

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

С. Ф. Марова,

к. х. н., доцент, доцент кафедры экологического менеджмента,
Донецкий государственный университет управления

В статье рассмотрены экономические механизмы управления экологической безопасностью. Показано, что существующие на сегодняшний день инструменты не позволяют в полной мере улучшить качество жизни населения техногенно напряженных регионов. Для оптимизации условий жизнедеятельности предлагается создать Фонд экологической поддержки населения. Рассматриваются цели, задачи и функции предлагаемой институциональной единицы.

The economical mechanisms of managing the ecological security are taken up in the article. It is shown that the existing tools do not allow improving the life quality of the population of industrial regions. To optimize the vital functioning conditions it is offered to create a Fund of ecological support of the population. The aims, tasks and functions of the offered institutional unit are examined.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Необходимость всестороннего повышения качества жизни населения требует реализации принципов устойчивого развития. Это, в свою очередь, определяет одну из целей современной природоохранной стратегии — согласовать достаточно капиталоемкие и потому зачастую невыгодные хозяйствующим субъектам экологические требования с объективным стремлением вкладывать средства только в приносящие прибыль мероприятия. Для реализации таких разнонаправленных устремлений необходим переход от административных к эффективным экономическим методам управления жизнедеятельностью населения.

Формирование эффективного механизма управления безопасностью жизнедеятельности в экологической сфере невозможно без использования адекватных эколого-экономических инструментов. Развитие мировой экономики, начиная с середины XX ст., характеризуется

ростом количества инструментов экологической политики, используемых для защиты окружающей среды и рационального природопользования. По данным Д. Пирса, на сегодняшний день используется около 150 инструментов экологической политики [1].

— плата за специальное использование природных ресурсов в пределах лимитов и за сверхлимитное их использование (ст. 43);

— плата за загрязнение окружающей природной среды (ст. 44);

— плата за ухудшение качества природных ресурсов (снижение урожайности грунтов, продуктивности лесов, рыбопродуктивности водоемов и т.п.) (ст. 45);

— сборы за нарушение норм и правил охраны и вред, нанесенный нарушением законодательства об охране окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности (ст. 47);

— взыскания с должностных лиц и граждан за нарушения в сфере ох-

раны окружающей природной среды (ст. 47);

— стимулирование в системе охраны окружающей природной среды, осуществляемое в виде предоставления льгот при налогообложении, при кредитовании, в виде повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов и т.п. (ст. 48);

— экологическое страхование (ст. 49).

Проблемам усовершенствования экономических инструментов экологической политики посвящены исследования таких ученых, как А.М. Телиженко, Ю. И. Стадницкого, Б.М. Данилишина, С.И. Дорогунцова, В.С. Мищенко, И.М. Синякевича, А.Г. Мельника, О.А. Веклич, О.Ф. Балацкого. Большинство исследователей считают, что экономические механизмы экологического регулирования в нашей стране пребывают в стадии становления и не способны компенсировать оказываемого на природные экосистемы техногенного воздействия.

Целью настоящей работы является усовершенствование организационно-экономических методов управления экологической составляющей безопасности жизнедеятельности населения техногенно напряженных регионов.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

Существующие инструменты экономического регулирования природопользования, по мнению Т. Галушкиной [2], можно разделить на следующие группы:

— налоговые инструменты (льготные или дискриминирующие): налоги на продукцию, виды деятельности, источники загрязнения, содержание вредного компонента, пользование ресурсами, на инвестиции;

— инструменты системы кредитования (льготные или дискриминирующие): по направлениям деятельности, кредитным ставкам, объектам кредитования, по срокам кредитования;

— субсидии (прямые или косвенные) на государственные экологические проекты, компенсацию части риска предприятиям по пилотным экологическим проектам, на экоцели населению, дотации на экологически совершенную продукцию, компенсацию ускоренной амортизации экологических технологий;

— экологические платежи за выброс (сброс) вредных веществ в атмосферу, водные источники, почву, за складирование (захоронение) вредных веществ в природных ландшафтах, за физические (шум, электромагнитное излучение и т.д.) и биологические виды загрязнения среды;

— ценовые инструменты: экоце-

новое программирование, экоценовое регулирование, экоценовое стимулирование;

— выплаты за сохранение (достижение) определенных экологических результатов и стабилизацию состояния среды;

— продажа экологических прав на выбросы, деятельность и т.д.;

— рыночные сертификаты: экологические квоты, разрешение на изготовление (продажу определенных объемов продукции (услуг, работ));

— экологическое страхование видов деятельности, предпринимательского рынка, эколого-экономических последствий.

Несмотря на то что количество видов платежей как за использование природных ресурсов, так и за воздействие хозяйственной и других видов деятельности на качество окружающей природной среды достаточно велико, существующая система платежей несовершенна, а следовательно, и система управления, основанная на этом механизме, неэффективна. По мнению О. Веклич [3], основным недостатком экономического механизма экологического управления является то, что он:

— не в состоянии заинтересовать товаропроизводителей в проведении природоохранных мероприятий за счет собственных средств;

— не координируется с другими экономическими показателями и рычагами хозяйственной деятельности;

— недостаточно оперативно и эффективно реагирует на динамику экономических и экологических процессов в государстве.

Анализ экономического механизма экологического управления, сложившегося к настоящему времени в Украине, свидетельствует, что существующие эколого-экономические инструменты прежде всего характеризуются отсутствием гибкости, неадекватностью эколого-экономическим реалиям, в результате чего их использование не позволяет в полной мере достичь преодоления противоречий во взаимодействии общества и окружающей природной среды. В то же время это свидетельствует об отсутствии эффективной управленческой системы обеспечения качества окружающей среды и рационального природопользования.

Среди недостатков экономического механизма управления природопользованием, направленных на повышение безопасности жизнедеятельности населения в экологической сфере, следует, прежде всего, отметить низкий уровень платежей за все виды природопользования, не позволяющий компенсировать наносимый природной среде ущерб. Ставки за загрязнение окружающей среды в Украине значительно ниже,

чем в экономически развитых странах Европы и мира. Анализ, проведенный И. Синякевичем [4], показывает, что в 1993 г. доля экологических налогов в процентах ко всем средствам, поступающим от юридических и физических лиц, составляла: в Австрии — 4,4; Канаде — 4,5; Дании — 3,4; Финляндии — 7,3; Франции — 5,4; Германии — 4,9; Греции — 6,1; Ирландии — 11,9; Италии — 9,0; Японии — 6,5; Нидерландах — 5,5; Новой Зеландии — 6,1; Норвегии — 10,8; Португалии — 11,5; Испании — 7,5; Швеции — 6,3; Швейцарии — 4,7; Великобритании — 8,2; США — 3,2. В Украине за тот же период доля экологических налогов составляла 0,008 % от общей суммы экологических налогов.

В последние годы доля экологических платежей в доходах сводного бюджета уменьшилась в 1,5 раза, а общие расходы на охрану окружающей природной среды на 1000 грн. ВВП уменьшились с 21,6 до 18,6 грн. Опыт европейской и мировой экополитики свидетельствует, что экологические налоги, включая налог на экологически вредную в потреблении продукцию, являются эффективными инструментами в тех случаях, когда нормативы платы за загрязнение превышают средства, необходимые для предотвращения экологического ущерба [5].

Рациональное формирование сумм экологических платежей может стать действенным инструментом улучшения качества среды обитания человека и, соответственно, привести к улучшению качества жизни на техногенно загрязненных территориях. Учитывая, что стопроцентное использование принципов ВАТ (Best Available Technology — наилучшая из доступных технологий) в условиях реформирования экономики Украины не представляется возможным, необходимо производить расчет уровня экологических платежей таким образом, чтобы размеры штрафов компенсировали ущерб, наносимый окружающей среде. Компенсация ущерба производится, в основном, за счет:

— финансирования экологических проектов;

— выполнения государственных целевых программ в сфере экологической безопасности;

— выполнения Украиной работ в рамках международных обязательств;

— финансирования решения приоритетных экологических проблем регионов как составляющих экологической безопасности всей страны;

— выплаты убытков, нанесенных аварийным загрязнением окружающей среды;

— финансирования программ, направленных на предупреждение

аварийного загрязнения окружающей среды;

— экологического страхования.

Как видно из перечисленного, возмещение ущерба здоровью населения, нанесенного в результате ухудшения экологических условий жизнедеятельности, предполагает только одна форма экономического регулирования, а именно — экологическое страхование.

Экологическое страхование является относительно новым, еще не получившим в Украине должного развития и законодательной поддержки, инструментом экономического управления процессами создания безопасных условий жизни населения в экологической сфере.

В научной литературе проблемы экологического страхования затрагивались в рамках общей теории экологического права С.А. Боголюбовым, О.С. Колбасовым, В.В. Петровым, М.И. Васильевым, Г.П., Серовым, В.Н. Яковлевым и другими. Теоретические и методические основы экологического страхования разрабатывались Г.А. Моткиным, Т.В. Петровой, И.А. Кручининной. Большинство исследований свидетельствует, что система экологического страхования является одним из перспективных способов обеспечения экологической безопасности, поскольку создает взаимную заинтересованность — и страхователя, и страховщика — в снижении риска аварий. Кроме того, оно позволяет уменьшить разовые издержки отдельного предприятия при нанесении им ущерба в результате экологической аварии, а пострадавшим дается гарантия, что они получат причитающуюся по закону сумму компенсаций за причиненный им вред, независимо от финансового положения источника вреда. Можно утверждать, что главная цель экологического страхования состоит в аккумулировании в специальных фондах средств, направляемых на мероприятия по предотвращению техногенных аварий, которые могут причинить вред окружающей среде и ухудшить условия проживания населения на пораженной территории; на возмещение ущерба, нанесенного здоровью населения в результате ухудшения качества окружающей среды, изменения условий жизнедеятельности.

На сегодняшний день почти все европейские страны приняли множество специальных законов (защита водных ресурсов, об атомных станциях и т.п.), которые делают предприятия (вне зависимости от вида деятельности и формы собственности) ответственными за вред, причиненный окружающей среде. В 2004 году в целях развития экологического законодательства Европейского Союза была принята Директи-

ва 2004/35/ЕС "Об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде". Основным положением Директивы является обязанность хозяйствующего субъекта, чья деятельность явилась причиной вреда окружающей среде или потенциальной угрозы такого вреда, нести финансовую ответственность.

Документ предусматривает разработку до 2010 года системы "гармонизированных обязательных финансовых гарантий" в рамках Европейского Союза при осуществлении определенных видов деятельности. При этом страхование рассматривается как наиболее доступная и удобная форма финансовых гарантий.

В то же время в законодательных нормах предусматривается, что на подобную компенсацию могут претендовать только жители регионов, пострадавших от аварийного загрязнения окружающей среды. Так, в ст. 10 п. 2 принятого на XV пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 15-6 от 13.06.2000 г.) Модельного закона об экологическом страховании (Об организации страхового дела в сфере защиты населения, территорий и хозяйственных объектов от воздействия загрязненной окружающей природной среды), говорится: "Страховым случаем не является воздействие на население, хозяйственные объекты и территорию окружающей природной среды, загрязненной вследствие постоянных выбросов, сбросов и размещения вредных веществ в окружающей природной среде" [6].

Подобная практика действует не только в Украине и странах СНГ. В большинстве зарубежных стран не покрывается вред, причиняемый окружающей среде и, как следствие, здоровью населения в результате проживания в условиях постоянного техногенного прессинга. Так, например, в Швейцарии с 1989 г. практикуется возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате "единичного, внезапного, непредсказуемого события". В США с 1986 г. используется "список выявленных рисков", который не включает долгосрочных и скрытых в течение длительного времени случайных событий, ущерб от которых не подлежит возмещению. Список включает более или менее всеобъемлющее перечисление событий внезапного и случайного характера.

В некоторых европейских ассоциациях страховщиков (в Голландии, Франции, Италии, Дании, Испании) обеспечивается полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде ввиду возникновения как внезапного и случайного, так и посте-

пенного события, причем постепенное событие не должно быть известно на момент заключения договора страхования. В качестве примеров постепенного события приводятся мелкие аварии, о которых на момент заключения договора не было известно, но которые повлекли за собой загрязнение окружающей среды: повреждение газопровода, в результате чего происходила постепенная утечка газа, что привело к взрыву; повреждение трубы, по которой текли отходы, постепенно попавшие в питьевую воду. Тем не менее в большинстве случаев возмещение предоставляется, только если ущерб возник неожиданно, т.е. стал следствием внезапного события. Более того, некоторые специалисты предлагают не рассматривать вред жизни и здоровью в законопроекте об обязательном экологическом страховании вообще, оставив только вред природной среде [7].

В то же время одной из основных функций нашего государства является реализация права граждан на безопасную для их жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного нарушением этого права (ст. 50 Конституции Украины).

Известно, что постоянное проживание в урбанизированной техногенно модифицированной среде не соответствует оптимальным условиям жизнедеятельности, с точки зрения экологических требований, и вызывает ухудшение показателей качества жизни (снижение продолжительности жизни, рост заболеваемости, снижение рождаемости и т.п.). В нашей стране в техногенно напряженных регионах (Донецкая, Днепропетровская, Луганская и Запорожская области) проживает достаточно высокий процент населения (12210,7 тыс., или 26,3 % всего населения Украины).

При существующей системе управления безопасностью жизнедеятельности государство не может обеспечить полного возмещения ущерба, причиненного здоровью населения, окружающей среде предприятиями-источниками повышенной опасности. Эта проблема требует комплексного решения, которое может быть достигнуто только при создании целостной государственной системы обязательной поддержки уровня жизнедеятельности. Такое решение подразумевает разработку соответствующих законодательных, нормативно-методических, организационных, экономических и информационных механизмов, направленных на создание экологически безопасных условий жизнедеятельности. Важно найти другие источники покрытия ущерба, нежели средства бюджетов различных уровней, экологических фондов, соб-

ственных средств предприятий, расходуемых, в основном, на обновление технических и технологических методов производства и охраны природы.

Одним из механизмов оптимизации жизнедеятельности в экологической сфере может стать создание Фонда экологической поддержки населения. Основной целью создания Фонда является охрана здоровья населения, подверженного влиянию техногенной нагрузки, предотвращение негативного влияния техногенно измененной среды на здоровье.

Реализация цели обусловила необходимость решения следующих задач:

- разработка нормативно-методической базы анализа рисков для безопасности жизнедеятельности факторов в условиях отсутствия аварийных ситуаций;

- разработка методов качественного и количественного анализа экологических опасностей и методов оценки риска;

- выработка критериев приемлемого риска;

- разработка методик и расчет убытка от загрязнения окружающей среды и снижения безопасности жизнедеятельности;

- разработка информационной базы об экологическом состоянии регионов, методах сбора, хранения и передачи информации;

- стандартизация методов измерений показателей качества окружающей среды и регистрации здоровья населения;

- организация плановых и выборочных проверок осуществления сбора материала, необходимого для расчета риска;

- разработка рекомендаций по минимизации воздействия экологических факторов в отсутствие аварийных ситуаций для населения, проживающего в техногенно напряженных регионах.

Для решения поставленных задач на Фонд должны быть возложены следующие функции:

- обеспечение гарантированного покрытия затрат и ущербов населения, возникающих в результате проживания на экологически напряженных территориях;

- заключение договоров с лечебно-профилактическими и санаторно-курортными предприятиями на обслуживание тех категорий населения, которые в наибольшей мере подвержены негативному влиянию загрязненной окружающей среды;

- участие в создании и реализации эффективной системы управления безопасностью жизнедеятельности в экологической сфере;

- участие в разработке отраслевых и территориальных программ



Рис. 1. Организационная структура Фонда экологической поддержки населения

охраны природы;

- финансирование научных исследований в сфере медицинской экологии;

- пропаганда здорового образа жизни;

- участие в разработке законодательных и нормативных актов об охране окружающей среды;

- экологический (эколого-экономический) аудит деятельности предприятий, организаций, учреждений всех видов деятельности и форм собственности;

- проведение экологического и медико-экологического мониторинга региона;

- изучение и распространение передового опыта в части повышения безопасности жизнедеятельности в экологической сфере.

В соответствии с задачами, поставленными перед Фондом, в его структуре должны быть предусмотрены соответствующие подразделения (рис. 1).

Денежные средства Фонда образуются за счет ежеквартальных отчислений предприятий всех отраслей экономики, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, военной сферы и т.п., а также за счет добровольных взносов физических и юридических лиц. Средства Фонда должны расходоваться исключительно на компенсацию вреда населению, нанесенного негативным изменением качества окружающей среды, на выполнение задач, возложенных на Фонд его Уставом, и не подлежат налогообложению. В исключительных слу-

чаях по решению управляющего Фондом совета средства могут быть направлены предприятию, организации, учреждению на предупреждение аварийного загрязнения окружающей природной среды.

Главной методологической проблемой создания Фонда экологической поддержки населения является определение размеров платежей, взимаемых с предприятий, методика их исчисления, определение системы нормативов для расчета выплат населению. Эти вопросы будут решаться нами в ходе дальнейшей работы по усовершенствованию экономических механизмов управления экологической составляющей безопасности жизнедеятельности.

ВЫВОДЫ

Существующие на сегодняшний день экономические инструменты управления экологической безопасностью жизнедеятельности не позволяют в полной мере компенсировать ущерб, наносимый жителям урбанизированных техногенно измененных регионов. Средства, выделяемые из бюджетов различных уровней и экологических фондов, направляются на обновление технических и технологических средств производства и не компенсируют вред, нанесенный здоровью населения. Создание Фонда экологической поддержки населения позволит сосредоточить усилия на оздоровлении людей, проживающих в экологически неблагоприят-

ных регионах, направить средства на повышение качества жизни.

Литература:

1. Пірс Девід. Останні розробки щодо використання економічних важелів для управління в галузі навколишнього середовища // Доповіді семінару "Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики" (21 травня 1997 р., м. Київ). — К., 1997. — С. 56—64.

2. Галушкіна Т. Екологічний менеджмент в Україні // Економіка України. 1999, № 6. — С. 78—83.

3. Веклич О.О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання // Економіка України. — 2003. — № 10. С. 62—70.

4. Синякевич І. Економічні інструменти екополітики: теорія і практика // Економіка України, 1999, № 10. — С. 78—83.

5. Синякевич І. Екологізація розвитку: об'єктивна необхідність, методи, пріоритети // Економіка України, 2004, № 1. — С. 57—63.

6. Модельный закон об экологическом страховании (Об организации страхового дела в сфере защиты населения, территорий и хозяйственных объектов от воздействия загрязненной окружающей природной среды) // <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts17/txt17320.htm>.

7. Коваленко Н.В. Основные идеи законопроекта об обязательном экологическом страховании // http://aekos.ru/docs/article_10.