

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 354.588:347.132.15

Петро Волянський *

АЛГОРИТМІЗАЦІЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ РІЗНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті на підставі результатів попередніх наукових праць розглянуто алгоритми прийняття управлінських рішень в процесі реагування на виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру та досліджено напрями щодо їх удосконалення.

Ключові слова: алгоритм роботи, управлінське рішення, надзвичайна ситуація, органи управління, реагування на надзвичайну ситуацію, цивільний захист.

Волянський П. Б. Алгоритмизация принятия управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций различного характера.

В статье на основании результатов предыдущих научных работ рассмотрены алгоритмы принятия управленческих решений в процессе реагирования на возникновение чрезвычайных ситуаций различного характера и исследованы направления по их усовершенствованию.

Ключевые слова: алгоритм работы, управленческое решение, чрезвычайная ситуация, органы управления, реагирования на чрезвычайную ситуацию, гражданская защита.

Volyanskiy P. B. Algorithmic decision-making in emergency situations of different nature.

In the article, which is based on the results of previous research works, considered algorithms of making management decisions in the process of responding to emergency situations of different character and explored ways to improve them.

Keywords: algorithm of work, management decision, emergency, authorities of public administration, emergency response, civil protection.

Однією з найважливіших особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень, що є особливо актуальним в умовах виникнення надзвичайних ситуацій (НС), оскільки прорахунки при їх ліквідації, як правило, породжені відсутністю достатнього досвіду і необхідних знань у керівників усіх відповідних ланок управління.

Основною метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є реалізація державної політики у сфері цивільного захисту [1, 2]. При цьому, ефективність функціонування єдиної державної системи цивільного захисту знаходиться у прямій залежності від якісного планування, а саме: розробки планів основних заходів цивільного захисту, дій органів управління та сил, реагування на НС, взаємодії тощо.

У свою чергу, якість плануючих документів залежить від уміння керівників усіх рівнів прогнозувати ризики, враховувати багатоваріантність наслідків та особливості НС, чітко планувати заходи щодо запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Важлива роль у цій сфері відводиться стратегічному плануванню превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення НС, а у разі їх виникнення – у пом'якшенні наслідків.

На жаль, в практиці організації планування заходів в сфері цивільного захисту мають місце випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення НС і, як наслідок, несвоєчасного реагування, запобігання і ліквідації наслідків НС.

Результати аналізу практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту показують, що ефективність заходів щодо протидії НС не завжди відповідає вимогам сьогодення. Існують певні недоліки в організації оперативного реагування на НС, прийнятті своєчасних і обґрунтованих рішень, а також в проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що свідчить про недостатній рівень організації державного управління у НС.

Вищезазначені недоліки та обсяги і складність завдань, що постають перед органами державного управління вимагають підвищувати ефективність їх функціонування до рівня, що забезпечує виконання цих завдань [3, 4, 7]. Таким чином, виникає проблема, яка полягає у тому, що з одного боку – обсяги та зміст завдань, які постають перед керівником, зростають та ускладнюються, а з іншого – існуючі алгоритми роботи керівника з прийняття рішень потребують удосконалення.

Аналіз попередніх наукових праць за вищезазначеною проблематикою свідчить про те, що значний вклад у дослідження планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України внесли такі вітчизняні вчені: Гур'єв С. О., Труш О. О., Іщенко Г. Г., Шпільовий І. М., Клименко Н. Г. та інші.

У попередніх наукових дослідженнях: висвітлено проблемні питання управління надзвичайними ситуаціями мирного часу, досліджено принципи управління ліквідацією надзвичайних ситуацій мирного часу, зокрема організацію надання екстреної медичної допомоги постраждалим, також специфіку організації прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження [3]; розкрито генезис системи державного управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та виявлено провідні тенденції його розвитку [4]; проведено аналіз загроз виникнення НС, досліджено структуру та питання підготовки органів управління в НС техногенного та природного характеру та запропоновано розроблення спеціальних програм для зниження ризиків і пом'якшення наслідків аварій, катастроф і стихійних лих в Україні для підвищення рівня захисту населення і територій від НС [5]; проаналізовано законодавство, що регламентує діяльність державних органів у НС, розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління у зазначеній сфері [6]; досліджено оперативність як показник оцінювання ефективності організації державного управління у НС [7].

Але питання алгоритмізації прийняття управлінських рішень в умовах НС різного характеру на сучасному етапі організації державного управління у НС досліджено недостатньо.

На підставі результатів попередніх наукових праць розглянути алгоритми прийняття управлінських рішень в процесі реагування на виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру та дослідити напрями щодо їх удосконалення.

Масштаби і наслідки ймовірної НС визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу чи результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами. Залежно від отриманих результатів розробляється план реагування на загрозу виникнення конкретної НС [8].

Основним змістом плану реагування на НС є заходи щодо збереження життя та здоров'я людей, мінімізації матеріальних втрат, захисту житла, дошкільних, навчальних і медичних закладів, місць постійного перебування людей, питання термінової евакуації населення з території, на яку може бути поширена небезпечна дія наслідків прогнозованої НС [9, 10].

Управління в надзвичайній ситуації полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ситуації, залученими службами і силами та в організації виконання завдань із ліквідації НС або її наслідків.

Основними завданнями управління є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу та постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил; безперервний збір та вивчення даних про обстановку в районі НС; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із зони НС; підготовка сил і засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов'язаних із ліквідацією НС; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної допомоги.

Основою управління є рішення керівника з ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань із ліквідації наслідків НС.

Принципами управління є безперервність, твердість, гнучкість та стійкість управління в НС.

Безперервність управління досягається своєчасним прийняттям рішень та оперативним доведенням завдань до підлеглих; наявністю зв'язку з підлеглими і взаємодіючими органами управління, силами та керівництвом; своєчасним розгортанням пересувних пунктів управління; оперативним відновленням порушеного управління.

Управління полягає у рішучому і наполегливому впровадженні заходів, передбачених планами реагування на НС, та прийнятих рішень щодо виконання завдань оперативного реагування на НС у встановлені терміни.

Гнучкість управління забезпечується оперативним реагуванням на зміну обстановки, своєчасним уточненням прийнятих рішень, поставлених завдань підлеглим та порядку взаємодії.

Стійкість управління досягається розгортанням у районі НС основного і пересувного пунктів управління та дублюючих засобів зв'язку.

До координуючих органів управління в НС належать: постійно діюча комісія з питань техногенно-екологічної ситуації та надзвичайних ситуацій і спеціальна комісія з ліквідації НС, яка створюється у разі виникнення НС.

Для безпосередньої організації робіт з ліквідації НС або її наслідків та керівництва залученими органами управління, силами і службами одним із вищезазначених органів управління призначається уповноважений керівник з ліквідації НС (далі – уповноважений керівник).

Для організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і координації дій органів управління та сил уповноваженим керівником створюється штаб із ліквідації НС.

Ефективність системи управління досягається за рахунок високого ступеня готовності її складових,

сталості функціонування та можливості забезпечувати як централізоване, так і безпосереднє управління силами і засобами, залученими для ліквідації НС.

З метою запобігання НС, своєчасного і ефективного реагування органами управління організується взаємодія між підпорядкованими їм силами [11].

Алгоритм організації взаємодії включає:

визначення центральних і територіальних органів управління, які взаємодіють, складу і кількості сил і засобів реагування на НС;

погодження порядку спільних дій сил реагування на НС з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання;

вирішення заходів зі всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління з питань НС та підпорядкованими їм силами, у т. ч. взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами;

встановлення порядку приведення в готовність і організації управління спільними діями органів управління з питань НС і сил у процесі виконання завдань.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку НС взаємодія повинна організовуватись:

на загальнодержавному рівні – безпосередньо між органами управління в НС і силами (функціональними підсистемами) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади під загальним керівництвом Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС;

на регіональному та місцевому (районному) рівні – між територіальними (місцевими) і місцевими структурами управління інших центральних органів виконавчої влади та їх силами під керівництвом регіональної або місцевої комісії.

В організації взаємодії беруть участь спеціально визначені оперативні групи, представники відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

У разі загрози виникнення НС, залежно від прогнозованих наслідків та можливого рівня надзвичайної ситуації, за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в Україні або у межах конкретної її території тимчасово вводиться режим підвищеної готовності.

Алгоритм дій органів управління у цих умовах наступний. Здійснюється оповіщення органів управління та підрозділів ДСНС про загрозу виникнення НС, виконуються заходи щодо запобігання їх виникненню, уточнюються та здійснюються заходи щодо захисту населення і територій від можливих наслідків надзвичайних ситуацій.

В умовах ускладнення оперативної обстановки органи управління та підрозділи ДСНС, за наказом Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій (начальника відповідного територіального органу ДСНС), можуть переводитися на посилений режим несення служби.

Видання наказу щодо переведення органів управління та підрозділів ДСНС на посилений режим несення служби готується у день надходження інформації. Алгоритм їх переведення у вищезазначений режим наступний:

обґрунтування необхідності введення посиленого режиму несення служби;

визначення межі території, час і строки, на які вводиться посилений режим несення служби;

визначення в органах управління та підрозділах ДСНС відповідальних посадових осіб із числа керівного складу;

створення мобільних оперативних груп для виявлення причин погіршення обстановки та підготовки пропозицій щодо її нормалізації, проведення перевірок готовності підрозділів до дій за призначенням;

обґрунтування необхідності створення резерву сил та засобів, введення в оперативний розрахунок резервної спеціальної техніки, обладнання та оснащення;

інформування органів управління про оперативну обстановку під час підготовки та проведення заходів.

З метою належного забезпечення виконання заходів під час посиленого режиму несення служби керівному складу органів управління та підрозділів ДСНС необхідно:

провести розрахунки сил цивільного захисту і засобів для забезпечення виконання завдань за призначенням;

привести у готовність наявні сили цивільного захисту і засоби підрозділів, доукомплектувати оперативні розрахунки особовим складом за рахунок вільних від чергування, за необхідності організувати збір рядового і начальницького складу, що перебуває поза службою;

забезпечити швидке й організоване зосередження сил цивільного захисту і засобів для ліквідації наслідків НС та гасіння пожеж, провести передислокацію підрозділів;

за необхідності вирішити питання щодо залучення додаткових сил цивільного захисту і засобів, взаємодії з службами цивільного захисту;

здійснити перевірку протипожежного водопостачання задіяних об'єктів, вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків;

здійснити коригування (складання) та практичне відпрацювання оперативних планів і карток пожежогасіння задіяних об'єктів, провести практичні заняття на цих об'єктах;

здійснити перевірку стану рятувальної техніки та доукомплектувати її необхідним обладнанням, укомплектувати резервну техніку відповідно до норм належності;

провести позапланові інструктажі особового складу щодо дотримання вимог безпеки праці під час виконання завдань, покладених на підрозділи в період посиленого режиму несення служби.

Режим надзвичайної ситуації для органів управління і підрозділів ДСНС встановлюється в разі виникнення та під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, при цьому підрозділи приводяться у повну готовність за сигналом «ЗБІР-АВАРІЯ», висуваються до зони НС та здійснюють заходи з ліквідації її наслідків. Алгоритм їх дій такий: пошук і порятунок людей; надання допомоги постраждалим; запобігання поширенню масштабів НС; мінімізація матеріальних збитків від НС; виконання інших заходів щодо надання допомоги населенню, що опинилося в зоні НС, та ліквідації її наслідків.

Право на приведення органів управління і підрозділів ДСНС у готовність до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації НС за сигналом «ЗБІР-АВАРІЯ» надається:

першому заступнику та заступнику керівника ДСНС та директору Департаменту управління рятувальними силами ДСНС;

начальнику чергової зміни оперативно-чергової служби ДСНС, у разі, коли необхідні невідкладні оперативні дії, з дозволу директора Департаменту управління рятувальними силами ДСНС, заступника та першого заступника керівника ДСНС;

керівникам територіальних органів управління ДСНС, яким безпосередньо підпорядковані підрозділи.

У разі введення режиму надзвичайної ситуації підрозділи ДСНС залучаються до виконання завдань за призначенням відповідно до рішень Кабінету Міністрів України, Президента України.

У режимі НС алгоритм дій органів управління такий:

здійснення оповіщення органів управління та підрозділів ДСНС про виникнення надзвичайної ситуації та інформування його про дії в умовах такої ситуації і визначається зона НС та здійснення постійного прогнозування можливого її поширення та масштабів можливих наслідків;

призначення керівника робіт з ліквідації наслідків НС та утворення у разі потреби спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС;

проведення робіт з ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил цивільного захисту і засобів;

організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення;

організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів;

організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС;

здійснення безперервного контролю за розвитком НС та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;

інформування органів управління цивільного захисту та населення про розвиток НС;

проведення інших заходів.

Висновки. Саме в єдності підготовки якісних проектів управлінських рішень, виваженого їх прийняття, організації виконання і контролю за реалізацією – важлива умова ефективного управління взагалі і державного зокрема. Реагування на НС та ліквідація їх наслідків передбачає скоординовані дії органів управління і підрозділів ДСНС, що полягають в організації робіт з ліквідації наслідків НС, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення і майна, локалізації зони НС, ліквідації або мінімізації її наслідків, які становлять загрозу життю, здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС різного характеру дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Досліджено, що алгоритм прийняття управлінського рішення на застосування сил і засобів цивільного захисту залежить від характеру, рівня та конкретної обстановки у зоні НС, а також від режиму функціонування

єдиної державної системи цивільного захисту. Одним із напрямів удосконалення алгоритму прийняття управлінського рішення може бути процес формалізації заходів за НС певного характеру із подальшою деталізацією питань в залежності від конкретних умов, що склалися в зоні НС.

Подальшим напрямом наукових досліджень з вищезазначеної наукової проблематики вбачається у розробленні комплексної моделі визначення обґрунтованого управлінського рішення на застосування сил і засобів у НС.

Список використаних джерел:

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 20.06.2013 р. №353-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1422460725712050>.
2. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. №11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/print1422460726397460>.
3. Волянський П. Б. Деякі питання управління надзвичайними ситуаціями мирного типу // Демократичне самоврядування. Науковий вісник. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс] / П. Б. Волянський. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeVr_2012_9_3.pdf.
4. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: становлення і розвиток: монографія / П. Б. Волянський. – К. : «Українська технологічна група», 2013. – 360 с.
5. Харчук А. І. Організація управління в надзвичайних ситуаціях. [Електронний ресурс] / Харчук А. І., Сукач Р. Ю., Колісник М. Я. – Режим доступу: http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14209/mod_folder/content/4/Кафедра_ПТ_та_APP/Сукач/10._Організація_управління_в_надзвичайних_ситуаціях.pdf?forcedownload=1.
6. Кузніченко С. О. Державне управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми правового забезпечення // Юридичний вісник. – 2010. – № 3 (16) [Електронний ресурс] / С. О. Кузніченко. – Режим доступу: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2010/ststji_n3_16_2010/Kuznichenko_52.pdf.
7. Потеряйко С. П. Організація державного управління у надзвичайних ситуаціях // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс] / С. П. Потеряйко. – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/2011_2/2_2011_23.pdf.
8. Реагування на надзвичайні ситуації: Навч. посібник. – К. : Вид-во «Бланк-Прес», 2014. – 206 с.
9. Методологічні підходи до забезпечення дій сил цивільного захисту під час реагування на надзвичайні ситуації / М. Л. Долгий, П. Б. Волянський, А. В. Терент'єва // Мат. II Всеукр. наук.-практ. конф. «Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи» (25 жовт. 2013 р.). – Харків, 2013. – С. 125–130.
10. Волянський П. Б. Організація державного управління при загрозі виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій державного і територіального рівнів / П. Б. Волянський // Економіка та держава. – 2014. – № 8. – С. 96–99.
11. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.

** Волянський Петро Борисович – доктор наук з державного управління, доцент, в. о. начальника Інституту державного управління у сфері цивільного захисту.*

УДК 336.14.006:330.342(146)

Юлія Глущенко *

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто теоретичні основи бюджетного контролю, як головної складової фінансового контролю. Визначено стан його дії в умовах бюджетного забезпечення територіальних громад. Обґрунтовано необхідність удосконалення процедур бюджетного контролю, як важливого фактору територіального розвитку в Україні.

Ключові слова: бюджетний контроль, місцеве самоврядування, територіальні громади, попередній контроль, поточний контроль, наступний контроль.