

*О. А. Мельниченко,*

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,

м. Харків

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ**

*Дістало подальшого розвитку поняття «механізми державного управління надзвичайними ситуаціями»; уточнено зміст складових цих механізмів.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми, поняття, складові, надзвичайні ситуації.

«Крім стихійних сил природного походження, небезпека для людства може критися і у створених людиною об'єктах і процесах: підприємствах різних галузей економіки та технологічних процесах, об'єктах інфраструктури, оборонних об'єктах, житловому секторі, необережному поводженні людей тощо» [12, с. 3]. «За умов надзвичайної ситуації виникає багато ризиків різних за своїм змістом, джерелом прояву, величини ймовірності та розміру можливих втрат і негативних наслідків для даної країни або території» [7, с. 136]. «За нехтування питаннями безпеки людство розплачується допоки порівняно незначним зростанням числа аварій, вибухів, пожеж, які, тим не менше, наносять невідновну шкоду навколишньому природному середовищу, істотну соціально-економічну шкоду та нерідко призводять до травм і смертей людей» [9, с. 9].

Попри загальне прагнення безпеки, ані окремі особи, ані держави неспроможні повною мірою убезпечити людство від надзвичайних ситуацій. Однак це жодним чином не применшує значущості держави в цьому процесі, оскільки саме її структурні підрозділи здійснюють «наглядово-профілактичну діяльність та оперативне реагування на надзвичайні ситуації як можливі форми (цивільного. – *О. М.*) захисту населення і територій» [14, с. 3]. Більше того, саме завдяки удосконаленню механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями можна зменшити ймовірність їх виникнення та скоротити негативні ефекти від їх проявів.

Проблематика управління надзвичайними ситуаціями відображена в дисертаційних роботах з державного управління (С. Андреев, Л. Жукова,

Г. Іщенко, Н. Клименко, С. Марова, Р. Приходько, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Труш), географії (А. Довгань, О. Дронова), економіки (І. Ілляшенко, О. Кононенко, М. Куценко, Г. Обиход, В. Одинець, Г. Плосконос, Ю. Скиданенко), історії (М. Андрієнко, Л. Баличева С. Сташенко, С. Тараненко), права (О. Братель, В. Доманський, В. Колесников, Ю. Кочетков, І. Куц, Ю. Лозинський, В. Люблін, М. Удод, А. Філіпенко) та технічних наук (О. Безуглов, В. Бендюг, А. Биченко, В. Босак, Д. Войтович, М. Граб, Ю. Губін, О. Джулай, О. Дигало, О. Дядюшенко, С. Іванюта, О. Захаренко, А. Калиновський, О. Касьян, А. Коссе, С. Кривошликов, О. Кузьомін, К. Кязімов, В. Лифар, М. Літвін, О. Ляшенко, І. Малець, Є. Морщ, М. Підгорний, Р. Покровський, В. Процак, Т. Рак, Р. Ратушний, Г. Рева, С. Рябоконеко, О. Тарасенко, В. Томенко) та ін.

Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до даної проблеми. Так, зокрема, В. Андронов та Є. Варивода розглянули нормативно-правове поле регулювання управління екологічною безпекою на засадах екологічної оцінки у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [2]. О. Барило, С. Потеряйко і В. Тищенко запропонували модель процесу управління під час реагування на надзвичайну ситуацію [4]. А. Белоусов дослідив роль сучасної держави в запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та вдосконалення державного впливу на данні процеси [5]. С. Вовченко актуалізував сучасні теоретичні підходи до розуміння системи державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [6]. А. Кошкін і О. Труш розглянули структуру, функції та принципи побудови ситуаційних центрів а також прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій [17]. Л. Оверчук вивчив напрями вдосконалення механізмів державного регулювання експертизи виробів медичного призначення в контексті управління наданням гуманітарної допомоги в умовах надзвичайних ситуацій [13]. Р. Приходько та А. Ромін узагальнили існуючі підходи до методологічних засад розвитку сфери захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [16].

*Метою статті є надання пропозицій щодо удосконалення державного управління надзвичайними ситуаціями. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток поняття «механізми державного управління надзвичайними ситуаціями»; 2) уточнено зміст складових цих механізмів.*

Проблема державного управління надзвичайними ситуаціями не нова для вітчизняної та світової науки. Попри це на сьогодні відсутній усталений понятійний апарат. Відповідь на питання: що ж собою являє механізм державного управління надзвичайними ситуаціями – намагалось дати чимало науковців, узагальнення чиїх напрацювань дозволяє дійти таких проміжних висновків.

1. Сутність цього поняття розкриває поєднання змісту його складових:

– надзвичайні ситуації – «...порушення нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена ... небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності» [10];

– державне управління – «діяльність органів державної влади з вироблення, реалізації та вдосконалення регуляторного впливу на розвиток суспільства з метою задоволення все зростаючих потреб його членів» [12, с. 62];

– механізми регуляторного впливу – «штучно створена система, яка відповідно до базових принципів і функцій управління, за допомогою доступних методів і засобів здійснює регуляторний вплив на суспільство та суб'єктів господарювання, завдяки чому забезпечує розвиток цієї системи й розв'язання протиріч, що виникають між учасниками цього процесу» [Там само, с. 67].

2. Більшість науковців виділяють такі ознаки механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями: система; засоби, інструменти та важелі [1]; державне управління сферою цивільного захисту [1; 8]; законодавчі обмеження; ресурсний потенціал держави; виявлення, запобігання та нейтралізація загроз сталому розвитку [8].

3. Дискусійною вбачається думка окремих науковців. Так, зокрема, Т. Грига, по-перше, ототожнив суб'єкт регуляторного впливу («органи державного управління та вищих посадових осіб держави» [8, с. 24]) і «механізм державного управління», використовуючи який ті мають здійснюватися заходи з профілактики, локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій; по-друге, визначив об'єктом регуляторного впливу держави «об'єкти безпеки» [Там само], тоді як мали бути – потенційно небезпечні об'єкти та території.

4. Науковці виділяють такі механізми: організаційний; правовий [8; 12]; організаційно-правовий [1]; адміністративний, економічний, політичний, фінансовий [12].

Проведені узагальнення напрацювань провідних науковців і результати власних досліджень дозволили уточнити зміст складових механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями:

1. Суб'єкти регуляторного впливу: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки та оборони України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна (регіональна, місцева) комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

2. Об'єкти регуляторного впливу: територіальні органи управління ДСНС України та підпорядковані підрозділи; підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України; спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідні установи; прокуратура; територіальні органи державного управління; органи місцевого самоврядування; підприємства, організації і установи; населення; соціальна, економічна, політична та екологічна ситуація; надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціального чи воєнного характеру.

3. Функції регуляторного впливу: повсякденне здійснення превентивних заходів; захист населення, суб'єктів господарювання, територій та навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій у разі їх настання; створення сприятливих умов для сталих темпів збалансованого розвитку національної економіки та покращання життя населення.

4. Цілі регуляторного впливу: «економічний, соціальний та політичний ефект» [12, с. 56], який виявляється у зниженні ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього природного середовища у межах показників прийняттого для держави ризику.

5. Принципи регуляторного впливу: «безумовної безпеки; превентивної безпеки; раціональної безпеки» [3]; «превентивності; мінімізації; вибору доцільного значення; обов'язковості інформування; свободи інформації; адресності» [15]; «плати за ризик; невід'ємного права на здорове довкілля; правової забезпеченості; необхідної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів» [3; 16]; «добровільності» [3; 10]; «прийняттого ризику» [3; 10; 15]; «повноти» [15; 17]; «гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян; пріоритетності завдань; гласності, прозорості; вільного отримання та поширення публічної інформації; відповідальності; максимальності; централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни» [10]; «системності; ефективності; наочності й доступності; сумісності та уніфікації; відкритості; модульного нарощування; організаційної єдності; концептуальної узгодженості і несуперечливості; технічно-естетичного балансу; синергетичності» [17]; «дотримання регламентів; директивності; нормативності» [1]; «комплексності» [10; 17].

6. Методи та засоби регуляторного впливу:

– адміністративні (запровадження паспортів ризику потенційно небезпечних об'єктів і територій; ліцензування; квотування; накладання санкцій; стандартизація; реєстрація; встановлення лімітів, граничних і фіксованих цін; введення адміністративних заходів; бар'єри для злиття й поглинання; антимонопольні заходи; будівельні та інші норми і правила; інструкції з експлуатації; контроль, нагляд; перевірки; експертиза; покарання);

– економічні (цільове фінансування; державні замовлення та закупівлі; надбавки; дотації; цільові субсидії; позики; пільги в оподаткуванні і

кредитуванні; здійснення політики прискореної амортизації; регулювання цін; спрямування міжнародної технічної допомоги);

– нормативно-правові (Кодекс цивільного захисту України; закони України; укази Президента України; постанови та рішення Верховної Ради України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази ДСНС України; методичні матеріали і інструкції нормативного характеру);

– організаційні (сприяння використанню ГІС-технологій для моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій; навчання та тренування особового складу; визначення процедур; надання необхідних консультацій та інформації; розробка стратегій, програм, прогнозів і планів розвитку держави (регіону, галузі); визначення умов і порядку природокористування; координації зусиль та ресурсів);

– соціально-психологічні (соціальні норми, право, звичаї, мораль, релігійні та етичні норми).

7. Характер регуляторного впливу: «реагування; регламентування; спрямування; стимулювання» [11, с. 179].

**Висновки.** На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття «механізм державного управління надзвичайними ситуаціями», яке слід тлумачити як сукупність способів, методів і засобів регуляторного впливу держави, які використовуються нею для профілактики та зменшення негативних ефектів від надзвичайних ситуацій. Слід виділити такі елементи механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями: «суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, методи та засоби» [12, с. 56], принципи та характер регуляторного впливу. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій та належне реагування у разі їх виникнення.

#### **Список використаних джерел:**

1. *Андрєєв С. О.* Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. О. Андрєєв. – Х., 2010. – 19 с.
2. *Андронов В. А.* Державні механізми забезпечення екологічної оцінки у сфері запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / В. А. Андронов, С. О. Варивода //

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 4. – С. 236–244.

3. *Барило О. Г.* Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях / О. Г. Барило, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – № 4. – С. 77–84. – (Серія «Управління»).

4. *Барило О. Г.* Оцінювання ефективності організації державного управління у надзвичайних ситуаціях / О. Г. Барило, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – № 2. – С. 56–60. – (Серія «Управління»).

5. *Белоусов А. В.* Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / А. В. Белоусов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 20. – С. 153–156.

6. *Вовченко С. Д.* Розвиток теоретичних основ функціонування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / С. Д. Вовченко // Економіка та держава. – 2013. – № 10. – С. 141–144.

7. *Волянський П. Б.* Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 13. – С. 134–136.

8. *Грига Т. Г.* Питання державного регулювання у сфері цивільного захисту / Т. Г. Грига // Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 29 квітня 2014 р. – Черкаси : Вид-во ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ, 2014. – С. 23–25.

9. *Джумагалиев Р. М.* Техногенная угроза национальной безопасности Республики Казахстан / Р. М. Джумагалиев // Вестник Кокшетауского технического института. – Кокшетау : Изд-во КТИ МЧС РК, 2011. – № 4. – С. 8–12.

10. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] від 02.10.2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

11. *Мельниченко О. А.* Типологізація механізмів державного регулювання / О. А. Мельниченко // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : матеріали IV всеукр. наук.-практ. конф., 11 жовтня 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2012. – С. 176–179.

12. *Мельниченко О. А.* Управління структурними зрушеннями : [підруч.] / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

13. *Оверчук Л. П.* Напрями удосконалення механізмів державного регулювання експертизи виробів медичного призначення в контексті управління наданням гуманітарної допомоги в умовах надзвичайних ситуацій / Л. П. Оверчук // Економіка та держава. – 2013. – № 12. – С. 133–137.

14. Природні та техногенні загрози, оцінювання небезпек : [навч. посіб.] / В. А. Андронов, А. С. Рогозін, О. М. Соболев, В. В. Тютюник, Р. І. Шевченко. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2011. – 264 с.

15. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 37-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

16. *Ромін А.* Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / А. Ромін, Р. Приходько // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр., 2013. – № 4. – С. 41–47.

17. *Труш О. О.* Системи підготовки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) / О. О. Труш, А. О. Кошкін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 4. – С. 256–262.

***Melnychenko O. A. Public administration mechanisms for emergency management: essence and components.***

The concept of 'mechanisms for emergency management' has been further developed; the content of the mechanisms components has been specified.

**Key words:** public administration, mechanisms, concepts, components, emergencies.

***Мельниченко А. А. Механизмы государственного управления чрезвычайными ситуациями: сущность и составляющие.***

Получило дальнейшее развитие понятие «механизмы государственного управления чрезвычайными ситуациями»; уточнено сущность составляющих этих механизмов.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы, понятие, составляющие, чрезвычайные ситуации.