

УДК 351.78;352

Федорчак В. В., к.гос.упр., докторант учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины

**АНАЛИЗ ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ
ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЧС**

В статье проведен анализ экономико-правовых механизмов государственного управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди них предложено выделять следующие: экономико-правовой ответственности, правового обеспечения социально-экономической безопасности, перераспределения риска и т. п.

Ключевые слова: *государственное управление, экономико-правовые механизмы, риск, ЧС, социально-экономическая безопасность.*

The economic and legal mechanisms of the state emergency risk management was analyzed. It was proposed to allocate among them the following mechanisms: economic and legal responsibility, legal framework of social and economic security, risk redistribution, etc.

Keywords: *public administration, economic mechanisms, risk, emergency, social and economic security.*

Постановка проблемы. Одним из последствий технического прогресса в современном обществе является обострение проблемы обеспечения безопасности населения и экономики в целом. Как известно, в широком смысле, безопасность рассматривается как сохранение оптимальных условий функционирования человека, использование

объектов недвижимости и самой окружающей среды. Вмешиваясь в природу, человечество сформировало чрезвычайно сложную систему и обеспечило формирование закономерностей развития, которые еще недостаточно изучены. Разрушительный потенциал крупных технологических катастроф теперь можно сравнить с угрозой военно-политических катаклизмов.

Итак, целью государственного управления гражданской безопасности является сохранение здоровья и жизни людей, а также поддержка всей инфраструктуры, которая обеспечивает необходимый уровень жизни. С определенной таким образом цели государственного управления гражданской безопасности следует, что для ее реализации необходимо обеспечить наиболее эффективные средства оптимального соотношения между уровнем жизни и уровнем риска в регионе (концепция приемлемого риска). Реализация этих задач обеспечивается путем применения, в частности экономических методов и средств, которые должны комплексно решать вопросы поддержания определенного уровня гражданской безопасности.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованию и решению проблем государственного управления в контексте обеспечения системы безопасности (государства, общества и личности) в условиях возникновения ЧС посвящены научные работы С. Андреева, А. Белоусова, С. Домбровской, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малышевой, А. Мельниченко, Д. Полковниченко, С. Пономаренко, В. Приходько, А. Ромина, В. Садкового, А. Соболя и др. [1-6]. Не приуменьшая научных достижений этих ученых, отметим, что существует необходимость в обосновании научно-методологических основ развития экономико-правовых механизмов государственного управления рисками возникновения ЧС, что и составляет *цель* нашего исследования.

Изложение основного материала. Сегодня существует необходимость в реализации оптимальной стратегии целенаправленного государственного воздействия на социальную систему в целом и на ее отдельные составляющие. При этом фундаментальная наука дает новые знания о «природе опасности», указывает пути и средства необходимого технического и технологического развития. Роль же государства заключается в переводе условий жизнедеятельности на понятный язык установленных ним норм и требований, методов и форм государственного управления, которые в совокупности составляют основу государственной политики, что осуществляется органами государственной власти в виде «регулирования» – «реагирования» в сфере гражданской безопасности.

Государство реализует свои функции с помощью определенных механизмов, собственно, их формирование обусловлено обязанностью защиты населения, граждан. В научной литературе термин «механизм» применяется по отношению к управлению различными сферами жизнедеятельности, отраслями, отношениями. При этом его определения предлагают теоретики и практики различных наук (права, экономики, социологии, политологии и т.д.). По нашему убеждению, комплексную характеристику данного термина в сфере возникновения рисков ЧС может обеспечить наука «Государственное управление», на общем концепте которой более подробно мы и остановимся.

Разделяя мнение О. Бойко-Бойчук, Г. Одинцовой, Н. Мельтюховой и др. [3], можем отметить, что в составе государственных механизмов управления в сфере возникновения рисков ЧС можно выделить специальные (конкретные) государственные механизмы управления, а также механизмы осуществления процесса государственного управления. Эти авторы справедливо подчеркивают, что конкретные механизмы управления условно составляют «инструмент» для осуществления

целенаправленных преобразований [там же]. Бесспорно, этот инструмент представлен совокупностью способов, методов, рычагов, с помощью которых субъект государственного управления воздействует на объект – общественную жизнедеятельность людей для обеспечения достижения конкретной цели, что должно способствовать развитию страны в определенном направлении с соблюдением ряда руководящих принципов.

Среди методов государственного управления общественной жизнедеятельностью ученые выделяют, прежде всего, правовые, экономические, организационные и информационные [4]. Следовательно, в системе государственного управления в сфере возникновения рисков ЧС также следует выделять правовые, экономические, организационные и информационные методы государственного воздействия, составляющие основу соответствующих механизмов государственного управления. Они по своей природе отличаются диалектическим единством, поэтому нуждаются в комбинированном рассмотрении, то есть с позиции того, что является основой и причиной взаимосвязанного развития и функционирования, в частности экономические законы находят свое закрепление в правовых нормах и реализуются через организационные и экономические методы в пределах имеющегося объема информации.

Анализ научных трудов В. Акимова, В. Буркова, Д. Аллена, Дж. Мишра, А. Хендерсона и др. [1], в которых приводятся примеры опыта разработки и применения государственных экономических и правовых механизмов, необходимых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, показал, что существует достаточно большое количество механизмов, направленных на снижение риска возникновения таких ситуаций ЧС. Все эти механизмы подвергаются традиционному делению на однородные группы. Внутри каждой такой группы они отличаются лишь некоторыми модификациями. В упрощенном виде

структура системы, в которой действует экономико-правовой механизм, может быть охарактеризована как двухуровневая. Верхний уровень занимает центральный орган государственного управления степенью безопасности, а также природоохранные органы, орган местной или региональной власти. Кроме того, к формированию политики на верхнем уровне могут участвовать также страховые организации. Нижний уровень системы государственных экономических механизмов, необходимых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, занимают объекты, деятельность которых несет в себе потенциальную угрозу возникновения ЧС. Поэтому, считаем необходимым остановиться подробнее на систематизации и характеристике этих механизмов как базовых экономико-правовых в рамках государственного регулирования уровня гражданской безопасности. Рассмотрим эти механизмы более подробно.

1. Механизмы экономико-правовой ответственности. Данная группа механизмов включает систему стандартов (норм, нормативов, квот и т.д.), отклонения от которых ведет к наложению определенных экономических санкций (от штрафов до остановки производства, запрета строительства и др.). Соответствующие стандарты касаются, в первую очередь, применения технологий производства (или строительства), организационно-технических мероприятий по обеспечению безопасности производства, ограничений на предельно допустимые выбросы или сбросы. Сюда же отнесем и механизмы экспертизы (проектов), в которых оценка уровня безопасности (риска) проводится экспертной комиссией, и экономическая ответственность определяется в зависимости от результатов экспертизы.

2. Механизмы перераспределения риска. В основном, это механизмы страхования (государственного, независимого и комбинированного страхования). Главная проблема при разработке механизмов страхования заключается в определении страховых взносов (см. научные труды

А. Белоусова, А. Ромина и др. [2]). Ресурсы «чрезвычайных» страховых фондов могут расходоваться на следующее цели: 1) разработку и реализацию мероприятий по снижению опасности стихийных бедствий и ущерба окружающей среде; 2) компенсацию материальных потерь; 3) выплату по социальным гарантиям пострадавшим гражданам в связи с утратой имущества и нарушений здоровья; 4) на научные исследования, образование и другие цели, связанные с решением проблем гражданской безопасности [там же].

В Украине осуществляется государственное и частное страхование предприятий, учреждений и организаций, объектов их собственности и доходов, а также граждан, на случай возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Ресурсные средства, образующиеся в результате страховой деятельности, используются для осуществления превентивных мер и компенсации ущерба. Порядок страхования рисков и использования средств устанавливается Правительством Украины.

3. Механизмы формирования и использования бюджетных и внебюджетных фондов. В этом контексте наиболее слабая позиция связана с распределением фондов. Эффективные механизмы распределения фондов должны опираться на систему комплексной оценки уровня безопасности в регионе (см. научные труды С. Домбровской, Р. Лукишы и др. [4, 5]). Финансирование программ и мероприятий по снижению опасности и компенсации возможных убытков производится за счет госбюджета и местных бюджетов, а также за счет средств предприятий и организаций, внебюджетных фондов, добровольных взносов населения, инвестиций и др.

Разработка и применение указанных и других видов экономико-правовых механизмов, необходимых для предупреждения рисков возникновения и ликвидации ЧС, в сочетании с возможностями, которые

вытекают из требований нормативно-правовой базы, позволяют ученым теоретикам и практикам составлять и предлагать к реализации научно обоснованные комплексные программы обеспечения безопасного социально-экономического развития объектов и территорий. Поэтому результаты научных исследований и системного анализа опасностей в природно-техногенной сфере (что занимает ключевое место в социально-экономической и политической жизни Украины) оказывают определяющее влияние на концептуальные подходы государства к проблемам безопасности в условиях ЧС.

Разработка и использование вероятностных моделей развития общества и основных производственных процессов с учетом риска возникновения природных и техногенных ЧС становится одним из главных условий обеспечения гарантированного уровня безопасности жизнедеятельности и приемлемого риска аварий и катастроф. При этом учитываются не только радикальные и быстрые изменения, которые принято считать «первоисточниками» возникновения аварий и катастроф, но и медленно нарастающие факторы, мешающие в результате переходу к неуправляемой стадии с катастрофически негативными последствиями для человека и природы.

Существуют три основные области научного обеспечения безопасности в природно-техногенной сфере:

1) теоретическая – для получения новых знаний, понимания природы явлений, выработки рекомендаций по предупреждению аварийных ситуаций;

2) прикладная – для оценки степени устойчивости и продления ресурса безопасной эксплуатации стареющих технических объектов, для проектирования и создания новых (по критериям безопасности) природных систем, а также для получения своевременной предупредительной

информации для принятия мер по снижению вреда от стихийных бедствий;

3) управленческая – для разработки и внедрения элементов нормативно-правового и экономического регулирования (управления) на региональном, отраслевом и международном уровнях.

4. Механизмы стимулирования повышения уровня социально-экономической безопасности в условиях ЧС. Сюда относятся механизмы льготного налогообложения, а также льготного кредитования мероприятий по снижению уровня риска (см. научные труды С. Майстро, А. Мельниченко, А. Помазы-Пономаренко и др. [6, 7]).

5. Механизмы резервирования на случай ЧС. Сюда относятся механизмы образования резервов трудовых ресурсов (пожарные, спасательные и др.), материальных ресурсов (запасы продовольствия, сырья, медикаментов, транспортных средств и др.),

Если систему государственных экономико-правовых механизмов по предупреждению рисков возникновения ЧС выбрано неудачно, то действия предприятий вызывают или нарушение установленных норм и квот, превышение негативных воздействий и уменьшение уровня безопасности, или обеспечение необходимого уровня, но это возможно реализовать за счет существенного снижения уровня жизни.

Как видно из описания этапов функционирования государственных экономико-правовых механизмов по предупреждению рисков возникновения ЧС, их функционирование является тогда эффективным, когда имеет место активное вовлечение в него частного сектора (предприятий), которое должно проявляться на таких этапах, как «сообщение информации» и «выбор действий».

Выводы. Итак, переход от концепции «абсолютной» безопасности к концепции «приемлемого» риска возникновения ЧС определил появление

принципиально нового подхода к государственному управлению рисками развития общества в этих условиях. Он предусматривает удовлетворение материальных и духовных потребностей населения (качества жизни), что должно происходить при соблюдении обязательного требования по обеспечению безопасности человека и окружающей его среды. Для решения этой задачи необходима научно обоснованная теория экономико-правовых механизмов государственного управления гражданской безопасностью. Эта теория позволит оценивать и применять более действенные программы снижения риска в сложных технических системах и в регионах, создавать надежную легитимизированную систему экономических механизмов, обеспечивающих реализацию этих программ. Достижение целей гражданской безопасности в условиях ЧС связано со значительными материальными затратами, и в условиях ограниченности ресурсов возможно лишь путем научно взвешенной разработки и осуществления комплекса взаимосвязанных механизмов и мероприятий, в частности экономико-правовых.

Литература

1. Акимов В.А., Новиков В.Д., Ракдаев 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>.