

УДК 351

**Кошкін А.О.**,  
аспірант кафедри права та  
європейської інтеграції  
ХарПІ НАДУ

### **NIMS ЯК ПРИКЛАД СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДОЛАННЯМ ЕКСТРЕМАЛЬНИХ СИТУАЦІЙ (ІНЦИДЕНТІВ) В США**

*Анотація.* В статті наведені дані з історії виникнення NIMS, її призначення та основних компонентів. Окреслені сутнісні характеристики підсистем управління і зв'язку з метою аналізу доцільності запозичення досвіду органів державної влади США при розбудові аналогічної системи в Україні.

*Ключові слова :* екстремальна ситуація (інцидент), моніторинг, реагування, протидія, державний вплив, зусилля всіх гілок влади, недержавний сектор, міжвідомча координація, характеристики NIMS, система командування, безперервність управління, вимоги до системи телекомунікації.

**Кошкин А.А.**,  
аспірант кафедры права и  
европейской интеграции  
ХарПИ НАГУ

### **NIMS КАК ПРИМЕР СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЕМ ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЙ (ИНЦИДЕНТОВ) В США**

*Аннотация.* В статье приведены данные по истории возникновения NIMS, ее назначения и основных компонентов. Обозначены существенные характеристики подсистем управления и связи именно с точки зрения целесообразности заимствования опыта органов государственной власти США при развитии аналогичной системы в Украине.

*Ключевые слова :* экстремальная ситуация (инцидент), мониторинг, реагирование, противодействие, государственное влияние, усилия всех ветвей власти, негосударственный сектор, межведомственная координация, характеристики NIMS, система командования, непрерывность управления, требования к системам телекоммуникаций.

**Koshkin A.O.**,  
postgraduate Student of Law and  
European Integration Department,  
KRI NAPA

### **NIMS AS AN EXAMPLE SYSTEM OF GOVERNANCE TO OVERCOME EXTREME SITUATIONS (INCIDENTS) IN THE UNITED STATES**

*Annotation.* The article presents information on the history of NIMS, its purpose and major components. Outlined the essential characteristics of subsystems management and communications from the point of view of expediency borrowing experience in building similar systems in Ukraine.

*After the tragic events of September 11, 2001 the US government revised its National Strategic Programme. It took more than a year for scientists and politicians to create a radically new concept of NSP.*

*The National Incident Management System (NIMS) was enacted by the presidential directive on internal security (HSPD-5) in 2004. This system provided the only comprehensive approach to management of any kind of crisis.*

*Thanks to a consistent set of concepts, principles, terminology and techniques NIMS directs the efforts of all branches of government, NGOs and civil society in the prevention, preparedness, response and elimination of the consequences of terrorist attacks, major disasters and other extreme situations.*

*NIMS is based on statistic data accumulated over the years. According to these data the vast majority of incidents occur locally. Therefore, the state supports the local community and immediately provide the necessary assistance in case of overloading their resources.*

*NIMS has been modernized several times during last decade. It proved it's viability and effectiveness in major disasters and other extreme situations. Really large number of developments were implemented. Some of them improved the internal structure of the system components, other improved the system of periodic training of executives of all government agencies, professional staff and volunteer teams. There has been implemented even a compulsory course for schools and universities .*

*NIMS consists of several parts:*

- Standardized Crisis Response Approach ;*
- Organizational System of interaction between the authorities in the case of response to extreme situations;*
- Measures System of ensuring the comprehensive preparedness for any kind of extreme situations;*
- Resources Support System ;*
- System of cooperation of businesses, NGOs and voluntary movement.*
- Experience integration system .*

*For this purpose central authority carry out constant monitoring of the NIMS requirements in all spheres of society. Importance of preparedness for incidents rapidly increased after the May 4, 2007 when the National Security and Homeland Security Presidential Directive (NSPD-51 / HSPD-20) was signed.*

*Another important dimension is organization of the educational process and practical training exercises of government agencies specialists, the private sector and local communities.*

*In order to mitigate the effects of incidents the next steps are proposed :*

- improving the training of local communities to combat incident;*
- planing measures to protect critical infrastructure - transport, communication and nutrition;*
- equipping buildings with shelters in safe areas;*
- preparing the procedure of evacuation.*

*Thus, for an effective and coordinated response state established the reliable system of comprehensive preparedness response and elimination of the extreme situations and it's consequences.*

*Keywords : emergency situation (incident), monitoring, response, reaction, state influence, the efforts of all branches of government, private sector, inter-agency coordination, performance NIMS, command, continuity management, requirements for telecommunications.*

*Постановка проблеми.* Сучасний світ вимагає швидкого реагування всіх суб'єктів міжнародного права на будь які виклики та загрози життю і здоров'ю людей та доцільної діяльності інституцій суспільства. Адекватність реагування досягається глибоким аналізом, науковим обґрунтуванням та постійним моніторингом заходів із впровадження систем з протидії загрозам.

Вивчення та впровадження новітніх досягнень у сфері захисту населення від загрозливих явищ та екстремальних ситуацій (інцидентів) є вкрай актуальним для України. Наша держава розпочинає докорінну модернізацію

всієї безпекової сфери, тому вирішення питань цивільного захисту населення повинно базуватися на перевірених часом рішеннях провідних країн світу. При цьому запозиченню концепції та принципів побудови надійних систем попередження, протидії, ліквідації наслідків будь яких інцидентів повинен передувати глибокий науково-практичний аналіз, щодо можливості та доцільності впровадження нововведень.

*Стан дослідження* вказаної проблематики у відкритих вітчизняних джерелах відслідкувати не вдалося. Серед іншомовних дослідників в першу чергу треба визначити колектив авторів під керівництвом відомого фахівця-практика доктора Donald W. Walsh, які брали участь як експерти у розробці теоретичних питань та безпосередньому втіленню в життя принципів NIMS, про що йдеться у праці National Incident Management System: Principles and Practice [5]. Вказана праця дає повну картину що до NIMS, враховує проведені зміни на базі практичного досвіду, на даний час вже видана вдруге, з доповненнями.

*Мета статті* полягає в аналізі досвіду органів державної влади США з розбудови надійної системи реагування на будь які екстремальні ситуації (інциденти). Також досліджені принципи побудови основних складових, базові характеристики з управління подоланням інцидентів і вимоги до телекомунікаційної компоненти NIMS для з'ясування доцільності їхнього використання у вітчизняних відповідних системах.

*Виклад основного матеріалу.* Після трагічних подій 11.09.2001 року була переглянута концепція національної безпеки США. Почався новий етап напрацювання Національної стратегії внутрішньої безпеки США, яка і сьогодні постійно продовжує вдосконалюватися. У 2003 році директивою Homeland Security Presidential Directive (HSPD-5) було оголошено про введення в дію Національної системи управління інцидентами (NIMS) [2]. Під управлінням, в контексті проблеми, тут розуміється забезпечення всіх видів готовності до інцидентів, заходів з його попередження, подолання та пом'якшення наслідків. При цьому готовності до інцидентів повинні бути універсальними, незалежними від характеру, походження, часу, місця та масштабу інциденту; давати змогу досягти потрібного рівня безпеки людей, матеріальних цінностей і навколишнього середовища.

Завдяки узгодженому набору концепцій, принципів, термінології та технологій, поєднанню централізації управління з відповідальністю локального командування, NIMS спрямовує зусилля всіх гілок і рівнів влади, бізнесових структур та неурядових організацій на забезпечення всебічної готовності до реагування на терористичні акти, стихійні лиха та інші можливі екстремальні ситуації (інциденти).

NIMS спирається на багаторічну статистику, згідно якої абсолютна більшість інцидентів виникає на місцевому рівні. Тому центральні органи державної влади всебічно підтримують місцеві громади та в разі перевантаження їхніх ресурсів негайно надають потрібну допомогу.

Протягом десятиріччя NIMS була неодноразово модернізована з урахуванням досвіду її практичного застосування під час великих стихійних лих і довела свою життєздатність та дієвість. За ці роки втілено велику кількість напрацювань як із вдосконалення внутрішньої структури компонентів системи так і з організації періодичного навчання керівного складу всіх владних структур, персоналу професійних і волонтерських команд, навіть введено обов'язковий курс для всіх студентів і школярів. На сьогодні існують сотні різного ступеню спеціалізації, глибини та обсягу навчальних матеріалів з NIMS, тому автор вважає доцільним зосередитися на основних її компонентах, які дадуть змогу розкрити сутність системи.

До базових складових або компонент NIMS можна віднести уніфіковану систему управління інцидентами (ICS), національний рамочний стандарт реагування на інциденти (NRF), національний центр інтеграції (NIS), компоненту управління ресурсами та міжвідомчої координації. Кожна вказана структура потребує окремого дослідження, тому в цій роботі буде окреслена стисло. Але загальним є те, що з точки зору державного управління завдяки NIMS вдалося:

- розробити єдиний, стандартизований, але гнучкий підхід до подолання кризових ситуацій (інцидентів);
- передбачити організацію взаємодії всіх органів влади у справі реагування на інциденти;
- організувати систему заходів забезпечення всеосяжної готовності до інцидентів будь-якого походження;
- ввести глибоку координацію ресурсного забезпечення;
- впровадити широку взаємодію бізнес-структур, громадських організацій та волонтерського руху;
- інтегрувати отриманий досвід для подальшого вдосконалення системи, проводити повсякденне підвищення кваліфікації персоналу.

Для цього уповноважені органи центральної влади здійснюють постійний моніторинг втілення вимог NIMS у всі сфери життєдіяльності суспільства. В 2007 році директивою NSPD-51/HSPD-20 щодо безперервності функцій управління особливу увагу було звернуто на забезпечення готовностей до інцидентів [1]. Проаналізувавши досвід подій під час урагану Катріна були знайдені слабкі місця, що насамперед стосувалося підготовки персоналу. Були розроблені єдині вимоги з NIMS до всіх посадових осіб владних структур, незалежно чи є та посада виборною або за призначенням, виготовлені уніфіковані комплекти документації, як для роботи в офісі так і для польових умов – плани, протоколи, регламенти та довідники з мобілізації, зв'язку і управління.

Окремим напрямком була визначена робота з організації теоретичного навчального процесу та практичних тренувальних вправ, причому все це стосувалося як відповідних фахівців державних структур так і приватного сектору, представників місцевих громад. Після навчання і тренувань

обладнання проходило сертифікацію, а персонал – кваліфікаційні іспити за рахунок державних грантів та інших мотиваційних стимулів.

Також були напрацьовані рекомендації по зміцненню міжмісцевої та міжрегіональної допомоги на договірних засадах під гарантії центральної влади, що значною мірою підвищувало оперативність реагування на запити в ресурсній підтримці.

З метою пом'якшення наслідків інцидентів пропонувалось:

- посилити просвітницьку роботу по навчанню населення з протидії інцидентам;
- спланувати заходи захисту критичної інфраструктури – транспорту, зв'язку, енерговодопостачання та харчування;
- завчасно обладнати споруди під притулки/сховища в безпечних місцевостях;
- провести резервування життєво важливих даних, засобів моніторингу та сповіщення населення;

відпрацювати шляхи та порядок проведення евакуаційних заходів. Таким чином, для ефективного та скоординованого реагування органів державної влади та місцевого самоврядування у США була створена надійна структура, навіть культура, всебічних готовностей до подолання та пом'якшення наслідків інцидентів (Рис.1).

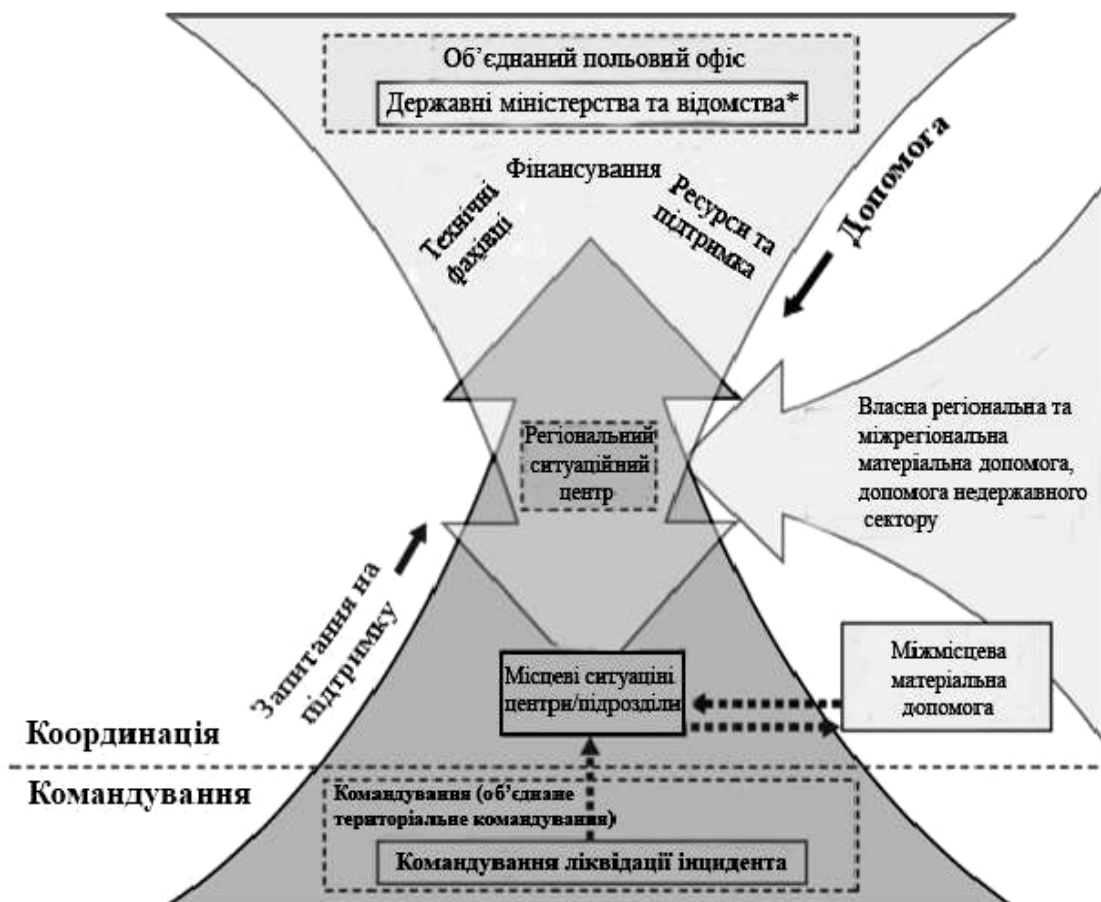


Рис.1 Основна сутність системи подолання та пом'якшення інцидентів [3].

Особливості подолання інцидентів вимагають відповідних структур для управління та контролю за діями всього персоналу, координації зусиль різних юрисдикцій державних органів і приватного сектору. Тому система командування (управління) інцидентом - Incident Command System – спирається на такі характеристики управління, що дозволяють досягнути потрібної ефективності:

- загальну термінологію щодо назв, визначень та функцій підрозділів і опису ресурсів - персоналу, обладнання, устаткування та предметів постачання, а також найменування об'єктів і всього можливого з кола специфіки інциденту - яка допомагає підвищити рівень взаємодії;

- об'єднане командування, що дозволяє установам (підрозділам) з різними зонами відповідальності, функціональних повноважень і територіальних юрисдикцій ефективно працювати разом;

- модульну організаційну структуру, що залежно від розміру, складнощів і специфіки інциденту має змогу нарощуватися та розгалужуватися. При цьому обов'язковим є дотримання керованості, кількість підлеглих на одного командира від 3 до 9;

- підпорядкованість та єдиноначальність, що встановлює відносини підзвітності в умовах залучення виконавців різних відомств та юрисдикцій;

- управління по цілях, коли всі внутрішні процедури та протоколи, плани і тактики спрямовані на виконання завдання з подолання інциденту;

- планування дій, скоординоване визначення пріоритетів, цілей і стратегій подолання інциденту, узгодження по місцю, часу та виконавцям спільних заходів;

- комплексне управління ресурсами та комунікаціями, безперервний моніторинг картини використання та наявних запасів, своєчасне поповнення персоналу, обладнання, засобів, матеріалів та інш.;

- узгодженість передавання командування та делегації повноважень в місця безпосередньої протидії інциденту для забезпечення безперервності управління;

- підзвітність та підконтрольність, яка протягом всього часу інциденту здійснюється всіма задіяними юрисдикціями та громадянським суспільством;

- наявність підсистеми інформаційно-розвідувальної діяльності, специфічної для кожного виду інциденту, яка зобов'язана організувати процес збору, накопичення, зберігання та аналітичної обробки об'єктивних даних щодо ситуації (Рис.2).

- Ефективність реагування на інциденти на пряму залежить від ступеню поінформованості про дійсний стан на місці події. На це, в першу чергу, впливає наявність систем зв'язку та телекомунікації, здатних забезпечити обмін інформацією між керівництвом і персоналом на місцях за будь яких обставин. Під час урагану Катріна саме повна руйнація всіх телекомунікацій та невідповідність засобів їх резервування призвели до надмірних трагічних

наслідків. Тому в умовах інцидентів, коли від інформації часто залежить питання життя, до зв'язку висуваються жорсткі та конкретні вимоги [4].

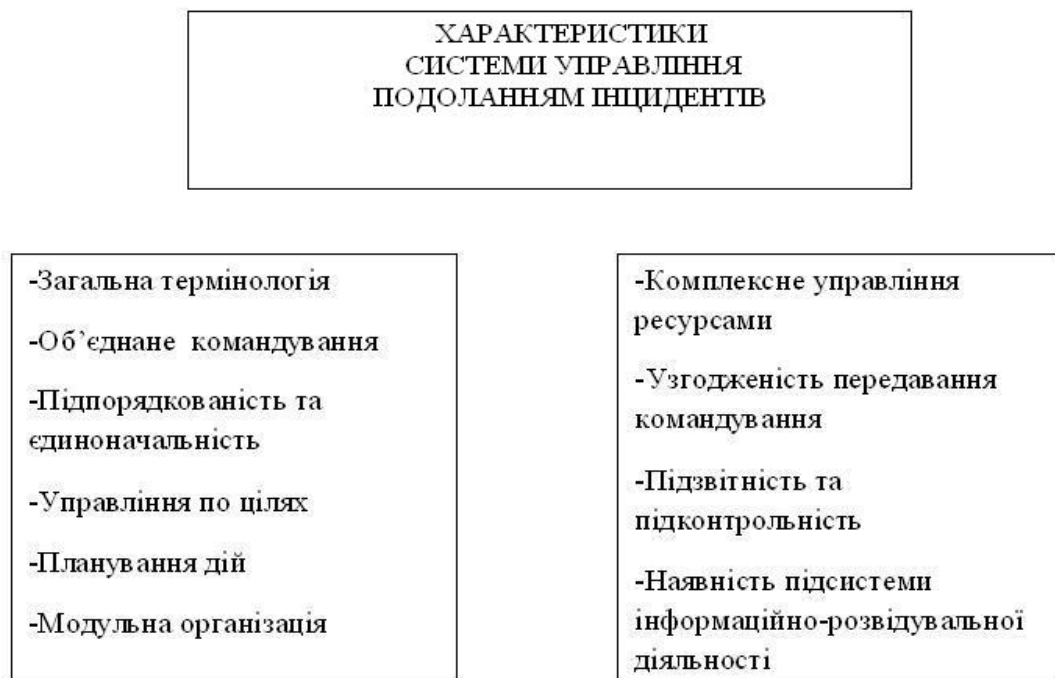


Рис.2 Основні характеристики Incident Command System.

Стійкість та технічна надійність, що забезпечує цілодобову безперервну роботу, досягається достатнім резервуванням і точним виконанням виробниками засобів зв'язку регламентуючих умов замовника щодо атмосферних, механічних та інших умов експлуатації.

Сумісність передбачає завчасну узгодженість протоколів, форматів і систем кодування, розкладів використання частотного ресурсу.

Універсальність полягає в можливості організації зв'язку всіх зі всіма в зоні інциденту, незалежно від внутрішньовідомчих стандартів.

Портативність повинна забезпечити мобільність, змозгу переміщення засобів і зміни системи зв'язку з мінімальними затратами часу та ресурсів.

Масштабованість та гнучкість телекомунікаційних структур дає змозгу швидкого відновлення в разі втрат і швидкого нарощування/розгалуження зв'язків у разі потреби.

Стандартизованість надає змозгу організувати централізоване управління ресурсом фахового персоналу, обладнання та устаткування, частот, диспетчеризації та логістики, спільного планування розгортання/згортання/переміщення сил і засобів зв'язку.

Комплексна безпека зв'язку відповідає за скритність та цілісність інформації що передається, захищеність від втручань та нав'язувань апаратно-програмними методами.

Крім того, специфіка інцидентів з точки зору комунікацій передбачає наявність сегментів сповіщення населення та зв'язків з громадськістю.

Збалансованість транспарентності публічної інформації з вимогами конфіденційності та регламентованої доступності даних досягається шляхом вишколу відповідних фахівців.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.* Підсумовуючи наведене можна зробити висновок про позитивний вплив інституцій держави на перебудову та модернізацію системи цивільного захисту в США. Для запозичення основ NIMS у відповідні владні структури України існує багато сприятливих чинників, як зовнішніх так і внутрішніх. Завданням державного управління в цій сфері мала б стати діяльність з розпочаткування міждисциплінарних досліджень і подальшого виходу на практичне втілення напрацьованих результатів.

**Список використаних джерел:**

1. <http://policy.defense.gov/portals/11/Documents/hdasa/references/HSPD-20.pdf>
2. <http://www.emd.wa.gov/plans/documents/HomelandSecurityPresidentialDirective>
3. <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/courseOverview.aspx?code=is-700.a>
4. <http://training.fema.gov/IS/NIMS.aspx>
5. <http://www.jblearning.com/catalog/9780763781873/>

**References:**

1. <http://policy.defense.gov/portals/11/Documents/hdasa/references/HSPD-20.pdf>
2. <http://www.emd.wa.gov/plans/documents/HomelandSecurityPresidentialDirective>
3. <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/courseOverview.aspx?code=is-700.a>
4. <http://training.fema.gov/IS/NIMS.aspx>
5. <http://www.jblearning.com/catalog/9780763781873/>

*Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор*

УДК 351

**Кудрейко О.М.,**

здобувач Академії муніципального управління

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ОСВІТИ**

*Анотація.* Окреслено та оцінено зарубіжний досвід реформування та державного управління розвитком системи освіти. Досліджено різні типи вищої школи та принципи на яких ґрунтується їх діяльність. Узагальнено органи які формують та здійснюють державне управління в галузі науки та освіти. Проаналізовано засади управлінської діяльності у галузі освіти, насамперед, організацію управління й контролю в системі вищої освіти різних країн.

*Ключові слова:* Освіта, система освіти, освітній процес, державне управління, державне управління розвитком освіти, освітня сфера, освітні реформи, механізми державного управління.

**Кудрейко А.Н.,**

соискатель Академии муниципального управления

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

*Аннотация.* Определены и оценены зарубежный опыт реформирования и государственного управления развитием системы образования. Исследованы различные