

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 614.84

Микола Андрієнко *

**ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ**

У статті систематизовано принципи, на яких може базуватися процес формування та реалізації управлінських рішень у системі державного управління сферою пожежної безпеки. До складу принципів, які системно відображають теоретичну платформу для формування управлінських рішень в системі державного управління сферою пожежної безпеки, запропоновано включити сім принципів: принцип «цілеспрямованості»; принцип «реальності»; принцип «неостаточних рішень»; принцип «стійкості по ефективності до можливих помилок у визначенні вихідних даних»; принцип «своєчасності управлінського рішення»; принцип «реалізованості» та принцип «регуляризації рішень». Результати проведеного дослідження та обґрунтований на системній основі склад принципів формування управлінських рішень дозволяють зробити висновок про застосування визначених принципів, як базових, під час вироблення й ухвалення управлінських рішень у сфері пожежної безпеки.

Ключові слова: пожежна безпека, державне управління, принцип, процес, рішення.

Андрієнко Н. В. Принципы построения процесса формирования и реализации управленческих решений в сфере пожарной безопасности.

В статье систематизированы принципы, на которых может базироваться процесс формирования и реализации управленческих решений в системе государственного управления сферой пожарной безопасности. В состав принципов, системно отображающих теоретическую платформу для формирования управленческих решений в системе государственного управления сферой пожарной безопасности, предложено включить семь принципов: принцип «целестремленности»; принцип «реальности»; принцип «неокончателных решений»; принцип «стойкости по эффективности к возможным ошибкам в определении исходных данных»; принцип «своевременности управленческого решения»; принцип «реализованности» и принцип «регуляризации решений». Результаты проведенного исследования и обоснованный на системной основе состав принципов формирования и реализации управленческих решений позволяют сделать вывод о рассмотрении предложенных в статье принципов, как базовых, во время выработки, принятия и реализации управленческих решений в сфере пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственное управление, принцип, процесс, решение.

Andrienko M. V. Principles of building-up the process of preparing and implementing the managerial decisions in the field of fire safety.

The article deals with systematization of principles, which can be the basis of the process of preparing and implementing the managerial decisions in the system of public administration in the field of fire safety. The principles representing the theoretic framework for preparation of managerial decisions in the system of public administration in the field of fire safety in a consistent manner are proposed to include the following seven principles: «principle of determination», «principle of reality», «principle of non-terminal decisions», «principle of efficient persistence to possible faults in determining the initial data», «principle of timeliness of a managerial decision», «principle of feasibility», and «principle of regularization of decisions». The results of the conveyed survey and the found combination of principles of preparing and implementing the managerial decisions allow making a conclusion on considering the principles, suggested in the article, to be the core ones at the time of preparing, making and implementing the managerial decision in the field of fire safety.

Keywords: fire safety, public administration, principle, process, decision.

Одним із проблематичних і досить складних питань управлінської діяльності у сфері пожежної безпеки (далі – ПБ) в Україні є систематизація принципів, на яких повинен базуватися процес формування та реалізації управлінських рішень у системі державного управління сферою

ПБ [1]. При цьому слід звернути увагу, що зазначена проблематика також притаманна і державному управлінню в цілому. Від якості управлінського рішення залежать не тільки позитивні результати, але й розмір ресурсних втрат (фінансових, часових, матеріальних, людських), які можуть з'явитися внаслідок допущення помилок при ухваленні на державному рівні управлінського рішення, що стосується пожежної безпеки.

Постановка проблематики. Питання систематизації принципів при формуванні управлінських рішень не є новими і вивчаються вже на протязі досить тривалого часу. Їх у різних аспектах досліджували відомі вітчизняні й іноземні фахівці та вчені: Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, В. А. Доманський, Р. Бернар, Д. М. Гвішиані, Т. Г. Гроссе, Д. П. Зеркін, О. Г. Івахненко, А. В. Карпов, В. І. Кноррінг, Ю. В. Ковбасюк, Г. Кунц і С. О'Доннел, В. В. Ліпінський, Л. В. Мухіна, С. П. Мосов, Н. Р. Нижник, Л. Планкетт, В. М. Резнік, А. Е. Саак, Г. Саймон, Е. А. Смирнов, Л. Є. Соколова, В. М. Соловійов, Стівен Дж. Хок, В. П. Тронь, М. В. Удод, Ю. Г. Учитель, А. Файоль, Г. Форд, Г. Хейл та ін.

При цьому слід відзначити, що зазначені питання досліджувалися, в основному, з позиції можливих комбінацій принципів, а не з точки зору їх систематизації і визначення основних з них. Більш того, ситуації, в умовах яких проводилися дослідження іноземними фахівцями та вченими, характеризувалися більш еволюційними змінами, що не можна сказати про Україну, яка вимушена була діяти з самого початку своєї незалежності в умовах швидкого, навіть стрибкового, переходу від соціалістичного устрою до ринкових відносин при відсутності будь-яких фундаментальних досліджень і світової практики щодо такого переходу. «Стрибок», що відбувся в умовах невизначеності, став не дуже вдалим для України, що підтверджується існуванням тривалої проблемної ситуації в економіці на платформі енергоресурсних обмежень.

Мета статті. Ураховуючи виняткову важливість управлінського рішення в системі державного управління сферою ПБ в Україні, необхідно обґрунтувати на системних засадах сукупність принципів, на яких має базуватися процес його формування та подальшої реалізації.

Викладення основного матеріалу. Для формування управлінських рішень у сфері ПБ в Україні необхідно мати таку принципову основу, яка обов'язково буде враховувати об'єктивно існуючі закони державного управління, специфічні для сфери ПБ: залежність організаційних форм і методів державного управління від структури державних органів, що відповідають за реалізацію державної політики в сфері ПБ, стану існуючої матеріально-технічної бази в сфері ПБ, соціально-економічних відносин у суспільстві та умов здійснення державного управління сферою ПБ; єдність організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління сферою ПБ; збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх структурних елементів системи державного управління сферою ПБ; сумісність технічних засобів і систем, що використовуються для забезпечення функціонування системи державного управління сферою ПБ, на всіх її рівнях; єдність і співвідпорядкованість критеріїв ефективності, які використовуються в процесах державного управління сферою ПБ; відповідність потрібного часу на вирішення завдань державного управління сферою ПБ часу, який є в наявності або визначений; залежність ефективності вирішення завдань державного управління сферою ПБ від об'єму, об'єктивності та оперативності інформації, що використовується.

Виходячи з існуючих законів державного управління, специфічних для сфери ПБ, необхідно із застосуванням засад системного підходу визначити сукупність зв'язаних принципів, що формують цілісність і є основними, тобто визначальними й достатніми для формування та реалізації управлінських рішень з питань ПБ з урахуванням процесу самоорганізації.

Якщо вести розмову про принципи в системі державного управління сферою ПБ в Україні, то необхідно уявляти, що їх поняття повинне мати в якості своїх джерел об'єктивні управлінські явища та процеси, а також розкривати їх природу та управлінську роль; правильно, на підставі точного й повного відображення дійсності описувати закономірності, відношення та взаємозв'язки управлінської реальності; відобразитися в такій формі, яка відповідає вимогам діалектичної логіки, сприяти ефективному використанню наукових знань у практиці державного управління сферою ПБ.

Виходячи із вище зазначеного, систематизація принципів формування управлінських рішень у системі державного управління сферою ПБ повинна враховувати такі важливі вимоги, як: відображати не будь-які, а тільки найбільш істотні, головні, об'єктивно-необхідні та значимі закономірності, відношення та взаємозв'язки процесу формування управлінських рішень;

характеризувати тільки стійки закономірності, відношення та взаємозв'язки процесу формування управлінських рішень; охоплювати переважно такі закономірності, відношення і взаємозв'язки, що притаманні процесу формування управлінських рішень як цілому; відображати галузеву специфіку процесу формування управлінських рішень [2–6].

З урахуванням наведених вище законів державного управління, специфічних для сфери ПБ, і вимог, а також необхідності забезпечення самоорганізації діяльності в системі державного управління сферою ПБ, перейдемо до обґрунтування складу системних принципів формування управлінських рішень у сфері ПБ в Україні.

Проведені автором дослідження показали, що одним з таких принципів для формування ефективних управлінських рішень в системі державного управління (Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), Головні управління ДСНС України в регіонах і т.д.) має стати принцип «цілеспрямованості» [6–9]. Саме наявність цього системного принципу обумовить формування такого управлінського рішення в сфері ПБ, реалізація якого з урахуванням ризиків зовнішнього та внутрішнього середовищ покликана забезпечити досягнення поставленої цілі. Як приклад можна навести сукупність послідовних управлінських рішень, які приймалися Міністерством надзвичайних ситуацій України та ДСНС у нормативно-правовій реалізації платформи «цивільний захист».

Значимим принципом для системи державного управління в сфері ПБ слід вважати принцип «реальності» [3, 10–12]. Згідно цього принципу при формуванні управлінського рішення потрібно виходити з об'єктивно визначених цілей, що можуть бути досягнуті (підтримка необхідного рівня пожежної безпеки у ЦОВВ, запобігання виникненню пожеж на підприємствах, впровадження нових методів дій пожежних підрозділів і нового пожежного обладнання в структурних підрозділах ДСНС тощо), а також із реально існуючих ресурсів (наявність пожежної техніки та обладнання, палива, особового складу тощо) і часу, який є в наявності для формування та реалізації цього рішення з урахуванням прогностичної швидкості та можливого масштабу розвитку виниклої небезпечної або загрозової ситуації, що обумовлена пожежею.

Іншим системним принципом для формування управлінських рішень має стати принцип «збереження свободи вибору рішення» або принцип «неостаточних рішень». Цей принцип, на нашу думку, треба вважати одним з фундаментальних для забезпечення самоорганізації діяльності в системі державного управління сферою ПБ в Україні. У відповідності до цього принципу [13, 14] свобода вибору управлінського рішення забезпечується тим, що у кожний наступний момент вироблення й ухвалення рішення кількість доступних рішень із кількості наявних найкращих (раціональних) рішень, що були прийняті в попередній момент часу та близьких до оптимального, має бути більше ніж одне. Це дозволить керівництву ДСНС чи обласного управління ДСНС уникнути потреби в авральних і не завжди, як показує практика, раціональних рішеннях при виникненні небезпечної або загрозової ситуації, яку неможливо було передбачити в попередній момент, коли обиралося тільки одне оптимальне (квазіоптимальне чи раціональне) рішення.

Важливим принципом, який має системну основу і потребує обов'язкового врахування при формуванні та подальшій реалізації управлінських рішень з питань ПБ, є принцип «стійкості по ефективності до можливих помилок у визначенні вихідних даних» (робастність) [6, 7, 12, 15]. Важливою підставою для врахування цього принципу є те, що використання недостовірних або неточних даних може призвести до прийняття помилкового управлінського рішення у сфері ПБ, особливо якщо це масштаби країни, і до наступних негативних наслідків після його реалізації.

Це має особливе значення для керівників установ всіх форм власності в умовах обмеженого та нерегулярного фінансування, а також при формуванні стратегій існування та розвитку структурних складових у жорстких умовах ринкових відносин, коли стану пожежної безпеки не приділяється потрібної уваги. Людство щорічно зазнає суттєвих втрат від пожеж як природного, так і техногенного походження. Сьогодні пожежі забирають все більше людських життів і завдають відчутних збитків не тільки економіці, а й її культурним пам'ятникам як національного, так і світового значення.

Іншим системним принципом, який доцільно врахувати, вважається принцип «своєчасності управлінського рішення» [6, 11, 16, 17]. Як показують результати проведених автором досліджень, доцільність врахування цього принципу обумовлена, в основному, тим, що несвоєчасно прийняте рішення може призвести до значних втрат матеріальних і фінансових

ресурсів, а інколи й людських. Для українського народу таким трагічним прикладом стала катастрофа ХХ ст. на Чорнобильській АЕС.

До важливих системних принципів формування управлінських рішень слід віднести також і принцип «реалізованості», тобто рішення не повинне містити сумнівних положень, що можуть призвести до зриву його виконання в результаті тих конфліктів чи загроз, які породжуються цими положеннями [6, 11, 18, 19].

Ще одним важливим принципом, що має бути обов'язково врахованим, є принцип «регуляризації рішень», який був обґрунтований у свій час С. Біром [20]. Важливість і значимість цього принципу обумовлена тим, що він вимагає наявності норми, відносно якої має визначитися необхідна ступінь досягнення поставленої мети відповідно до прийнятого управлінського рішення. Лише у цьому випадку може бути реалізований контур самоорганізації в системі державного управління сферою ПБ [21].

Таким чином до складу принципів, які системно відображають теоретичну платформу для формування управлінських рішень у системі державного управління сферою ПБ в Україні пропонується включити сім принципів: принцип «цілеспрямованості»; принцип «реальності»; принцип «неостаточних рішень»; принцип «стійкості по ефективності до можливих помилок у визначенні вихідних даних»; принцип «своєчасності управлінського рішення»; принцип «реалізованості» та принцип «регуляризації рішень».

Висновки. Проведене дослідження та обґрунтований на системній основі склад принципів формування управлінських рішень у системі державного управління сферою ПБ дозволяють зробити висновок про обов'язковість застосування визначених принципів, як базових, під час вироблення й ухвалення управлінських рішень у сфері ПБ в Україні.

Оскільки основу будь-якої діяльності становлять процеси, то на підставі результатів систематизації принципів можна визначити складові процесу формування та реалізації управлінських рішень у системі державного управління сферою ПБ в Україні.

На наше переконання, системно обґрунтовані принципи формування та реалізації управлінських рішень у сфері ПБ, що наведені вище, з врахуванням об'єктивних законів державного управління, специфічних сфері ПБ, складають міцну теоретичну основу для забезпечення вироблення, ухвалення та реалізації об'єктивних і якісних управлінських рішень не тільки у сфері ПБ в Україні, але і в інших її сферах.

Список використаних джерел:

1. Andrienko M. Systematization of Managerial Decision-making Principles in the Field of Fire Safety in Ukraine / M. Andrienko // *Nauka i Studia*. – 2013. – №37(105). – P. 82–85.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – [3-е изд., доп.]. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; перекл. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
4. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани; 3-е изд., перераб. – М. : МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
5. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления / В. И. Кнорринг. – М. : Норма, 2001. – 528 с.
6. Глущенко В. В. Разработка управленческого решения. Прогнозирование-планирование. Теория проектирования экспериментов / В. В. Глущенко, И. И. Глущенко. – Железнодорожный : ООО НПЦ «Крылья», 2000. – 400 с.
7. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління: [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.
8. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел; пер. с англ. В. В. Рославцев, Ю. В. Семенов; общ. ред. Д. М. Гвишиани. – Т.1. – М. : Прогресс, 1981. – 496 с.
9. Акофф Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери; пер. с англ. Г. Б. Рубальского; под ред. И. А. Ушакова. – М. : Советское радио, 1974. – 272 с.
10. Ковалишин В. В. Вогнегасники / В. В. Ковалишин. – Львів: ІП «Системи, технології, інформаційні послуги», 1998. – 64 с.

11. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. – К., 2004. – 258 с.
12. Добкин В. М. Системный анализ в управлении / В. М. Добкин. – М. : Химия, 1984. – 224 с.
13. Хиценко В. Е. Самоорганизация: элементы теории и социальные приложения / В. Е. Хиценко. – М. : КомКнига, 2005. – 224 с.
14. Габор Д. «Свобода вибору рішень» у наступні моменти часу як важливий критерій оптимальності керування складними випадковими процесами / Д. Габор // Автоматика. – 1972. – № 2. – С. 83–89.
15. Планкетт Л. Выработка и принятие управленческих решений / Планкетт Л., Хейл Г.; сокр. пер. с англ. В. П. Аверчев, Ю. А. Ушанов. – М. : Экономика, 1984. – 168 с.
16. Основи державного управління у сфері пожежної безпеки: [навчально-методичний посібник] / [Ю. М. Горбаченко, Г. С. Грибенюк, А. М. Капля, А.М. Кришталь та ін.]. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2012. – 192 с.
17. Саак А. Э. Разработка управленческого решения: [учебник для вузов] / А. Э. Саак, учиВ.Н. Тюшняков. – СПб. : Питер, 2007. – 272 с.
18. Касымов Б.Э. Организация управления пожарной охраной: Административно-правовые вопросы / Б. Э. Касымов. – М. : Стройиздат, 1982. – 183 с.
19. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: [навчальний посібник] / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
20. Бир Ст. На пути к кибернетическому предприятию // Принципы самоорганизации / Ст. Бир; пер с англ. – М. : Мир, 1966. – С. 48–99.
21. Эшби У. Р. Принципы самоорганизации / У. Р. Эшби // Принципы самоорганизации; пер. с англ.; под ред. А.Я. Лернера. – М. : Мир, 1966. – С. 314–343.

* *Андрієнко Микола Васильович – кандидат історичних наук.*

УДК 351.182

Юрій Древаль *

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЯК СКЛАДНА УПРАВЛІНСЬКА КАТЕГОРІЯ

Проаналізовано питання щодо сутності та структури правового механізму державного управління. Доведено, що таким механізмом мають охоплюватися різнобічні аспекти правового регулювання державно-управлінських відносин.

Ключові слова: механізми державного управління, механізм правового регулювання, правовий механізм.

Древаль Ю. Д. Правовой механизм как сложная управленческая категория.

Проанализирован вопрос о сущности и структуре правового механизма государственного управления. Доказано, что таким механизмом должны охватываться разносторонние аспекты правового регулирования государственно-управленческих отношений.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, механизм правового регулирования, правовой механизм.

Dreval Yu. D. The legal mechanism as complex management category.

The issue of the nature and structure of the legal framework of public administration is analyzed. It is proved that this mechanism have covered diverse aspects of legal regulation of public-management relations.

Keywords: mechanisms of public administration, mechanism of legal regulation, legal mechanism.

Категорія «механізми державного управління» відіграє важливу роль у науці та практиці державного управління. За її допомогою видається можливим глибше з'ясувати характер