

УДК 351:504.03

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА ЕКОЛОГІЧНІ РИЗИКИ СУЧАСНОСТІ

**МУРАШЕВ С.П., здобувач,  
Донецький державний університет  
управління (м. Маріуполь)**

*У статті розглядається конфліктність біосфери і техносфери, що стала причиною порушення природного балансу в навколишньому природному середовищі, внаслідок виробничої діяльності людини, запропоновано нове тлумачення дефініцій «ризик» і «екологічний ризик», порушуються питання визначення причин виникнення екологічних ризиків та охарактеризовані методи оцінки ризиків, аналізується можливість застосування методів оцінки ризиків з позицій можливості державного управління екологічними ризиками.*

**Ключові слова:** навколишнє природне середовище, ризики, довкілля, екологічний ризик, класифікація екологічних ризиків, аналіз ризиків, оцінка ризиків, характеристика методів оцінки, державне управління.

*В статье рассматривается конфликтность биосферы и техносферы, что стало причиной нарушения природного баланса в окружающей среде, в результате производственной деятельности человека. Предложено новое толкование дефиниций «риск» и «экологический риск», рассматриваются причины возникновения экологических рисков и методы оценки рисков, анализируется вероятность применения методов оценки рисков с позиций возможности государственного управления экологическими рисками.*

**Ключевые слов:** окружающая природная среда, риски, экологический риск, классификация экологических рисков, анализ рисков, оценка рисков, характеристика методов оценки, государственное управление.

*The article discusses the conflict of biosphere and the technosphere that caused the violation of the natural balance in the environment as a result of industrial activity. A new interpretation of the definitions of «risk» and «environmental risk», discusses the causes of environmental risks and methods of risk assessment, analyzes the likelihood of risk assessment methods from the standpoint of the possibility of the state management of environmental risks.*

**Key words:** environment, risks, environmental risk, classification of environment risk, analysis of the risks, assessment of the risks, characterization of risk assessment methods, state management.

*Постановка питання.* Забезпечення реалізації сталого розвитку людства в середовищі ризиків, що оточують його сьогодні, займає одну з ключових позицій серед найбільш пріоритетних завдань державного апарату. Проблеми навколишнього природного середовища, а саме порушення природного балансу в біосфері як одна з причин збільшення обсягів промислового виробництва, почали проявлятися у вигляді екологічних ризиків та набули стратегічного характеру практично для кожної держави.

Зважаючи на це, з'являється нагальна необхідність управління такими ризиками, а одним із завдань є їх оцінка з подальшою мінімізацією (зниженням) до рівня прийняттого ризику або завчасне анулювання його впливу.

На сьогодні існує значна кількість методів оцінки ризиків, проте однозначно стверджувати про однорідне загальне розуміння цього процесу не доводиться. Немає чітко сформованої пропозиції стосовно оцінки екологічних ризиків та спільної думки щодо термінології, а вжити з цією метою існуючі методи неможливо через вади, що їм притаманні. У свою чергу, це обумовлено прогалинами щодо оцінки екологічних ризиків у науковій спільноті, внаслідок чого управління ними на державному рівні дещо ускладнене. У статті розглядаються найбільш уразливі місця системи державного управління екологічною складовою.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Розв'язанню проблем управління екологічними ризиками на державному рівні присвячені роботи В.О. Мартиненка [1], А.Б. Качинського [2], О.В. Чугуєвої [3], В. Бакуменка [4], О. Ковалюк [5], Б. Данилишина [6], проте екологічні ризики виснаження природних ресурсів у цих роботах розглянуті не були.

*Мета статті* – провести аналіз екологічних ризиків виснаження природних ресурсів в аспекті можливості державного управління ними.

*Викладення матеріалу дослідження.* Подальший розвиток людства, зокрема обраний техногенний шлях його розвитку, супроводжується впливом низки ризиків, серед яких найбільш гострою проблемою сучасності є екологічні ризики. Сформований стан довкілля сьогодні розташовує в одному ряду різнохарактерні екологічні ризики – від стрімкого виснаження енергетичних ресурсів та браку чистої питної води в окремих районах планети до забруднення атмосферного повітря та виснаження первинних природних ресурсів, що, по-перше, негативно впливає як на навколишнє природне середовище (НПС) так і на здоров'я людини, а по-друге, ставить під сумнів забезпечення існування майбутніх поколінь. Такими чином, у процесі створення безпечних умов життєдіяльності екологічні ризики являють собою перешкоду на шляху до цієї мети, яка вимагає відповідної реакції суспільства, тому й проблеми екологічної безпеки повинні розглядатися на державному рівні. На думку автора статті, здійснювати управління екологічними ризиками вичерпання природних ресурсів можливо через механізми державного управління.

Слід зазначити, що до сьогодні не існує єдиної точки зору з приводу визначення поняття «ризик». Ряд авторів [7–13] визначає «ризик» як «...ймовірність втрат...» [8] чи «...ймовірність реалізації негативного впливу...» [10, с. 18], «...усвідомлену небезпеку...» [9], «...ймовірнісну міру можливості реалізації небезпеки...» [12], «...ймовірність несприятливих наслідків...» [13], «...кількісну міру загрози...» [2, с. 51]. Слід відзначити тлумачення науковців Е. Мушика та П. Мюлера [7, с. 155] й А. Маршалла [11], які, на думку автора статті, розглядати в контексті природокористування недоречно, оскільки вони охоплюють сферу ринкових відносин та математичного моделювання окремих ризикових подій в науці економіка. Таким чином, ризикові події можуть проявлятися в різних сферах економіки, а в залежності від області виникнення ризик буде мати різні методи оцінки (вимірювання) та механізми державного управління ним. Унаслідок цього з'являються особливості у вирішенні ризикових подій для кожної окремо взятої галузі. На цій підставі автором даної статті пропонується власний погляд щодо тлумачення терміна, де «ризик» розуміється як вірогідність несприятливих наслідків з певним рівнем прогнозованості, які виникають у разі впровадження необоротних негативних процесів різноманітного характеру. Однак для розв'язання ризикових подій, які притаманні певній галузі економіки, зокрема галузі природокористування, необхідно розуміти, по-перше, що

таке екологічні ризики та як їх можливо класифікувати, зокрема встановити причини їх виникнення, а по-друге, визначити методи їх вимірювання (оцінки), що у подальшому дасть змогу розробити галузеві механізми управління екологічними ризиками на державному рівні. Відповідно до цього автор статті пропонує дефініцію «екологічний ризик» визначати як ймовірнісний прояв негативних перетворень (збиток) у НПС на всіх рівнях, що виникають внаслідок катастроф, функціонування небезпечних виробництв або прояву інших антропогенних впливів. Щодо класифікації екологічних ризиків, то їх можливо згрупувати за такими ознаками: причини несприятливої події; об'єкти впливу; масштаби завданих збитків; тривалість дії; можливість прогнозування; можливість захисту.

Автор статті виділяє такі причини виникнення екологічних ризиків – людські, змішані та виробничі, де виробничі причини вказують на безпосередній зв'язок між техногенною діяльністю людини та виникненням екологічних ризиків, тобто вони є невід'ємною частиною його виробничої діяльності. Сьогодні можливо говорити про достатню кількість джерел виникнення екологічних ризиків, серед яких виділяється транспортна галузь, а саме автомобільний транспорт, як одне із джерел виникнення дефіциту первинних природних ресурсів, тобто екологічного ризику, що пов'язаний зі стрімким зменшенням об'ємів покладів первинних природних ресурсів.

Оскільки наявні та майбутні екологічні ризики завдають значної шкоди НПС на державному рівні, то й управління ними необхідно здійснювати через механізми державного управління у галузі природокористування. Так, у системі управління екологічними ризиками «оцінка ризику» займає одну з ключових ланок [2; 14]. Аналіз наукової літератури, що був проведений, свідчить про деяку неясність у науковому середовищі щодо «оцінки ризику», де спостерігається ототожнення терміна «оцінка ризику» з терміном «аналіз ризику», інакше кажучи, відбувається підміна поняття, що створює розбіжність у науковому дослідженні екологічних ризиків. Ряд авторів [14; 15, с. 291] вважає, що «оцінка ризику» – це складова «аналізу ризику», яка є одним з етапів процесу «аналізу ризику». У своїй роботі автори В.В. Преждо, Г.А. Ткач та інші [15, с. 291] «оцінку ризику» характеризують як міру судження про ступінь ризику, що є результатом процесу «аналізу ризику».

Автор О.А. Касьяненко [14] тлумачить термін «аналіз ризику» як процес, що спрямований на отримання необхідної інформації для запобігання негативних наслідків для НПС та здоров'я людини, тобто дотримується практично тієї ж думки. О.А. Касьяненко вибудовує структуру терміна «аналіз ризику» за допомогою трьох складових: оцінка ризику, управління ризиком, інформування про наявність ризику. Автор статті схиляється до думки, що О.А. Касьяненко [14] та В.В. Преждо, Г.А. Ткач та інші [15, с. 291] мають рацію стосовно розмежування цих термінів, а отже, і процедур.

Як стало зрозуміло, етап оцінки екологічного ризику є одним із ключових, оскільки його кінцевий результат буде підставою для застосування того чи іншого механізму державного управління екологічним ризиком. Сьогодні існує велика кількість підходів до оцінки ризиків, які засновані на двох складових – на характеристиці інформації, що надходить, і на кінцевій інформації, вони також можуть бути поділені на методи кількісної та якісної оцінки, причому виділити один із двох методів практично неможливо, оскільки вони позицінуються як взаємодоповнювальні, що в деяких випадках зумовлює труднощі у віднесенні будь-якого з методів до якісних або кількісних. Така характерна риса обох методів, як взаємодоповнення, виражається у тому, що якісний метод оцінки, який не надає даних про чисельну величину ризику, є базисом для застосування кількісних методів оцінки ризику. У науковій літературі найбільшого поширення набули: метод експертних оцінок, статистичний і аналітичний

методи, метод дерева рішень, метод аналогій та інші, про що свідчить проведений аналіз [16, с. 37; 17, с. 53; 18, с. 141; 19, с. 31; 20, с. 51; 21, с. 37; 22, с. 141]. Так якісна оцінка встановлює фактори ризику, що впливають на результати рішень, – визначення можливих зон ризику і проведення аутентифікації (встановлення причини й виду ризику). Кількісна оцінка, у свою чергу, встановлює кількісні параметри окремих ризиків або ризику певного виду діяльності (ймовірність виникнення й величину можливого збитку) та більшою мірою має характер прогнозу вірогідних результатів [24; 25]. Є підстави вважати, що застосувати дані методи щодо оцінки екологічних ризиків виснаження природних ресурсів украї важко, зважаючи на отримання низьковірогідних результатів, внаслідок чого взяти таку оцінку за основу для розробки чи застосування вже існуючих механізмів державного управління екологічною складовою не є доцільним. Відносно вибору механізму управління екологічним ризиком, то тут слід внести ясність щодо термінів «механізм» та «інструмент», що, як з'ясувалося, живаються як синонімічні дефініції в науковій літературі.

Говорячи про механізми державного управління екологічними ризиками або екологічною складовою, слід визнати, що даній темі присвячена значна кількість наукових праць [1–6; 26]. Однак більшість із них спрямовані на вдосконалення вже наявних механізмів, які, на думку автора даної статті, застосовувати для управління екологічними ризиками виснаження природних ресурсів неможливо. У роботі автора В.О. Мартиненка [1] розглядається фінансово-економічний механізм державного управління природокористуванням, де можна виділити кілька пріоритетних завдань, які планується вирішити для підвищення ефективності дії даного механізму. Завданнями, які виносяться на розгляд у роботі В.О. Мартиненка [1], є створення державного фонду (єдиного державного екологічного фонду) та регіональних державних фондів. Дані фонди передбачається зробити позабюджетними, а джерелами надходження коштів повинні стати екологічні податки і платежі. Головною метою реалізації даної ідеї є ведення централізованого фінансування природоохоронної діяльності, яке не матиме відношення до державного бюджету. Реалізувати дані інновації передбачається шляхом реформування діючої системи надходження коштів до державного бюджету, що пов'язано із внесенням змін в існуючі економічні механізми державного управління. Перспективними напрямками визнаються також застосування екологічного лізингу, страхування екологічних ризиків і екологічне страхування [1]. На думку автора цієї статті, вважати дані пропозиції інноваційним підходом не доводиться. Більше того, дані інструменти сьогодні не приносять бажаних результатів, тому є тільки одним із способів наповнення бюджету, з тією лише різницею, що він буде незалежним.

У роботі автора А.Є. Криничної [26] проводиться аналіз чинних механізмів державного управління: економічних, політичних, правових, організаційних та інших. Крім того, автором визначені такі слабкі місця в механізмах державного управління екологічною складовою: недостатня збалансованість різноманітних джерел фінансування охорони навколишнього природного середовища (ОНПС); відсутність структури в державному апараті з управління фондами ОНПС, а саме засобами фондів; відсутність цілеспрямованої політики витрачання коштів фондів, а саме одне лише витрачання коштів як грантів.

Звичайно, не можна заперечувати всієї серйозності й важливості державного управління, яке здійснюється через ці та інші механізми. Проте складається враження, що завдання цих механізмів полягає лише в перерозподілі доходів, одержуваних від експлуатації природних ресурсів, та спрямуванні їх на вирішення вже існуючих проблем навколишнього природного середовища, стягнення екологічних податків, поповнення державної скарбниці, у розробці різних видів пільг, здійсненні еколого-економічного контролю, розробці нових законопроектів тощо, тоді як достеменні

екологічні проблеми вирішити за допомогою даних механізмів неможливо. Разом з тим, відсутні складові, які у своїй сукупності дозволяють здійснювати ефективне державне управління природокористуванням у сучасних умовах, одними з яких, на думку автора, є: розробка нових методів оцінки екологічних ризиків, які можливо застосувати (які б «спеціалізувалися») для екологічного ризику виснаження природних ресурсів; проведення інформаційної роботи з населенням; розробка важелів моральної зацікавленості для державного апарату, що, у свою чергу, необхідно для ефективного державного управління у галузі природокористування, та інші. У підсумку необхідно додати, що державне управління природокористуванням є складним процесом, який вимагає комплексного підходу до вирішення екологічних проблем.

*Висновки.* Підводячи підсумок, слід сказати, що сьогодення система державного управління природокористуванням наповнює державну скарбницю доволі якісно. Разом з тим витрачання коштів, які призначені на ОНПС, ведеться вкрай неефективно. Через механізми державного управління природокористуванням так само неефективно проводиться державна екологічна політика. Розглянутих пропозицій щодо вдосконалення окремих механізмів державного управління екологічною складовою недостатньо для вирішення істинних проблем у природоохоронній сфері.

З урахуванням вищевикладеного, на думку автора даної статті, перспективним напрямком майбутнього дослідження є розробка галузевого механізму державного управління, що дозволить впливати на екологічні ризики виснаження природних ресурсів.

*Список використаної літератури:*

1. Мартиненко В.О. Удосконалення механізмів екологічного управління: фінансово-економічний аспект / В.О. Мартиненко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Суми: Вид-во ДВНЗ «УАБС НБУ». – 2008. – Вип. 23. – С. 98-104.
2. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення / А.Б. Качинський. – К. : НІСД. – 2001. – 312 с.
3. Чугуева А.В. Методы совершенствования управления профессиональными рисками с целью повышения экологической безопасности / А.В. Чугуева // Технологии техносферной безопасности. – 2015. – Вип. 1 (59). – С. 234 – 239.
4. Бакуменко В.Д. Державне управління : словник – довідник / за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : УАДУ. – 2002. – 228 с.
5. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : [монографія] / О. М. Ковалюк. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка. – 2002. – 396 с.
6. Данилишин Б.М. Екологічна складова політики сталого розвитку : [монографія] / Б. М. Данилишин / Рада по вивч. продукт. сил України. – Донецьк : Юго-Восток. Лтд. – 2008. – 256 с.
7. Мушик Э. Методы принятия технических решений / Э. Мушик, П. Мюллер. – М. : «Мир». – 1990. – 201 с.
8. Rowe W. An anatomy of risk. Geological Survey: Proposed procedures for dealing with warning and preparedness for geologic-related hazard / W. Rowe // United States Federal Register. – 1977. – № 42 (70). – P. 14292 – 14296.
9. Рагозин Ф. Оценка и картографирование опасности и риска от природных и техногенных процессов (теория и методологии) / Ф. Рагозин // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – 1993. – № 65. – С. 16-41.
10. Белов С.В. Безопасность жизнедеятельности: учебник для вузов / С.В. Белов, В.А. Девисилов, А.В. Ильницкая и др. – М. : Высш. шк. – 2007. – 615 с. : ил.

11. Маршалл А. «Принципы экономической науки» [Электронный ресурс] / А. Маршалл / Библиотека экономической и деловой литературы. – Режим доступа: <http://ek-lit.narod.ru/marsod.htm>
12. Дзекцер Е. Геологическая опасность и риск (методологическое исследование) / Е. Дзекцер // Инженерная геология. – 1992. – № 6. – С. 3–10.
13. Fiksel J. Quantitative risk analysis for toxic chemicals in the environment / J. Fiksel // Hazard materials. – 1987. – vol. 10. – № 2–3. – P. 227–240.
14. Касьяненко А.А. Современные методы оценки рисков в экологии / А.А. Касьяненко. – М. : Изд-во РУДН. – 2008. – 271 с.
15. Пржедо В.В. Екологічний словник / В.В. Пржедо, Г.А. Ткач, І.С. Кратенко, Ф.В. Ківва та інші. – Харк. політех. ін.-т. – 1999. – 416 с. – Рос. Мовою.
16. Кочетов В.Н. Экономический риск и методы его измерения / В.Н. Кочетов, Н.А. Шипова. – К. : Европ. ун-т. финансов, информационных систем, менеджмента и бизнеса. – 2000. – 68 с.
17. Устенко О.Л. Теория экономического риска: [монография] / О.Л. Устенко. – К. : МАУП. – 1997. – 164 с.
18. Бузько И.Р. Экономический риск (методы, анализ, оценки и ограничения) / И.Р. Бузько. – Донецк. : ИЭП НАН Украины. – 1996. – 331 с.
19. Вітлінський В.В. Ризик у менеджменті / В.В. Вітлінський, С.І. Наконечний. – К. : ТОВ Борисфен. – 1996. – 336 с.
20. Веклич О. Совершенствование экономических инструментов экологического управления в Украине / О. Веклич // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 68–74.
21. Лабурцева О.І. Методи оцінки ризику реальних інвестиційних проєктів / О.І. Лабурцева // Економіка промисловості. – 1999. – № 4. – С. 72–76.
22. Ястремський О.І. Моделювання економічного розвитку / О.І. Ястремський. – Київ : Либідь. – 1992. – 176 с.
23. Управление рисками, риск – менеджмент на предприятии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.risk24.ru/index.htm>. – Головна сторінка.
24. Риск – менеджмент. – Методы оценки риска [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://metrology.com.ua/risk-menedzhment/metody-otsenki-riska>
25. Кернична А.Є. Механізми державного управління екологічною складовою в інноваційному розвитку регіону (на прикладі Івано-Франківської області) : дис. ...кандидата наук з державного управління : 25.00.02 / Кернична Анжеліка Євгенівна. – Івано-Франківськ., 2014. – 171 с.