

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

СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ ТА ЗМІСТ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій, мотивується необхідність удосконалення визначених складових.

Ключові слова: державне управління, надзвичайні ситуації, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками, комплексний механізм державного управління.

Сьогодні небезпеки і загрози у світі набувають все більш комплексного взаємопов'язаного характеру. Звідси єдино вірним підходом до вирішення проблем безпеки є комплексний, системний підхід. Однак це положення легко декларувати, але набагато важче забезпечити його реалізацію в практичному житті. Виникає низка невирішених проблем, у тому числі й наукового характеру. Наразі відсутнє наукового опрацювання проблеми комплексного управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру. До кола невирішених відносяться також питання розробки механізмів державного управління виникненням ризиків НС техногенного та природного характеру, визначення оптимального складу необхідних сил і засобів, обсягів резервів фінансових і матеріальних ресурсів на випадок надзвичайних ситуацій, підготовки та прийняття системи нормативних показників готовності до надзвичайних ситуацій і т.д.

Теоретичні доробки та обґрунтування практичних рекомендацій у сфері цивільного захисту, попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру висвітлюються в працях багатьох відомих українських і зарубіжних учених, зокрема В. Бакуменка, О. Додонова, О. Коротич, В. Князева, А. Кульман, О. Мельниченко, Н. Мельтюхової, А. Михненко, Н. Нижник,

Г. Одінцової, О. Машков, Р. Рудніцької, О. Сидорчука, О. Стельмаха, Ю. Сурміна, Н. Хрусталевої, Ю. Ульяновченка та ін. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації НС, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питанню розробки комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій не було приділено достатньої уваги.

Метою статті є визначення особливостей економічної оцінки наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні й вироблення пропозицій з удосконалення методики даної оцінки, а також впровадження страхування ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

На сьогоднішній день, з розвитком цивілізації, технічного прогресу неухильно підвищується роль і вплив держави у забезпеченні захисту населення і територій від стихійних лих, аварій, природних і техногенних катастроф.

Якщо в минулому характерними були окремі дії держави, спрямовані, як правило, на ліквідацію НС, то наприкінці ХХ ст. почали створюватися спеціальні структури, організації, служби, головним завданням яких є, насамперед, протидія їх виникненню, розробка підходів щодо забезпечення державного регулювання вирішення проблем захисту населення і територій.

У багатьох країнах світу дійшли висновку, що для успішної боротьби з небезпечними природними явищами та техногенними НС потрібна цілеспрямована державна політика, єдина державна координуюча організаційна система. Слід зазначити, що однією з перших на цей шлях стала Україна.

Функції держави реалізуються за допомогою певних механізмів. Створення механізмів державного управління ризиками НС обумовлено необхідністю виконання функції держави, що полягає в обов'язку захисту її населення та громадян.

У сучасній науковій літературі термін «механізм» досить часто використовується в різних сферах життєдіяльності. Як зауважує А. Кульман,

існує величезна кількість механізмів, які являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, де відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результуючу реакцію [1, с. 13-14].

Слід відзначити, що термін «механізм державного управління» набув широкого поширення в науковій літературі, його визначення надають представники різних наук, таких як право, економіка, соціологія, політологія та ін. Натомість у даному дослідженні ми більш докладно зупинимося на визначеннях цього терміна, що були запропоновані представниками науки державного управління.

Так, Г. Одинцова та Н. Мельтюхова наголошують, що механізмом управління є засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети [2, с. 13].

Визначення, запропоноване Г. Одинцовою та Н. Мельтюховою, лягло в основу визначення, наведеного в енциклопедичному словнику з державного управління, де механізми державного управління розглядаються як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності та відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [3, с. 27].

О. Коротич, поділяючи точку зору Г. Одинцової та Н. Мельтюхової, виділяє у складі державних механізмів управління конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного

управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; сукупність способів, методів і важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це, насамперед, сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів [4, с. 246].

У Словнику-довіднику з державного управління визначено, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії та результати [5, с. 116-117].

На думку Н. Нижник і О. Машкова, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [6, с. 37, 49].

В. Малиновський тлумачить механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління,

спрямованих на реалізацію цілей державного управління [7, с. 15].

За визначенням, наданим науковцями Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ Р. Рудніцькою, О. Сидорчуком, О. Стельмахом, механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [8, с. 15].

О. Федорчак, здійснивши певну класифікацію механізмів державного управління, зазначає, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [9].

О. Мельниченко визначає поняття «механізм державного управління надзвичайними ситуаціями» як сукупність способів, методів і засобів регуляторного впливу держави, які використовуються нею для профілактики та зменшення негативних ефектів від надзвичайних ситуацій. На його думку, також слід виділити такі елементи механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, методи та засоби, принципи й характер регуляторного впливу [10].

Таким чином, можливо дійти висновку, що механізм державного управління виникненням ризиків НС техногенного та природного характеру має бути комплексним. Стосовно комплексного підходу в державному управлінні В. Бакуменко наголошує, що загальний спосіб дослідження суспільного управління, який, виходячи з його складності та неоднозначності, в методологічному плані надає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери та застосувати методи інших наукових знань – політології, економіки, юридичної науки, державного управління, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки

арсеналом і результатами міжпредметних досліджень [3, с. 329].

Словник-довідник з державного управління визначає комплексний механізм державного управління як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [5, с. 116-117].

Схожої думки дотримується російський дослідник М. Круглов, який розглядає комплексний механізм управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових (а в деяких випадках – також політичних) способів цілеспрямованої взаємодії суб'єктів господарювання (суб'єктів підприємництва та науково-технічного розвитку) та впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів діючих сторін, об'єктів і суб'єктів управління [11, с. 126].

Натомість більшість авторів, які також надали дане визначення в науковій літературі, наполягають на системі або сукупності не засобів та способів, а окремих самостійних механізмів. Серед них Н. Нижник та В. Олуйко, які розглядають комплексний механізм державного управління як систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [12, с. 24].

О. Федорчак також підкреслює, що комплексний механізм може складатися з таких видів механізмів: економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо); мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи); організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування); політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо); правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні

рекомендації та інструкції тощо) [9].

Ю. Ульянченко, розглядаючи комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки, визначає його як сукупність функціональних механізмів (правовий, економічний, адміністративний, соціальний, інформаційний тощо) державного регулювання, який ґрунтується на базових принципах, забезпечуючи досягнення поставленої мети та оптимальних умов розвитку аграрного сектора за допомогою певних методів та інструментів з урахуванням дії законів ринку [13, с. 160].

Таким чином, можна запропонувати підхід до визначення комплексного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру як сукупність використовуваних державою правового, економічного, організаційного та інформаційного механізмів з метою істотного зниження природних і техногенних ризиків і пом'якшення наслідків катастроф і стихійних лих в Україні шляхом підвищення рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в умовах можливих НС.

Виходячи з викладеного, функціональні механізми державного управління ризиками НС, що є складовими комплексного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, можуть бути правовими, економічними, організаційними, інформаційними. Дані механізми можуть використовувати власні методи, засоби та інструменти впливу на ризики НС (рисунок).

Розглянемо зазначені механізми державного управління ризиками НС з позицій структурно-функціонального підходу.

Розглядаючи в науковій літературі визначення «правовий механізм державного управління», слід відзначити, що тут серед науковців, як і при визначенні механізмів державного управління, існують різні точки зору. Так, на думку А. Олійника, адміністративно-правовий механізм визначається нормами права, правовідносинами, правореалізацією та відповідними актами,

правосвідомістю та правовою культурою, а також законністю правового регулювання [14, с. 123].



Рис. 1. Основні складові комплексного механізму державного управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру

Джерело: Складено самостійно

Вважаємо, що правовий механізм державного управління ризиками НС техногенного та природного характеру включає в себе міжнародно-правові та правові норми національного законодавства, правовідносини, нормативні правові акти, правову культуру і свідомість.

Правовий механізм державного управління ризиками НС охоплює відповідні норми Конституції України, Кодексу цивільного захисту України та інші нормативно-законодавчі акти, що регламентують процес управління ризиками НС, а також органи законодавчої влади (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України).

Слід відзначити, що правовий механізм формується, виходячи з того, що на створення та розвиток нормативно-правової бази управління ризиками НС, безумовно, впливають різноманітні фактори, серед яких: особливості вихідного

правового поля; розвиток державності суверенної України; особливості стану соціально-економічних умов країни в цілому та її регіонів; розширення міжнародної співпраці та прагнення України до європейської інтеграції тощо.

Зазначимо, що основними властивостями правового механізму є його зв'язок з конкретною ціллю та системна природа, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів стосовно обраної сфери регулювання (у даному випадку – ризики виникнення НС), а їх організовану і взаємопов'язану сукупність, спроможну забезпечити досягнення поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами наявних інтересів.

Наступним механізмом державного управління ризиками НС є організаційний, його сутність, на думку В. Калюжного, полягає в наступному: кожна складна система (комплекс) володіє внутрішньою або зовнішньою підсистемою управління, що виконує різні функції управління. Окрема функція управління може бути реалізована за допомогою формуючого або механізми організаційні, дія якого може бути спрямована на кон'югацію (з'єднання комплексів), інгресію (входження елемента одного комплексу в інший) і дезінгресію (розпад комплексу). механізми організаційні – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи) [3, с. 423].

Організаційний механізм державного управління покликаний забезпечити функціонування та координацію інституцій (суб'єктів) державного управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру, тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо: проектування функціональної структури управління та регламентації взаємодії її учасників; упорядкування їх повноважень, розмежування та уникнення дублювання функцій центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Стосовно визначення економічного механізму державного управління, то,

на думку Т. Савостенко та В. Попруги, це сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій. Вони формуються, виходячи з базових функцій і принципів економічної політики, та спрямовуються на досягнення визначеної мети й розв'язання протиріч розвитку. Використання певних методів прямого впливу передбачає регулювання з боку держави, при якому суб'єкти економічної діяльності змушені приймати рішення, що ґрунтуються не на самостійному економічному виборі, а на державних розпорядженнях. Методи непрямого впливу полягають у створенні державою необхідних передумов для того, щоб при самостійному виборі суб'єкти господарювання тяжіли до тих економічних рішень, які відповідають цілям економічної політики [3, с. 422].

А. Спіфанов наголошує, що механізми управління ризиками – це правові, методичні, організаційні, технологічні методи, прийоми та порядок застосування економічних засобів для регулювання рівня безпеки, а також впливу на економічні процеси, пов'язані із запобіганням надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру та їх ліквідацією. Як економічні механізми управління ризиками використовуються: організаційно-економічні механізми відповідної державної політики; фінансування; інвестування; кредитування; резервування фінансових і матеріальних коштів; страхування та перестраховка; відшкодування збитків; економічне стимулювання, економічна відповідальність та ін. [15, с. 421].

Узагальнюючи дані визначення, можна розглядати економічний механізм як сукупність економічних методів і засобів, що спрямовані на підвищення ефективності управління ризиками НС шляхом раціонального використання таких інструментів державного впливу на ризик НС, як стандартизація, ліцензування, оподаткування, страхування.

Інформаційне забезпечення є основою процесу підготовки управлінських рішень на всіх рівнях державного управління. Особливе значення інформаційне забезпечення набуває при надзвичайних ситуаціях. Інформація містить

відомості про прогнозовані НС природного й техногенного характеру й такі, що вже виникли, та їхні наслідки, а також про радіаційну, хімічну, медико-біологічну, вибухову, пожежну й екологічну безпеку на відповідних територіях, відомості щодо діяльності підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, органів місцевого самоврядування, центральних та територіальних органів виконавчої влади [16, с. 39].

Таким чином, актуальність застосування інформаційного механізму державного управління ризиками НС є досить високою. Складові даного механізму можна визначити як сукупність таких методів, як інформаційне забезпечення, моніторинг, прогнозування, навчання кадрів, що діють з метою всебічного і постійного відстеження й коригування заходів державного управління ризиками НС, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів спрямованих на управління ризиками НС.

Для практичного здійснення таких різноманітних і масштабних заходів політичного, економічного, правового та адміністративного регулювання питань, пов'язаних із ризиками НС, необхідна опора на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділення їх відповідними повноваженнями, синхронізація та координація зусиль усіх рівнів.

Наведені механізми є складовими комплексного механізму державного управління виникненням ризиків НС техногенного та природного характеру. Вони повинні бути досить гнучкими по відношенню до зміни різних сторін життєдіяльності держави, динаміки глобальних процесів. Наша країна все більш інтегрується в міжнародне суспільство, що призводить не лише до змін в економіці та політиці, але й підвищує темпи структурних змін, інтенсивність інформаційних потоків. Це вимагає постійної адаптації державного управління ризиками НС до нових умов з метою забезпечення сталого та безпечного розвитку України.

Список використаних джерел:

1. *Кульман А.* Экономические механизмы. / А. Кульман, Н. Хрусталева ; [пер. с фр.

- Е. П. Островская]. – М. : Прогресс-Универс, 1993. – 189 с.
2. *Одінцова Г. С.* Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
 3. *Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна.* – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
 4. *Коротич О. Б.* Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
 5. *Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика* – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
 6. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
 7. *Малиновський В. Я.* Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
 8. *Рудніцька Р. М.* Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Л. : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
 9. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак [Електронне видання] // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com/visnik/index.html>.
 10. *Мельниченко О. А.* Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові [Електронний ресурс] / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2014. – № 14. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
 11. *Круглов М. И.* Стратегический менеджмент : учеб. для вузов / М. И. Круглов, Н. Ю. Круглова. – М. : РДЛ, 2003. – 464 с.
 12. *Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка.* – Львів : Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
 13. *Ульянченко Ю. О.* Комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки / Ю. О. Ульянченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – № 1(43). – С. 153–161.
 14. *Олійник А. Ю.* Теорія держави і права : навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слісаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
 15. *Управління ризиками банків : моногр. : у 2 т. – Т. 1: Управління ризиками базових банківських операцій / [А. О. Єпіфанов, Т. А. Васильєва, С. М. Козьменко та ін.] / за ред. д-ра екон. наук, проф. А. О. Єпіфанова і д-ра екон. наук, проф. Т. А. Васильєвої.* – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2012. – 283 с.
 16. *Додонов О. Г.* Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень у кризових ситуаціях / О. Г. Додонов, В. Г. Путятін, В. О. Валетчик // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2006. – Т. 8. – № 1. – С. 37–54.

Белоусов А. В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій

Рассмотрены сущность, составляющие и содержание комплексного механизма государственного управления рисками чрезвычайных ситуаций, мотивируется необходимость совершенствования данных составляющих.

Ключевые слова: государственное управление, чрезвычайные ситуации, риск чрезвычайных ситуаций, управление рисками, комплексный механизм государственного управления.

Belousov A. V. The nature, components and content of the complex mechanism of the state of disaster risk management.

In the article the essence, components and content of the complex mechanism of the state of disaster risk management, motivated by the need to improve certain components.

Key words: public administration, emergency, emergency risk, risk management, complex mechanism of state control.