

УДК 351.82

А. В. Белоусов,  
аспірант кафедри права та європейської інтеграції, ХарPI НАДУ, м. Харків

## МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

A. Belousov,  
post-graduate student of the Department of law and European integration of KRI NAPA, Kharkov

### METHODOLOGICAL ASPECTS OF IMPROVING THE SYSTEM OF STATE MANAGEMENT OF DISASTER RISK

**У статті досліджено основні напрями реалізації методологічного забезпечення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Перший з них пов'язаний з вибором методології, на якій повинна будуватись система управління ризиками НС, другий — з вирішенням питання про те, які засоби можуть бути використані для виявлення існуючих і прогнозованих ризиків в регіоні (місті, районі), третій — з виробленням концепції і стратегії управління ризиками НС. Проаналізовано завдання, що пов'язані з виробленням концепції і стратегії управління ризиками надзвичайних ситуацій та запропоновано пропозиції щодо удосконалення діяльності даної системи. Вирішувати проблему управління в умовах НС необхідно не тільки шляхом перебудови функціональної структури і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, але і переходу до нової управлінської парадигми.**

**The article is devoted to the main directions of implementation of methodological support of the system of state management of risks of emergency situations. The first one relates to the choice of the methodology on which to build a system of risk management of emergencies, the second — with deciding which tools can be used to identify current and projected risks in the region (city, district), the third — with development of concept and strategy of risk management of emergencies. Analyzed the tasks associated with development of concept and strategy of risk management of emergency situations and contains proposals on improvement of the activity of this system. To solve the problem of management in emergency situations must not only by rebuilding the functional structure and training of managerial staff, but the transition to a new management paradigm.**

*Ключові слова:* державне управління, надзвичайні ситуації, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками, система управління ризиками надзвичайних ситуацій.

*Key words:* public administration, emergency, emergency risk, risk management, risk management system of emergency situations.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Існуюча тенденція, яка полягає в тому, що по мірі розвитку цивілізації, технічного прогресу роль і вплив держави у забезпеченні захисту населення і територій від стихійних лих, аварій, природних, техногенних і екологічних катастроф неухильно зростає. Слід зазначити, що ефективне управління ризиками надзвичайних ситуацій (НС) неможливо без методологічного забезпечення системи державного управління ризиками та формування загальної культури безпеки на всіх рівнях соціальної структури суспільства, але в першу чергу це відноситься до осіб, які приймають стратегічні державні рішення. По суті, це завдання формування національного менталітету, в якому ризик має стати світоглядною, ціннісною категорією.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Низку проблем державного управління ризиками НС досліджено в працях таких науковців, як В.І. Голінько,

С.О. Гур'єв, П.Б. Волянський, М.Л. Долгий, М.М. Кулешов, Н.Р. Малишева, С.К. Могил, С. І. Осипенко, П.В. Одарюк, Д.Ю. Полковниченко, Б.Н. Порфирьев, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва, та ін. Разом з тим єдиної точки зору щодо методологічного забезпечення системи державного управління ризиками НС так і не досягнуто.

#### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Ціллю даної статті є дослідження основних аспектів методологічного забезпечення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій та надання пропозиції щодо удосконалення діяльності даної системи.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Перш ніж перейти до розгляду напрямів удосконалення системи державного управління ризиками НС, потрібно розглянути методологічні аспекти формування державного управління даним процесом загалом. Методологічні ас-

пекти реалізується в трьох взаємозалежних напрямках. Перший з них пов'язаний з вибором методології, на якій повинна будуватись система управління ризиками НС. Найбільш продуктивною в даний час є ризикологічна, системно-синергетична методологія. Наведемо приклад використання, наприклад, ризикологічної методології для вирішення питань забезпечення екологічної безпеки. У середині 80-х рр. ХХ ст. у США в основу проведення державної екологічної політики була закладена концепція ризику, яка замінила концепцію нормативних моделей і стандартів. Концепція ризику виходить із того, що рівень небезпеки для життя і здоров'я людей ніколи не може дорівнювати нулю. Вона орієнтована, насамперед, на захист здоров'я людей (забезпечення певного рівня безпеки) від впливу забруднюючих речовин, які [1] знаходяться у повітрі, ґрунті, воді, продуктах і т.д. Застосування концепції ризику показало, що існують принципи і значні розбіжності в рівнях небезпеки для здоров'я людей з точки зору традиційних підходів (концепція нормативів) і підходів з позицій теорії ризику [3, с. 21]. Використання концепції ризику дозволяє отримати адекватне уявлення про реальні екологічні небезпеки для життя людей, про їх величину, відкриває для органів влади можливість розробити на цій основі ефективні заходи по зниженню ступеня впливу на здоров'я людей, насамперед дуже небезпечних і середньо небезпечних факторів.

Другий напрям методологічного забезпечення системи управління ризиками НС пов'язаний з вирішенням питання про те, які засоби можуть бути використані для виявлення існуючих і прогнозованих ризиків в регіоні (місті, районі). Для вирішення цього питання необхідно мати відповідні ресурси, нормативну базу, що визначає принципи цієї діяльності, організаційні структури, які могли б вирішувати такі проблеми. Мається на увазі наявність служб, які вивчають, наприклад, причини і кількість самогубств, негативні наслідки безробіття, вплив кліматичних, географічних, екологічних умов на здоров'я людей, а також організацій, провідних епідеміологічні, токсикологічні, інфекційні дослідження, аналіз сейсмостійкості будівель, ймовірних наслідків прогнозованих пожеж, вибухів, повеней. Інформація про ризики може бути зібрана в урядових бюлетенях з питань права, праці, заробітної плати, демографічної ситуації, зростання цін, темпів інфляції, розвитку економіки, розподілу держбюджету.

Такий підхід дозволяє підвищити ефективність системи управління безпеки, перетворити її фінансування, виробити практичні кроки щодо захисту здоров'я людей.

Третій напрям методологічного забезпечення системи управління ризиками НС пов'язаний з виробленням концепції і стратегії управління ризиками. Тут потрібен системний аналіз найбільш важливих результатів, ідей, що стосуються управління ризиком в Україні. Без серйозних наукових досліджень виробити системно-синергетичний погляд на проблеми ризику не вдасться. Розробка концепції, доктрини і стратегії управління ризиками пов'язана з вирішенням наступних завдань.

Перше завдання пов'язано зі стратегічним прогнозом розвитку України, з оцінкою коридору можливостей країни, з аналізом альтернативних сценаріїв майбутніх змін українського суспільства в найближчі 10—15 років. Очевидний зв'язок цієї проблеми з управлінням ризиком НС — у різних країнах треба захищатися від різних небезпек. Різні країни мають неоднакові ресурси для прогнозу і попередження катастроф.

Друге завдання пов'язано з виявленням, оцінкою і ранжирування ризиків. Мається на увазі, що необхідно мати уявлення про тенденції зміни ризиків у часі залежно від сценаріїв розвитку країни. У цих переліках ризиків країни повинна бути динаміка: доцільно знати, як змінюється в країні відносна вага різних загроз природного, техногенного, со-

ціального, екологічного та ін. При цьому важливо, щоб перелік ризиків НС був не тільки для "ризиків національного рівня", але і для ризиків у регіонах.

Третє завдання — дослідження наслідків глобалізації для України з оцінкою впливу глобальних проблем на ризики в Україні. Зараз політичні, інформаційні, культурні зв'язки з іншими країнами стають все тіснішими. Цей процес пов'язаний з певними ризиками, зміст яких слід знати.

Четверте завдання припускає наукові розробки в області життєзберігаючих технологій, засобів захисту і порятунку.

П'яте завдання пов'язано з прогнозуванням і стратегічним плануванням. Передбачається необхідність аналізу і прогнозу постіндустріальних ризиків, пов'язаних з технологіями завтрашнього дня. Це біотехнологія і генна інженерія, комп'ютерні та телекомунікаційні технології, зброя нових типів, технології впливу на масову та індивідуальну свідомість. Учені, експерти повинні сьогодні подбати, щоб майбутні небезпеки не стали для нашого суспільства несподіванкою, а майбутні можливості були б використані найкращим чином.

Шосте завдання пов'язано з розробкою теорії управління ризиками НС. Сучасна теорія управління ризиками НС заснована на синергетиці, теорії самоорганізованої критичності, нормальних аварій, прогнозувальних нейромереж, динамічного хаосу, знаходиться в стадії побудови. Але наявні розробки, як правило, не використовуються управліннями в практичній діяльності по управлінню ризиками НС.

З арсеналу політичних заходів насамперед потрібно виділити необхідність офіційного визнання на вищому рівні концепції державного управління ризиками НС і управління ними як методологічною основою вирішення завдань сталого розвитку та забезпечення національної безпеки України. В якості форми такого визнання можуть служити розробка і прийняття концептуальних основ управління ризиками НС в Україні. Крім того, на політичному рівні необхідна відповідна підтримка системи державних програм і заходів по зниженню ризиків НС, включаючи вирішення проблем науково-методологічного та методичного характеру.

У загальній системі управління ризиками НС пріоритет повинен бути відданий комплексу заходів, спрямованих на зниження ризику виникнення НС і пом'якшення їх наслідків. Комплекс заходів заснований на управлінні ризиками НС, який неможливий без інформаційної підтримки для підготовки і прийняття управлінських рішень по попередженню і ліквідації НС. Для управління ризиком здійснюється моніторинг стану природного середовища і об'єктів техносфери, аналіз ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій.

Створення комплексної моніторингової системи з прогнозування НС природного і техногенного характеру дозволить значно підвищити ефект зниження ризику за рахунок точності і своєчасності прогнозів [7, с. 32].

Одним з напрямів державної політики у сфері захисту населення від НС природного і техногенного характеру є підготовка і реалізація превентивних заходів, спрямованих на попередження НС або зменшення їх масштабів. Зарубіжний досвід і вітчизняна практика показують, що витрати на проекти щодо запобігання НС значно нижче можливого збитку від них.

Тому попередження НС забезпечується завчасним введенням органами управління, силами і засобами органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій, до повноважень яких входить вирішення питань щодо захисту населення і територій від НС, комплексу заходів (превентивних заходів), спрямованих на максимально можливе зменшення ризику виникнення НС, а та-

кож на збереження здоров'я людей, зниження розмірів шкоди, завданої довкіллю і матеріальних втрат у разі їх виникнення.

Попередження НС полягає у використанні здійснених завчасно організаційних, інженерно-технічних та інших заходах щодо зниження можливості виникнення НС. Попередження НС базується на: а) моніторингу навколишнього природного середовища, потенційно небезпечних об'єктів, діагностиці стану будівель і споруд з точки зору їх стійкості до впливу вражаючих факторів небезпечних природних і техногенних явищ; б) прогнозування небезпек та загроз виникнення НС природного і техногенного характеру та наслідків їх впливу вражаючих факторів на населення, об'єкти економіки та навколишнє природне середовище.

Одним із напрямів державної політики в галузі зниження ризиків та пом'якшення наслідків НС є підготовка органів державного управління, сил та засобів до ліквідації НС, оперативного проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Від того, наскільки швидко буде надано допомогу потерпілим, прийняті заходи по локалізації та ліквідації зон ураження, значною мірою залежать масштаби наслідків НС. Досвід показує, що скорочення часу початку аварійно-рятувальних робіт у завалах будівель з 6 годин до 1 години зменшує людські втрати на 30—40 %, а підвищення темпів робіт у два рази збільшує число врятованих на 35 % [6, с. 21].

Завчасна підготовка в країні до ліквідації можливих НС організовується і проводиться державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, встановлених діючим законодавством на основі відповідних програм і планів.

Основними завчасними заходами, що забезпечують створення дієвих передумов для успішної ліквідації в подальшому НС, є:

- підготовка посадових осіб, органів управління, формувань і населення до дій у НС;
- створення угруповань сил, націлених на захист території;
- проведення необхідного технічного оснащення органів управління та сил Єдиної державної системи цивільного захисту;
- підтримання в готовності органів управління, сил і засобів Єдиної державної системи цивільного захисту;
- створення резервів матеріальних ресурсів для ліквідації НС;
- планування можливих дій з ліквідації НС;
- організація взаємодії між підсистемами і ланками Єдиної державної системи цивільного захисту;
- здійснення постійного контролю за обстановкою в країні, пов'язаної з НС.

Успіх ліквідації наслідків НС у вирішальній мірі залежить від організації дій органів державного управління і сил Єдиної державної системи цивільного захисту, ефективності управління проведенням аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

В основі організації цих робіт лежать завчасно розроблені на всіх рівнях Єдиної державної системи цивільного захисту, у всіх її підсистемах і ланках плани дій щодо попередження та ліквідації НС. Ці плани розробляються на основі оцінки ризику виникнення НС для відповідної території, прогнозування варіантів можливої при цьому обстановки, аналізу можливих рішень на проведення робіт.

Плани дій щодо попередження та ліквідації НС уточнюються при виникненні загрози і безпосередньо в процесі робіт з ліквідації НС [2, с. 14].

У системі управління ризиком НС процес локалізації спрямований на здійснення екстрених заходів з метою стримування та придушення розвитку НС, починається відразу після настання НС і триває від декількох днів до декількох місяців.

Ліквідація наслідків НС починається після завершення стадії локалізації і може тривати від декількох місяців до декількох років.

Ліквідація наслідків НС починається після завершення стадії локалізації і може тривати від декількох місяців до декількох років.

У системі управління ліквідацією наслідків НС передбачається також і розробка методів та інструментарію створення гнучкої глобальної комп'ютерної мережі (як за ресурсів МНС України, так і комп'ютерної техніки залучених виконавців) зі змінною структурою, що дозволяє ефективно вирішувати завдання управління. Програмне забезпечення повинно дозволяти незалежно від платформ швидко підключатися до баз даних окремих учасників робіт, забезпечувати надійну комунікацію з урахуванням прав доступу, розпаралелювання обчислювальних робіт, а також своєчасну передачу планової та організаційно-розпорядчої документації до відома зацікавлених виконавців. Це повинно забезпечуватися, в тому числі і з використанням комп'ютерної мережі та електронного підпису [4, с. 12].

Основні особливості функціонування систем управління в умовах НС полягають у тому, що проблема (надзвичайна ситуація) розвивається несподівано, раптово. Коли вона виникає, перед системою управління постають завдання, не властиві стаціонарному режиму роботи організації і її минулому досвіду. Аналіз функціонування систем управління в умовах НС дозволив виділити ряд їх особливостей у порівнянні з дією традиційних систем управління.

Управління ризиком у режимі НС визначаються і створюються законодавчі, нормативні та економічні механізми, спрямовані на мінімізацію ризику і збитку від НС.

Найважчий превентивний план повинен бути досить гнучким, щоб на його основі у разі необхідності могла бути побудована конкретна програма дій, що включає термінові заходи щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Цінність такого плану в момент виникнення НС полягає в тому, що він скоротить до мінімуму час збору інформації і прийняття необхідних оперативних рішень.

На жаль, численні приклади як у нас в країні, так і за кордоном показують, що навіть достовірної та чіткої інформації нерідко виявляється недостатньо для того, щоб керівництво негайно відреагувало на таку НС, вдавшись до оперативних і ефективних дій у відповідь.

Основні причини запізнення відповідних дій такі:

- інерційність інформаційної системи;
- необхідність перевірки і підтвердження достовірності інформації про виникнення НС;
- психологічні особливості людини.

Практика показує, що найбільш складним є початковий період виникнення НС. Відсутність достовірних відомостей про ситуацію служить живильним середовищем для виникнення і поширення різних чуток; полярних оцінок, що претендують на достовірність.

Тому дуже важливо в початковий період НС по можливості ввести людей в курс справи, забезпечити необхідною інформацією, зайняти якоюсь корисною справою, допомогти подолати природне хвилювання і придбати впевненість у собі. При оновленні особового складу працюючого в умовах НС весь цей процес потрібно повторювати [8, с. 31].

На відміну від стратегічного планування і управління, які покликані розглядати стратегічні завдання протягом досить довгого періоду, системи управління в умовах НС повинні діяти в реальному масштабі часу. Стратегічні завдання повинні вирішуватися системою управління в обмеженому інтервалі часу по мірі їх виникнення. На практиці це означає періодичне коригування переліку ключових стратегічних завдань і безперервне стеження за появою нових надзвичайних подій, про виникнення яких керівництво має бути

негайно повідомлено. Крім того, система управління ризиком в умовах НС повинна бути швидко переорієнтована на дії в екстремальних умовах [3, с. 15].

Серйозною проблемою організації ефективного управління в умовах НС є відсутність координації діяльності офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Часто виникає плутанина при вирішенні питання, чим має займатися той чи інший заклад. Це призводить до дублювання роботи в одних областях і бездіяльності в інших. Однак традиційні підходи до управління в умовах НС, як показує досвід їх використання, призводять до незадовільних результатів.

Вирішувати проблему управління в умовах НС необхідно не тільки шляхом перебудови функціональної структури і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, але і переходу до нової управлінської парадигми. Під останньою розуміється система поглядів, які базуються на основних положеннях ситуаційного управління. Згідно з цим положенням побудову системи управління в умовах НС є відгук на різноманітні за своєю природою впливи зовнішнього середовища. При цьому останнє розглядається як відкрита система. Основні передумови її успішного функціонування повинні визначатися не всередині, а поза системою. Іншими словами ефективність функціонування системи пов'язують з тим, наскільки вдало вона реагує на зовнішнє оточення, наскільки стійка до несподіваних змін зовнішнього середовища, наскільки ефективно використовує свої потенційні можливості.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Дослідження основних аспектів методологічного забезпечення системи державного управління ризиками НС дало змогу зробити наступні висновки, що для управління ризиками НС слід розвивати:

- систему моніторингу, аналізу ризику і прогнозування НС як основи діяльності по зниженню ризиків НС;
  - систему попередження НС та механізми державного регулювання ризиків;
  - систему ліквідації НС, включаючи оперативне реагування на НС, технічні засоби та технології проведення аварійно-рятувальних робіт, першочергового життєзабезпечення та реабілітації постраждалого населення;
  - систему підготовки керівного складу органів управління, фахівців та населення в галузі зниження ризиків та пом'якшення наслідків НС.
- При цьому структура системи управління ризиками НС в масштабі країни або на конкретній території включає такі основні елементи:
- виходячи з економічних і соціальних факторів, встановлюються рівні прийнятного ризику і будуються механізми державного регулювання безпеки;
  - моніторинг навколишнього середовища, аналіз ризику для життєдіяльності населення і прогнозування НС;
  - прийняття рішень про доцільність проведення заходів захисту;
  - раціональний розподіл коштів на превентивні заходи щодо зниження ризику та заходи щодо пом'якшення наслідків НС;
  - здійснення превентивних заходів щодо зниження ризику НС та пом'якшення наслідків;
  - проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт при НС.

### Література:

1. Безпека людини у надзвичайних ситуаціях: навч. посіб. / За ред. В.І. Голінька. — 4-те вид., перероб. і доп. — Д.: Національний гірничий університет, 2011. — 161 с.

2. Гур'єв С.О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С.О. Гур'єв, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва // Університетські наукові записки [Текст]: наук. зб. — № 2 (30). — Хмельницький: ХМУПУ, 2012. — С. 285—290.

3. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій [Текст]: монографія / С.О. Гур'єв, А.В. Терент'єва, П.Б. Волянський. — К.: [б. в.], 2008. — С. 8—34; 93—112.

4. Кулешов М. М. Вдосконалення надійності функціонування системи цивільного захисту / М.М. Кулешов, П.В. Одарюк // Проблеми надзвичайних ситуацій: зб. наук. пр. АЦЗ України. — Вип. 3. — Х.: Фоліо, 2006. — С. 107—111.

5. Малишева Н. Р. Надзвичайна ситуація / Н.Р. Малишева // Юридична енциклопедія. — К.: Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2012. — 720 с.

6. Могил С.К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф / С.К. Могил // Актуальні проблеми держави та права: Збірник наукових праць. Вип. 6. Ч. II. — Одеса: Астропринт, 2009. — С. 107—114.

7. Полковниченко Д.Ю. Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій на основі концепції ризиків / Д.Ю. Полковниченко // Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс]. — 2013. — № 4. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3/10.pdf>

8. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій [Текст] / під ред. С.О. Гур'єва / ІДУСЦЗ НУЦЗУ; УНПЦ ЕМД та МК. — Вінниця: [б. в.], 2010. — 412 с.

### References:

1. Golnik V.I. (2011), Bezpeka lyudyny u nadzvychaynykh sytuatsiyakh: navch. posib, [Human security in emergencies: textbook. manual.], National mining University, Donetsk, Ukraine, 161 p.

2. Guriev, S.O. Radysh, A.V. Terenteva, A.W. (2012), Zadachi kryzovoho menedzhmentu ta upravlinnya nadzvychaynykh sytuatsiyamy v derzhavnomu upravlinni, [Tasks of crisis management and emergency management in public administration], Universytet-s'ki naukovy zapysky vol. 2, pp. 285—290.

3. Guriev, S.O. Volyans'kyi, P.B. Terenteva, A.W. (2008), Kryzovyy menedzhment ta pryntsyipy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy, [Crisis management and risk management principles in the process of liquidation of emergency situations], Kyiv, Ukraine, 258 p.

4. Kulyeshov, M.M. Odaryuk, P.V. (2006), Vdoskonalennya nadiynosti funktsionuvannya systemy tsyvil'noho zakhystu, [Improvement of reliability of functioning of the system of civil protection], Problemy nadzvychaynykh sytuatsiy. Kharkiv, Ukraine, vol. 3, pp. 107—111.

5. Malysheva, N.P. (2006), Nadzvychayna sytuatsiya, [Emergency], Yurydychna entsyklopediya, Kyiv, Ukraine, 720 p.

6. Mohyl, S.K. (2009), Hosudarstvo v preduprezhdeny y lykvydatsyy posledstvyvy avaryy y katastrof, [State in the prevention and elimination of consequences of accidents and disasters], Aktual'ni problemy derzhavy ta prava, vol. 6, Astroprint, Odessa, pp. 107—114.

7. Polkovnychenko, D.Yu. (2013), Derzhavna polityka u sferi poperedzhennya nadzvychaynykh sytuatsiy na osnovi kontseptsiyi ryzykiv, [State policy in the sphere of prevention of emergency situations on the basis of the concept of risk], Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, vol. 4, pp. 21—29.

8. Guriev, S. (2010), Reahuvannya na vynyknennya nadzvychaynykh sytuatsiy, [Response to emergencies], Vinnitsa, 412 p.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2014 р.