

УДК: 354.588:347.132.15

В.О. Тищенко,

к.гос.упр., доцент

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ УКРАИНЫ

Анотація. Запропоновано метод оцінювання системи цивільного захисту держави, який дозволяє відповідно до чисельних значень показників обрати найвищі з них, які відповідають такому рівню системи цивільного захисту, що забезпечує органам державного управління виконання завдань, які на них покладено. Розроблено відповідну методiku. Запропоновано та обґрунтовано рекомендації щодо удосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: механізми державного управління; система цивільного захисту держави; метод аналізу ієрархій; органи державного управління; надзвичайна ситуація.

Аннотация. Предложен метод оценки системы гражданской защиты государства, позволяет согласно численных значений показателей выбрать высокие из них, которые соответствуют такому уровню системы гражданской защиты, обеспечивает органам государственного управления исполнения задач, которые на них возложены. Разработана соответствующая методика. Предложены и обоснованы рекомендации по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты.

Ключевые слова: механизмы государственного управления; система гражданской защиты государства; метод анализа иерархий; органы государственного управления; чрезвычайная ситуация.

Summary. The results of the analysis of the conceptual apparatus, internal and external factors, that affect the mechanism of the state administration in the sphere of civil defense have been exposed. Original data and restrictions have been formed, scientific research problem has been set. The corresponding methods have been worked out.

Recommendations for the improvement of the mechanism of the state administration in the sphere of civil defense have been put forward and based. All the above mentioned factors can be used son providing the highest level of the civil defense system and improving its functioning. The results of the thesis can be used in operational training of the administration in the educational process of higher educational institute of the Ministry of Emergencies of Ukraine and further scientific research.

Key words: mechanisms of state administration; system of civil defence of the state; method of analysis of hierarchies; organs of state administration; extraordinary situation.

Постановка проблемы. Сегодня заслуживают дальнейшего рассмотрение вопросы: особенности функционирования государственного управления в сфере гражданской защиты в современных условиях, влияние масштаба и характера чрезвычайной ситуации на систему государственного управления, состояние нормативно-правовой базы в сфере гражданской защиты и ее влияние на систему государственного управления, исследования структуры, функций и задач, возложенных на органы государственного управления в сфере гражданской защиты, уровень оснащенности системы гражданской защиты, исследования научно-методического аппарата оценки состояния системы защиты.

Целью данной статьи является обоснование рекомендаций по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты.

Анализ научного наследия. В исследованиях отечественных и зарубежных ученых: Альбоция А. В., Бакуменко В.Д., Белой С.А., Данилишина Б. М., Доманского В. А., Гурьева С. А., Жуковой Л.А. , Терентьев А.В., Труша А., Федорчака А.В., Верхушечного И. Н. и др. рассматривались проблемы функционирования системы государственного управления в сфере гражданской защиты [.....].

Изложение основного материала.

Механизмы государственного управления в сфере гражданской защиты - это система воздействий субъекта управления в этой сфере (органы государственного управления) на объект управления (система гражданской защиты), которая предназначена для практического осуществления государственного управления и достижения поставленных целей по защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций.

Система гражданской защиты государства определено как совокупность органов государственного управления, пунктов и средств управления, сил и средств, привлекаемых к ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые функционируют во взаимосвязи между собой с соответствующим законодательным, социальным, кадровым, ресурсным обеспечением, согласно определенной государственной политики в этой сфере.

Проведенный анализ научного задела проблем государственного управления в сфере гражданской защиты свидетельствует о том, что в предыдущих научных исследованиях не рассматривались, или рассматривались не в полном объеме, следующие вопросы: особенности функционирования системы гражданской защиты ведущих стран мира; современное состояние механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты Украины, влияние масштаба и характера чрезвычайной ситуации, состояния нормативно-правовой базы системы государственного управления, исследования структуры, функций и задач, возложенных на органы государственного управления в сфере гражданской защиты, исследования научно-методического аппарата оценки состояния системы защиты.

Исследование внешних факторов (опыт ведущих стран мира в организации государственного управления в сфере гражданской защиты и состояние природно-техногенной безопасности Украины) свидетельствует о том, что в ведущих странах мира созданы совершенные системы гражданской защиты, которые способны достаточно эффективно обеспечивать жизнедеятельность общества, объектов экономики и инфраструктуры.

Кроме того, взаимосвязь между динамикой изменений количества видов, уровней и зонирование чрезвычайных ситуаций в Украине свидетельствует о том, что структура системы гражданской защиты, распределение сил и средств, решение на их применение в планах реагирования всегда согласованы с характером, масштабами и районами возможного возникновения чрезвычайных ситуаций.

Доказано, что система гражданской защиты имеет в своей основе многоуровневую иерархию с благоустроенными связями и отношениями между собой и подчиненными и взаимодействующими объектами, а по своей природе, составу, задачам, которые решаются органами государственного управления при ее функционирования в чрезвычайных ситуациях, относится к классу сложных систем. К наиболее распространенных аналитических методов, на основе которых строится совокупность методик исследований при анализе сложных систем, относится метод анализа структур систем на основе прогнозного графа и аналитики Т. Саати и К. Кернеса.

Концепция анализа альтернативных систем гражданской защиты позволяет сравнить варианты системы гражданской защиты, исследовать их характеристики по качественным показателям в сочетании с многочисленными показателями, создать начальную математическую модель, которая сочетает и отражает связь качественных и количественных

показателей, получить данные функционирования органов государственного управления, разработать конечный функционал и соединить данные, полученные различными методами.

Предложен метод и на его основе разработана модель комплексной оценки системы защиты.

Метод комплексной оценки системы гражданской защиты реализуется путем применения разработанной методики, основанной на "Методы анализа иерархий" (МАИ) и рассматривается на элементном, системном и общесистемном уровнях.

Подготовка к использованию МАИ включает создание графу объекта и заполнения качественным показателям сравнительных характеристик оценки системы гражданской защиты, выполняется экспертами.

В дальнейшем строится иерархия (структурный граф) качественных показателей оценки системы гражданской защиты, вершиной которой является задача, цель исследования.

Образуется множество матриц парных сравнений для каждого низшего уровня, который примыкает к верхнему уровню. Этот фактор является направляющим по отношению к элементу нижнего уровня. Элементы каждого уровня сравниваются друг с другом относительно их влияния на направляющий элемент.

Таким образом, получается матрица мнений экспертов. Выполнение этого пункта по отношению к задаче, решаемая, условно делится на три этапа.

На первом этапе с использованием субъективных суждений экспертов заполняются матрицы альтернатив показателями парных сравнений в соответствии с группами каждого фактора и уровня. В связи с тем, что эти показатели заранее неизвестны, субъективные суждения экспертов численно оцениваются по шкале относительной важности.

Значение приоритетов являются исходными данными для решения задачи второго этапа. Количество матриц соответствует количеству факторов. В работе решение задачи приводится иерархически, матрица составляется для сравнения относительной важности показателей.

На втором этапе экспертами заполняются матрицы парных сравнений уровней, и совместно с результатами решения задачи первого этапа рассчитывается матрица приоритетов групп уровней.

Значение приоритетов второго этапа являются исходными данными для решения задачи третьего этапа. Количество матриц равно количеству уровней. Такие матрицы составляются для парных сравнений каждой альтернативы систем гражданской защиты на третьем уровне по отношению к показателям второго уровня.

На третьем этапе экспертами заполняется матрица парных сравнений по совокупности факторов, и совместно с результатами решения задачи второго этапа рассчитывается матрица приоритетов групп уровней.

Таким образом, выбирается наиболее приоритетная совокупность показателей оценки системы гражданской защиты и направления ее улучшения.

Порядок исчисления данных сравнения качественных показателей определяется аналитической последовательностью, которая основана на методе анализа иерархических структур и в дальнейшем позволяет перейти от качественных к количественным показателям парных сравнений. Результатом расчетов является численные значения парных сравнений факторов, уровней, структур в целом. Поэтому и определяются численные показатели парного сравнения на трех уровнях: элементном, системном, общесистемном.

Из группы матриц парных сравнений формируется совокупность локальных приоритетов, которые отражают относительное влияние

множества элементов на элемент верхнего уровня. Целью ставится найти степень влияния каждого отдельного элемента через "решение" матриц, каждая из которых обладает обратно симметричными свойствами. Это требует расчетов множества присущих векторов для каждой матрицы, а затем - нормализации результата для получения вектора приоритетов. Одним из лучших путей расчетов присущих векторов геометрическое среднее.

Начальной операцией расчетов интегральных показателей элементного уровня является ранжирование элементов матрицы факторов в соответствии с принятыми альтернатив системы защиты. Для первого уровня иерархии сначала рассчитываются: компоненты главного собственного вектора; компоненты характерного вектора; вектор приоритетов; производится взвешивание локальных приоритетов.

В процессе сравнительной оценки на каждом уровне исследований индекс согласованности не должен превышать 10%, что удовлетворяет требованиям случайных согласований для соответствующих размеров матрицы.

Разработана методика комплексной оценки состояния системы гражданской защиты позволяет по каждому из выбранных показателей в соответствии с их численных значений выбрать высокие из них, которые соответствуют такому положению системы гражданской защиты, который обеспечивает органам государственного управления исполнения возложенных на них возложена.

В работе определена совокупность исходных данных, ограничений и научная задача: оценка соответствия состояния системы гражданской защиты содержания возложенных на нее возложена, и обоснование рекомендаций по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты.

Доказано, что государство играет ключевую роль в обеспечении безопасности своих граждан от чрезвычайных ситуаций, которая освещается в государственной политике в сфере гражданской защиты. Наряду с этим существуют определенные проблемы в кадровой политике, а именно: несоответствие государственной кадровой политики требованиям трансформационных процессов в государстве, несовершенство законодательной базы в кадровой сфере.

Особенностью нормативно-правовой базы гражданской защиты является то, что документы различных уровней и видов имеют разную структуру построения. В то же время выявлено рассогласование и противоречия между нормативно-правовыми документами на межотраслевом и структурном уровнях, а законодательство по социальным вопросам содержит значительное количество несогласованных между собой норм по социальной защите отдельных категорий граждан, а также норм отдельных законов.

Доказано, что существующая последовательность обеспечения принятия управленческих решений в системе гражданской защиты Украины несовершенна. Существуют значительные недостатки, которые заложены в самой организации системы гражданской защиты государства. На функционирование системы гражданской защиты существенно влияют недостатки, обусловленные состоянием подготовки конкретного органа управления или определенного должностного лица. Анализ структуры системы гражданской защиты свидетельствует о том, что ее функции и задачи должны несогласованность и дублирование по уровням компетенции органов государственного управления.

Таким образом, исследования показали, что несовершенство организационного и нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственного управления приводит к неэффективному

выполнения ими задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

На основе анализа исходных данных, факторов, влияющих на механизмы государственного управления в сфере гражданской защиты, содержания научной задачи выбрана совокупность показателей оценки альтернативных систем гражданской защиты, которые насчитывают пятьдесят один показатель и различаются показатели элементного, системного и общесистемного уровня.

По обобщенный показатель общесистемного уровня принято количественную величину, дает возможность сравнить альтернативные системы гражданской защиты с учетом их управленческих, организационных, функциональных, социальных, правовых и политических характеристик. Критерием исследования является такое состояние системы гражданской защиты (значение общесистемного показателя), что обеспечивает органам государственного управления исполнения задач, которые на них возложены.

Разработан расчетную задачу с использованием интегрально-программной среды "Метод анализа иерархий -" Системы многофункционального анализа информации и поддержки принятия решения "диалоговой системы" Фактор ", что позволило провести расчеты оценки альтернативных систем гражданской защиты, проведенных по соответствующим исходным данным и шкалой относительной важности оценки показателей альтернативных систем защиты. На основании расчетов оценено соответствие состояния системы гражданской защиты Украины содержания возложенных на нее возложены.

Проведенные расчеты подтвердили предварительные выводы по оценке альтернативных систем гражданской защиты, а именно: состояние обеспечения и принятия управленческих решений в системе гражданской

защиты Украины является несовершенным, а система управления теряет целостность руководства; в системе гражданской защиты государства существует недостаточная централизация управления на региональном и местном уровнях, несоответствие задач, алгоритмов действий органов управления, а система органов управления является громоздкой и неспособной качественно обеспечивать необходимый уровень безопасности населения; функции, задачи и полномочия координирующих органов на государственном уровне не согласованы между собой и в значительной мере дублируются; имеют место противоречия в законодательстве, существенно нарушает систему правового регулирования в сфере социальной защиты населения; в процессе формирования массива нормативно-правовых актов сферы гражданской защиты существует: бессистемность и хаотичность, нарушение приоритета в правовом регулировании; несбалансированность в системе действующего законодательства, принятие новых законов без их связи с уже действующими, нарушение системных связей между законами и подзаконными актами, отсутствие единства в терминологии, нарушает согласованность системы правовых актов.

Результаты оценки альтернативных систем гражданской защиты по выбранному методу и выводы относительно соответствия состояния системы гражданской защиты государства задачам, на нее возложены, позволили разработать рекомендации по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты.

Согласно результатам оценки альтернативных систем гражданской защиты обоснованно вышеупомянутые рекомендации, а именно:

Совершенствование политики государства в сфере гражданской защиты, в том числе социальной и кадровой, путем: направления деятельности органов государственного управления на защиту населения

от чрезвычайных ситуаций; распределения задач, функций, полномочий и ответственности органов государственного управления, обеспечение общественного контроля за политикой государства в сфере гражданской защиты, повышение качества системы кадрового отбора, подготовки (переподготовки) специалистов, повышение качества системы их подготовки; оптимизации нормативно-законодательной базы социальной защиты населения. За счет введения вышеупомянутых предложений за счет системных показателей (политический и социальный) можно ожидать повышения качества системы гражданской защиты на 12-23%.

Совершенствование нормативно-правовой базы сферы гражданской защиты за счет ее оптимизации: разработка одного законодательного акта - Кодекса законов о Гражданская защита с одновременной отменой недействительных действующих с целью устранения существующих противоречий и несоответствий в существующем законодательстве, обеспечение европейских подходов к формированию системы защиты. За счет введения вышеупомянутых предложений по системным показателем (правовой) можно ожидать повышения качества системы гражданской защиты на 17%.

Совершенствование структуры системы гражданской защиты, а именно: централизации структуры его органов управления с уточнением функций, задач, полномочий, совершенствование системы пунктов управления путем внедрения модульного принципа построения пунктов управления, обеспечение их современными средствами связи, обработки информации, совершенствование системы подготовки и повышения квалификации должностных лиц. За счет вышеуказанных мероприятий с системными показателями (управленческий, организационный и функциональный) можно ожидать повышения качества системы гражданской защиты на 15-20%.

Таким образом, результаты исследований показали, что при условии реализации предложенных рекомендаций по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты можно ожидать повышения качества функционирования системы гражданской защиты Украины на 27%, что обеспечит органам государственного управления исполнения задач, которые на них возложены.

Выводы. Обобщены и систематизированы отечественные и зарубежные научные труды по проблемным вопросам государственного управления в сфере гражданской защиты. Проведен системный анализ условий и факторов, влияющих на функционирование механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты. Разработан и научно обоснован метод комплексной оценки системы защиты. Согласно предложенного метода разработана методика, по которой оценено соответствие состояния системы гражданской защиты Украины содержания возложенных на нее возложена. Разработаны практические рекомендации по совершенствованию механизмов государственного управления в сфере гражданской защиты.

Список использованных источников:

1. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій: монографія / В. О. Тищенко, П. Б. Волянський, О. Л. Гловацький, С. О. Гур'єв та інші / Під заг. ред. Гур'єва С. О. – К. : ІДУЦЗ НУЦЗУ, УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України, 2010. – 412 с.
2. Тищенко В. О. Підхід до вибору альтернативного рішення органами державного управління у надзвичайних ситуаціях / В. О. Тищенко, О. Г. Барило, С. П. Потеряйко // Економіка і держава. – 2011. – № 2. – С. 124-126.
3. Тищенко В. О. Оцінювання адекватності інформації органами державного управління у надзвичайних ситуаціях / В. О. Тищенко, О. Г. Барило С. П. Потеряйко // Інвестиції: практика і досвід. – 2011. – № 4. – С. 72-74.
4. Тищенко В. О. Оцінювання ефективності організації державного управління у надзвичайних ситуаціях / В. О. Тищенко, О. Г. Барило, С. П. Потеряйко // Науковий

вісник АМУ. – 2011. – Вип. 2. – С. 56-60.

Рецензент: доктор наук по государственному управлению, профессор Кальныш Ю.Г.

УДК 352.075

В.П. Чурсин,

к.держ.упр.

ФОРМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Анотація. Запропоновано відповідальність органів місцевого самоврядування розглядати, по-перше, як ознаку учасника управлінських відносин, по-друге, як комплекс взаємозв'язків між елементами системи управління, по-третє, як вплив на той елемент системи управління, внаслідок діяльності якого порушилося функціонування всієї системи чи окремих її складових. Виокремлено та досліджено регулятивну, превентивну, каральну, виховну та відновлювальну функції відповідальності. Розроблено форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування на основі запровадження інститутів громадського інспектора та уповноваженого з прав територіальної громади, які здійснюють моніторинг управлінських рішень органів місцевого самоврядування, якості надаваних ними послуг, процесу вирішення питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів територіальної громади.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, відповідальність, система відповідальності, форма забезпечення відповідальності, інстанція відповідальності, забезпечення відповідальності, громадський інспектор, банкрутство органів місцевого самоврядування.

Аннотация. Предложено ответственность органов местного самоуправления рассматривать, во-первых, как признак участника управленческих отношений, во-вторых, как комплекс взаимосвязей между элементами системы управления, в-третьих, как воздействие на тот элемент системы управления, в результате деятельности которого нарушилось функционирование всей системы или отдельных