

В. В. Федорчак

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

РОЗВИТОК ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС ЯК СКЛАДОВИЙ ЧИННИК БЕЗПЕКИ

У статті здійснено аналіз наукових засад визначення економічних механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Серед них запропоновано виокремувати такі: економічної відповідальності, перерозподілу ризику, формування та використання бюджетних і позабюджетних фондів тощо.

Ключові слова: державне управління, економічні механізми, ризик, НС, безпека.

Постановка проблеми. Одним із наслідків технічного прогресу в сучасному суспільстві є загострення проблеми забезпечення безпеки населення. Як відомо, у широкому сенсі, безпека розуміється як збереження оптимальних умов функціонування людини, використання об'єктів нерухомості та самого навколишнього середовища. Втручаючись у природу, людство сформувало надзвичайно складну систему, закономірності розвитку якої вивчені ще недостатньо. Руйнівний потенціал великих технологічних катастроф нині можна порівняти із загрозою воєнно-політичних катаклізмів.

Метою державного управління цивільною безпекою є збереження здоров'я і життя людей, а також підтримка всієї інфраструктури, яка забезпечує необхідний рівень життя. З визначеної таким чином мети державного управління цивільною безпекою випливає, що для її реалізації необхідно забезпечити найбільш ефективними засобами оптимальне співвідношення між рівнем життя і рівнем ризику в регіоні (концепція прийнятого ризику). Реалізація цих завдань забезпечується шляхом застосування, зокрема, економічних методів і засобів, які мають комплексно вирішувати питання підтримки певного рівня цивільної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвяче-

ні наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1–6].

Мета статті. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, зазначимо, що необхідне обґрунтування науково-методологічних засад розвитку економічних механізмів державного управління ризиками виникнення НС, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Нині необхідна реалізація оптимальної стратегії цілеспрямованого державного впливу на соціальну систему загалом і на її окремі складові елементи. При цьому фундаментальна наука дає нові знання про «природу небезпеки», вказує шляхи і засоби необхідного технічного і технологічного розвитку. Роль держави полягає в перекладі умов життєдіяльності на зрозумілу мову встановлених нею норм і вимог, методів і форм державного управління, що в сукупності становлять підґрунтя державної політики, яка здійснюється органами державної влади у вигляді «регулювання» – «реагування» у сфері цивільної безпеки.

Держава реалізує свої функції за допомогою певних механізмів, власне, їх створення зумовлено обов'язком захисту населення, громадян. У науковій літературі термін «механізм» застосовується щодо управління різними сферами життєдіяльності. При цьому його визначення

пропонують теоретики та практики різних наук (права, економіки, соціології, політології тощо). На наше переконання, комплексну характеристику цього терміна у сфері виникнення ризиків НС може забезпечити наука «Державне управління», на загальному концепті якої більш детально ми й зупинимось.

Поділяючи думку О. Бойко-Бойчук, Г. Одінцової, Н. Мельтюхової та ін. [3], можемо зазначити, що в складі державних механізмів управління у сфері виникнення ризиків НС варто виокремити спеціальні (конкретні) державні механізми управління, а також механізми здійснення процесу державного управління. Ці автори слушно підкреслюють, що конкретні механізми управління умовно становлять «знаряддя» для здійснення цілеспрямованих перетворень. Безперечно, воно не одне, а представлене сукупністю способів, методів, важелів, за допомогою яких суб'єкт державного управління впливає на об'єкт – суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що покликано сприяти розвитку країни в певному напрямі з додержанням низки керівних принципів. Серед методів державного управління суспільною життєдіяльністю людей науковці виділяють, насамперед, правові, економічні, організаційні й інформаційні [4]. Отже, у системі державного управління у сфері виникнення ризиків НС також варто виокремлювати правові, економічні, організаційні й інформаційні методи державного впливу, що становлять основу відповідних механізмів державного управління. Вони за своєю природою вирізняються діалектичною єдністю, тому потребують комбінованого розгляду, тобто з позиції того, що є підґрунтям і причиною взаємозалежного розвитку та функціонування, зокрема економічні закони знаходять своє закріплення в правових нормах і реалізуються через організаційні методи в межах наявного обсягу інформації.

Аналіз наукових праць В. Акімова, В. Буркова, М. Махутова, Д. Аллена, Дж. Мішри, Н. Нірупама, А. Хендерсона та ін. [1], в яких наводяться приклади досвіду щодо розроблення і застосування державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, показав, що існує досить велика кількість економічних механізмів, спрямованих на зниження ризику виникнення таких ситуацій НС. Усі ці механізми піддаються традиційному поділу на однорідні групи. Усередині кожної такої групи вони різняться лише

деякими модифікаціями. У спрощеному вигляді структура системи, в якій діє економічний механізм, може бути охарактеризована як дворівнева. Верхній рівень займає центральний орган державного управління ступенем безпеки, а також природоохоронні органи, орган місцевої або регіональної влади. Крім того, до формування політики на верхньому рівні можуть долучатися також страхові організації. Нижній рівень системи державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, займають об'єкти, діяльність яких несе у собі потенційну загрозу виникнення НС. Вважаємо за необхідне зупинитися детальніше на систематизації та характеристиці цих механізмів як базових економічних механізмів державного регулювання рівня цивільної безпеки (рис. 1). Розглянемо ці механізми детальніше.

1. Механізми економічної відповідальності. Ця група механізмів включає систему стандартів (норм, нормативів, квот тощо), відхилення від яких веде до накладення певних економічних санкцій (від штрафів до зупинки виробництва, заборони будівництва та ін.). Відповідні стандарти стосуються, насамперед, застосування технологій виробництва (або будівництва), організаційно-технічних заходів щодо забезпечення безпеки виробництва, обмежень на гранично допустимі концентрації, викиди або скиди. Сюди ж належать і механізми експертизи (проектів, підприємств), в яких оцінка рівня безпеки (ризик) проводиться експертною комісією, й економічна відповідальність визначається залежно від результатів експертизи.

2. Механізми перерозподілу ризику. В основному, це механізми страхування (державне, незалежне і взаємне страхування). Головна проблема при розробленні механізмів страхування полягає у визначенні страхових внесків (дет. про нього йдеться у наукових працях А. Білоусова, Р. Приходько, А. Роміна [2]). Ресурси «надзвичайних» страхових фондів можуть витрачатися на:

1) розроблення та реалізацію заходів щодо зниження небезпеки стихійних лих і шкоди навколишньому природному середовищу;

2) компенсацію матеріальних втрат в економіці;

3) виплату по соціальних гарантіях постраждалим громадянам у зв'язку із втратою майна і порушень здоров'я;

4) на наукові дослідження, освіту та інші цілі, пов'язані з вирішенням проблем безпеки [там само].

В Україні здійснюється добровільне і обов'язкове державне страхування підприємств, установ і організацій, об'єктів їх власності і доходів, а також громадян, на випадок виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру. Ресурсні засоби, що утворюються в результаті страхової діяльності, використовуються для здійснення превентивних заходів і компенсації збитку. Порядок страхування ризиків і використання коштів встановлюється Урядом України.

3. Механізми формування та використання бюджетних і позабюджетних фондів. У цьому контексті найбільш слабка позиція пов'язана із розподілом фондів. Ефективні механізми розподілу фондів повинні спиратися на систему комплексного оцінювання рівня безпеки в регіоні (дет. про нього йдеться у наукових працях С. Домбровської, Р. Лукиши та ін. [4; 5]). Фінансування програм і заходів щодо зниження небезпеки і компенсації можливих збитків проводиться коштом держбюджету та місцевих бюджетів, а також коштом підприємств й організацій, резервів фінансових ресурсів, позабюджетних фондів, кредитів банків, добровільних внесків населення, інвестицій.

Розроблення і застосування зазначених та інших видів економічних механізмів, необхідних для попередження ризиків виникнення та лікві-

дації НС, у поєднанні з можливостями, що впливають із вимог нормативно-правової бази, дають змогу ученим теоретикам і практикам складати та пропонувати до реалізації науково обґрунтовані комплексні програми забезпечення безпечного соціально-економічного розвитку об'єктів і територій. Тому результати наукових досліджень і системного аналізу небезпек у природно-техногенній сфері (що займає ключове місце в соціально-економічному і політичному житті України) чинять визначальний вплив на концептуальні підходи держави до проблем безпеки в умовах НС.

Розроблення і використання імовірнісних моделей розвитку суспільства і основних виробничих процесів з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних НС стає однією з головних умов забезпечення гарантованого рівня безпеки життєдіяльності та прийняттого ризику аварій і катастроф. При цьому враховуються не тільки радикальні і швидкі зміни, які прийнято вважати «першоджерелами» виникнення аварій і катастроф, а й повільно наростаючі фактори, що заважають у результаті якісному стрибку під час переходу до некерованої стадії з катастрофічно негативними наслідками для людини і природи.

Існують три основних області наукового забезпечення безпеки в природно-техногенній сфері:



Рис. 1. Економічні механізми державного управління ризиками виникнення НС

Джерело: складено на підставі [там само]

1) теоретична – для отримання нових знань, розуміння природи явищ, вироблення рекомендацій щодо попередження аварійних ситуацій;

2) прикладна – для оцінки ступеня стійкості і продовження ресурсу безпечної експлуатації старіючих технічних об'єктів, проектування і створення нових (за критеріями безпеки) природних систем, а також отримання своєчасної попереджувальної інформації для прийняття заходів щодо зниження шкоди від стихійних лих;

3) управлінська – для розроблення і впровадження елементів нормативно-правового й економічного регулювання і управління на державному, регіональному, галузевому та міжнародному рівнях.

4. Механізми стимулювання підвищення рівня соціально-економічної безпеки. Сюди належать механізми пільгового оподаткування, а також пільгового кредитування заходів щодо зниження рівня ризику (дет. про них йдеться у наукових працях С. Майстро, О. Мельниченко, А. Помази-Пономаренко та ін. [6; 7]).

5. Механізми резервування на випадок НС. Сюди належать механізми утворення резервів трудових ресурсів (пожежні, рятувальні тощо), матеріальних ресурсів (запаси продовольства, сировини, медикаментів, транспорт тощо), потужностей для швидкої організації виробництва продукції, необхідної для ліквідації або зменшення втрат від НС. Як справедливо зазначає С. Горбунов, на відміну від перших чотирьох груп механізмів, спрямованих в основному на підвищення рівня безпеки і зниження ризику, механізми резервування спрямовані на створення умов для якнайшвидшої ліквідації НС та зменшення втрат від неї.

Інертність дії економічних механізмів, пов'язана з періодом адаптації до них, і зумовлює важливість попередньої оцінки їх ефективності, в основі якої лежить прогноз поведінки активних елементів системи в умовах заданої сукупності економічних механізмів. Достовірність такого прогнозу визначається точністю опису системи мотивації елементів. За домінуючу мотивації можна прийняти таку економічну категорію, як прибуток організації за вирахуванням податків, штрафів, плати за забруднення, викиди, скиди тощо, з додаванням субсидій та інших засобів і ресурсів, одержуваних із централізованих, громадських та інших фондів. Це, з одного боку, залишковий прибуток, а з другого – прагнення до його максимізації як головної мети господар-

ської організації. У цьому контексті потребують окремого розгляду етапи функціонування системи державного управління рівня безпеки в умовах виникнення НС.

1. Збір інформації. На цьому етапі орган державного управління проводить збір й обробку інформації, необхідної для визначення параметрів системи його економічних механізмів. Ця інформація пов'язана, насамперед, з оцінкою рівня безпеки в регіоні та витратами господарських організацій на зменшення їх негативного впливу на цей рівень. Варто зазначити, що джерелом такої інформації є саме підприємство, тобто джерело потенційної небезпеки. З огляду на наявність власних економічних інтересів підприємство може надати недостовірну інформацію, що може зумовити виникнення помилок у виборі типу і параметрів економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій.

2. Вибір (зміна) державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. На цьому етапі проводиться зміна системи таких економічних механізмів, що може включати як істотну зміну їх типу під час застосовування, так і зміну параметрів цих механізмів без зміни їх типу.

3. Функціонування регіону в умовах дії системи державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Зважаючи на свої економічні інтереси на етапі функціонування, підприємства вибирають ту або іншу стратегію дій. У разі обґрунтованого вибору системи державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС дії підприємств мають бути спрямовані на підвищення рівня безпеки виробництва, зменшення його шкідливого впливу в регіоні. Усе це має забезпечити досягнення поставленої мети, а саме: необхідний рівень безпеки регіону і, за цієї умови, високу економічну ефективність.

Якщо систему державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС вибрано невдало, то дії підприємств спричиняють або порушення встановлених норм і квот, перевищення негативних впливів і зменшення рівня безпеки, або забезпечення необхідного рівня, але це можна реалізувати шляхом істотного зниження рівня життя.

Як видно з опису етапів функціонування державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС, воно (функціонування) є

тоді ефективним, коли має місце активна поведінка приватного сектору (підприємств), яка має проявлятися на першому етапі «повідомлення інформації» та на третьому етапі «вибір дій».

Висновки і пропозиції. Отже, перехід від концепції «абсолютної» безпеки до концепції «прийнятного» ризику виникнення НС визначив появу принципово нового підходу до державного управління розвитку суспільства в цих умовах. Він передбачає задоволення матеріальних і духовних потреб населення (якості життя), що має відбуватися у разі дотримання обов'язкової вимоги щодо забезпечення безпеки людини і навколишнього її середовища. Для вирішення цього завдання потрібна науково обґрунтована теорія економічних механізмів державного управління цивільною безпекою. Ця теорія дасть змогу оцінювати і застосовувати більш дієві програми зниження ризику в складних технічних системах і в регіонах, створювати надійну систему економічних механізмів, що забезпечують реалізацію цих програм. Отже, досягнення цілей цивільної безпеки в умовах НС пов'язане зі значними матеріальними витратами і в умовах обмеженості ресурсів можливе лише шляхом науково виваженої розробки і здійснення комплексу взаємопов'язаних механізмів і заходів, зокрема економічних.

Список використаної літератури:

1. Акимов В.А., Новиков В.Д., Рагдаев Н.Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски. Москва: Деловой экспресс, 2001. 304 с.
2. Белоусов А.В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 131–134.
3. Бойко-Бойчук О.В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: concept.at.ua/load/0-0-0-34-20.
4. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Харків: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
5. Лукиша Р.Т. Державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків: дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2017. 227 с.
6. Майстро С.В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3. С. 3–10.
7. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/5398>.

Федорчак В. В. Развитие экономических механизмов государственного управления рисками возникновения ЧС как составной фактор

В статье проведен анализ научных основ определения экономических механизмов государственного управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди них предложено выделять такие механизмы: экономической ответственности, перераспределения риска, формирования и использования бюджетных и внебюджетных фондов и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, экономические механизмы, риск, ЧС, безопасность.

Fedorchak V. V. Development of economic mechanisms of state administration of emergencies risks condition appearing as a component factor

The scientific framework of economic mechanisms of the state emergency risk management was analyzed. It was proposed to allocate among them the following mechanisms: economic responsibility, risk redistribution, formation and use of budgetary and extra-budgetary funds, etc.

Key words: public administration, economic mechanisms, risk, emergency, security.