

УДК 351.759.6

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.05.12>

Павлов Сергій Сергійович,
начальник відділу організації
підвищення кваліфікації та атестації
педагогічних працівників у сфері
цивільного захисту Інституту державного
управління у сфері цивільного захисту,
полковник служби цивільного захисту
ORCID 0000-0002-9927-898X
spavlov13@ukr.net

ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

Анотація

У статті досліджуються теоретичні питання шляхів удосконалення інформаційного механізму публічного антикризового управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Розкриті категорії та суспільні відносини в сфері управління цивільним захистом, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи управління в сфері цивільного захисту в Україні за умов виникнення надзвичайних ситуацій.

Метою статті є з'ясування понять «інформаційний механізм» і «публічне антикризове управління» в якості окремих управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних механізмів і методів (інструментів) державного управління в країні, а також аналіз новітніх теоретичних досліджень щодо формування ефективних суспільних відносин у сфері застосування інформаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій за умов реформування всієї національної управлінської системи, зокрема в сфері цивільного захисту.

Наукова новизна. У роботі досліджено теоретичні питання управлінського процесу в сфері цивільного захисту та шляхи удосконалення інформаційного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій.

Висновки. У роботі обґрунтовані наукові положення щодо удосконалення використання в управлінській практиці в сфері цивільного захисту механізмів публічного управління, які знаходиться ще на початковому етапі. В теоретичному контексті наука державного управління потребує розкриття суспільних відносин та конкретизації категорій в сфері управління цивільним захистом, зокрема за умов військових дій на території держави.

Ключові слова: публічне та державне управління, цивільний захист, реформування та модернізація, суспільні відносини, антикризове управління, ризик.

Pavlov Serhii S.,
colonel of civil protection service,
head of department, Institute of Public Administration
in the Sphere of Civil Protection
ORCID 0000-0002-9927-898X
spavlov13@ukr.net

INFORMATION MECHANISM OF PUBLIC ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF EMERGENCY SITUATIONS IN UKRAINE

Abstract

The article explores the theoretical issues of ways to improve the information mechanism of public crisis management of emergencies in Ukraine. Categories and public relations in the field of

civil protection management are disclosed, in particular, the theoretical achievements and views of scientists on the state and goals of the civil protection management system in Ukraine in the event of emergencies are investigated.

The purpose of the article is to interpret the categories of «information mechanism» and «public crisis management» as separate management categories, the definition of which is related to the use of modern mechanisms and methods (tools) of public administration in the country. Investigate the latest theoretical studies on the formation of effective public relations in the field of application of the information mechanism of public administration of risks of emergencies under the conditions of reforming of the whole national administrative system, in particular in the field of civil protection.

Scientific novelty. The paper investigates theoretical issues of management process in the field of civil protection and ways of improving the information mechanism of public emergency risk management.

Conclusions. The paper substantiates the scientific provisions on the improvement of the use in public administration in the field of civil protection of the mechanisms of public administration, which are still at an early stage. In the theoretical context, the science of public administration requires the disclosure of social relations and the specification of categories in the field of civil protection management, in particular in the event of hostilities in the territory of the state.

Key words: public and public administration, civil protection, reform and modernization, public relations, crisis management, risk.

Постановка проблеми. Національним питанням у нашій країні є вдосконалення системи попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України. В цьому контексті актуалізується питання удосконалення інформаційного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій та певної відкритості всієї управлінської вертикалі. Сьогодні, після багатьох років військової агресії на землях України стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто тільки шляхом реального удосконалення комплексної системи публічного управління в сфері попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України, ліквідації катастрофічних наслідків ризикових і загрозливих дій з боку агресивних держав-сусідів, зокрема за допомогою вчасного та дієвого використання новітніх механізмів державного та публічного управління.

Великі аварії та катастрофи останніх десятиліть мали істотний вплив на розвиток суспільства та ставлення держави до проблем, пов'язаних з НС. Були створені спеціальні структури, оснащені сучасним обладнанням, ведеться підготовка кваліфікованих кадрів, розробляються та поступово впроваджуються прогресивні методи моніторингу,

попередження та реагування. В цій багатогранній діяльності інформаційний механізм публічного антикризового управління ризиками має першорядне значення.

Організація та управління діяльністю державних органів з попередження та ліквідації наслідків НС, захисту та рятування населення і територій від НС природного і техногенного характеру засновані на обробці великих масивів різноманітної, швидко мінливої інформації. Удосконалення методів і процесів роботи з цією інформацією є одним із засобів підвищення ефективності діяльності керівництва та органів державної влади всіх рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи публікації та сучасні матеріали щодо предмету статті, підтримуємо наукові позиції В. Андронova, С. Домбровської, С. Назаренко, О. Семківа, П. Волянського та ін., що антикризове управління безпекою населення та територій, тобто прийнятний рівень захисту, безпеки населення досягається шляхом управління природними ризиками (стихійними лихами) та техногенними (аваріями й катастрофами) [1]. Довгострокові цілі використання інформаційного механізму публічного управління в масштабі окремої країни визначаються на основі концепції її сталого розвитку (така стратегія в Україні була прийнята ще в 2015 році), середньострокові цілі – на основі концепції прийнят-

ного ризику, а короткострокові цілі – на основі концепції виправданого ризику [2].

У контексті теоретичних досліджень, зокрема в сфері антикризового управління, група вчених – П. Волянський, В. Воротін, С. Домбровська, Є. Романенко та ін. – справедливо роблять висновок, що під ризиком цивільного захисту варто розуміти можливість небажаних наслідків від небезпечних процесів й явищ, а під техногенним – можливість небажаних наслідків від небезпечних техногенних явищ (аварій і катастроф на об'єктах техносфери), а також погіршення навколишнього природного середовища через промислові викиди в процесі господарської діяльності (що є сферою діяльності екологічної безпеки й охорони навколишнього природного середовища) [3].

Сучасний інформаційний (відкритий) механізм публічного управління ризиками НС включає такі основні складові:

1 – інформаційне забезпечення самої системи управління безпекою. Йдеться, насамперед, про створення та розвиток національної та регіональних інформаційних мереж про безпеки та ризики, організацію доступу до міжнародної інформаційної мережі; розробку та впровадження спеціальних форм повідомлень про безпеки, про частоту виникнення і сфери прояву НС, ризиків; схеми і карти, що описують розвиток катастрофічних, ризикованих ситуацій на місцевому, регіональному та національному рівні;

2 – необхідність вирішувати проблеми комунікації, що виникають у ході запобігання та ліквідації аварій і катастроф всередині організації, між організаціями, які беруть участь у ліквідації наслідків аварії, між цими організаціями та населенням, між організаціями і ЗМІ, між населенням і ЗМІ. Наприклад, у кризовому штабі повинні бути фахівці, які зобов'язані постійно оцінювати потреби в інформації, аналізувати зміст зовнішніх коментарів і чуток, свої інформаційні можливості. Важливим є встановлення зв'язків із громадськістю. Практика показує, що спроби замовчування події, заперечення або приниження ступеня небезпеки, надання інформації лише під тиском обставин, зазвичай, призводять до втрати довіри до влади;

3 – використання моделі публічного антикризового управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій (Рис. 1), сутність якої полягає в комплексному застосуванні наступних її складових:

- формування Національного інформаційного бюро, головним завданням якого є, поряд з ідентифікацією, оцінкою та прогнозом небезпек і загроз сучасній Україні, вироблення пропозицій і механізмів для органів державної виконавчої влади по управлінню в сфері ризиками НС у різних сферах функціонування держави;



Рис. 1. Модель публічного антикризового управління виникненням надзвичайних ситуацій
* Джерело: розроблено автором на основі аналізу літератури

- підготовка та залучення до активної участі професійних ризик-менеджерів у структурах управління на державному і місцевому рівнях;

- участь представників громадськості в прийнятті рішень по зниженню ризиків НС та заходів контролю за виконанням цієї вимоги;

- інформування та загальне навчання населення з питань запобігання і ліквідації НС та ризиків, шляхом використання нових освітніх технологій, таких як креативне та дистанційне навчання;

- створення в Україні єдиної державної сертифікаційної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації в галузі управління ризиками і безпекою, що включає у свою структуру галузеві та регіональні системи атестації та підготовки фахівців і керівників, а також систему підготовки фахівців з управління безпекою у вузах Міністерства освіти України;

- розвиток культурного середовища відносно до ризиків, безпеки та НС повинен проводитися в тому соціальному просторі, в якому відбувається формування поведінкових мотивацій людей, спрямованих на сприйняття ризиків, аналіз ситуацій і прийняття рішень, що забезпечують їх індивідуальну і колективну захищеність;

- прогностичний аспект інформаційного механізму публічного антикризового управління може бути заснований, зокрема на синергетичній методології.

Потрібно наголосити на важливості заходів, пов'язаних із підготовкою кадрів у сфері забезпечення публічного антикризового управління. Вони можуть включати в себе п'ять основних напрямів діяльності [4].

1. Перший напрямок може реалізовуватися переважно в університетах, вищих навчальних закладах, спеціалізованих навчальних закладах. Тут доцільно готувати фахівців, які після закінчення навчання зможуть професійно виявляти небезпеки, ризики, притаманні діяльності різних організацій, а також ризики, що зустрічаються в конкретних регіонах, виявляти потенційні наслідки, кількісно та якісно їх оцінювати, розробляти систему заходів, спрямованих на мінімізацію ризику. Така практика існує в деяких західних країнах. Наприклад, в Англії функціонує інститут менеджменту ризику, в якому готують менеджерів із ризику.

2. Різні ВНЗ можуть здійснювати підготовку фахівців, які не будуть професійно займатися аналізом, оцінкою та управлінням ризику, проте їхні знання дозволять їм розуміти сенс і зміст досліджень, що проводяться в галузі аналізу ризику, та використовувати ці результати у своїй роботі.

3. Цілком реальною вбачається підготовка працівників різних рівнів законодавчої та виконавчої влади на факультетах (курсах) підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, зокрема на базі Національної академії державного управління при Президентові України. Зміст такої підготовки полягає в тому, щоб керівні працівники вчилися використовувати при прийнятті економічних і політичних рішень результати аналізу та оцінки ризику, які проводяться професіоналами. Такий підхід дозволяє озброювати представників управлінських структур знаннями з проблем безпеки та теоретичними основами управління індивідуальними і соціальними ризиками.

4. Актуальним є питання знайомства з теоріями ризику та безпеки керівників вищих ланок управління. Практика низки країн (наприклад, США, Нідерландів, Англії) свідчить про те, що політична влада при прийнятті різного роду рішень все частіше спирається на спеціальні знання та рекомендації експертів і аналітиків у галузі політичного, технологічного, екологічного та інших видів ризику.

5. Кадровий аспект включає в себе також напрацювання навичок у людей, які беруть участь у вирішенні післяаварійних криз. Це можуть бути, наприклад, такі заходи: проведення тренувань планованого керівництва кризовим штабом на випадок виникнення аварій та зовнішніх організацій, які будуть брати участь у ліквідації наслідків можливих аварій; вивчення наявного досвіду подолання наслідків кризових ситуацій; проведення відповідних ділових ігор [5].

Аналіз стану кадрової політики в сфері забезпечення безпеки свідчить, на наш погляд, про необхідність створення в Україні єдиної державної сертифікаційної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації в галузі управління ризиками і безпекою, що включала б у свою структуру галузеві та регіональні системи атестації та підготовки фахівців і керівників, а також си-

стему підготовки фахівців з управління безпекою у ВНЗ Міністерства освіти України.

Важливим аспектом є інформування населення з питань запобігання і ліквідації ризиків. Загальний зміст такої системи полягає в тому, щоб інформувати населення про можливі небезпеки, конкретні ризики, їх величину, способи захисту від НС, імовірних і реально існуючих ризиків, варіанти поведінки людей в катастрофічних ситуаціях.

Адже визначну роль у забезпеченні успіху використання інформаційних (відкритих) механізмів публічного антикризового управління в справі протидії ризикам НС відіграє ступінь підготовки населення до дій в таких умовах, готовність людей допомогти собі та оточуючим в критичних випадках. Щоб досягти доцільного рівня культури безпеки, необхідно здійснювати загальне навчання населення. Стан цього питання поки що незадовільний. Часткове вирішення даної проблеми, а також проблеми підготовки фахівців в області НС полягає у використанні нових освітніх технологій – таких, наприклад, як креативне та дистанційне навчання.

Навчання населення та спеціалістів має призвести до становлення в нашому суспільстві відповідного культурного середовища. Культурне середовище відносно до ризиків, безпеки та НС повинно включити той соціальний простір, в якому відбувається формування поведінкових мотивацій людей, спрямованих на сприйняття ризиків, аналіз ситуацій і прийняття рішень, що забезпечують їх індивідуальну і колективну захищеність.

Прогнозний аспект інформаційного механізму державного управління ризиками НС може бути заснований на синергетичній методології. Наприклад, прогнози аварій великих техногенних систем, техногенних катастроф ускладнюються тим, що в їх основі, як правило, лежить збіг ряду надзвичайно малоімовірних подій, до яких додаються людські помилки. При цьому ці помилки дуже часто обумовлені непередбачуваністю дій людей, отже, вони мають нестатистичний і, відповідно, непрогнозований характер, що вносить значну невизначеність в прогнози.

Відмітимо, що процес використання інформаційних механізмів передбачає прогнозування ризиків, яке пов'язано з труднощами різного характеру. До їх числа відносяться наступні обставини. По-перше, складності,

обумовлені наявністю «кордонів прогнозів». Горизонт прогнозу – час, що визначає, наскільки можна поглянути в майбутнє даних ситуацій. До середини 80-х рр. ХХ ст. з'ясувалося, що ми не можемо робити довгостроковий прогноз поведінки навіть порівняно простих механічних, фізичних систем. У багатьох випадках існує «горизонт передбачуваності», за який людина практично не може заглянути. Непередбачуваність є не прикритим прорахунком людського розуму, а внутрішньою характеристикою складної системи.

Друга складність пов'язана з тим, що складно прогнозувати наслідки перспектив розвитку соціальних систем за допомогою традиційних методів гуманітарних дисциплін. Справа в тому, що прогнози, зазвичай, засновані не на теорії, а на особистих уподобаннях і припущеннях конкретного дослідника-аналітика. Навіть якщо розрахунки ведуться на основі формалізованої математичної моделі, то її вихідні припущення, область застосування та інтерпретація даних багато в чому залежать від інтуїції фахівця.

Наступна складність прогнозування пов'язана з його суперечливістю: те, що вважається гарним на тимчасових відрізках в 5–7 років, може виявитися далеко не найкращим рішенням для 10–20 років і згубним для 40–60 років [6].

Останніми роками на великих і дрібних виробників України обрушується вал обов'язкової документації з промислової безпеки. Мова йде, насамперед, про документи, що містять, в тій чи іншій мірі, оцінку ризику НС. Це різноманітні плани, декларації, паспорта. Багато документів підлягають державній експертизі, проходять тривалу процедуру погодження та затвердження. Збільшується складність, наукоємність вихідних документів, збільшується нормативно-правова база їх розробки, список джерел, що регламентують склад і зміст обов'язкової документації, включає в себе сотні найменувань. Це закони, постанови, стандарти. В той же час науково-методичне забезпечення цих питань слід визнати незадовільним. Доводиться використовувати методики суміжних областей та/або формувати власні. Все це робить актуальним завдання уніфікації, структурування, впровадження інформаційних технологій у практику управління безпекою.

Висновки. Для вирішення завдань щодо забезпечення безпеки населення та тери-

торій від надзвичайних ситуацій необхідне використання механізму інформаційного забезпечення підтримки прийняття управлінських рішень за допомогою спеціальної інформаційної (відкритої) системи. Небезпека виникнення реальних ризиків і загроз у сучасному світі носить комплексний характер, і для ефективного вирішення проблем захисту населення та територій необхідно використання сучасних інформаційних технологій. Особливо актуальна ця проблема для великих населених пунктів, де більша частина території знаходиться в зоні підвищеного ризику. Виникає необхідність створення спеціального інформаційного забезпечення (інформаційного механізму антикризового управління), яке дозволить здійснювати збір, систематизацію та аналіз інформації. На підставі наявних даних можливе здійснення моделювання різних типів і видів аварій, моніторинг і прогнозування параметрів розвитку кризових до небезпечних та критичних значень. Інтегрована інформація надає можливість прогнозування місця, часу та масштабу можливого негативного впливу різного характеру. Застосування відповідного інформаційного механізму для інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень, пов'язаних з антикризовим управлінням, в даний час обмежене в частині недостатнього наукового обґрунтування в даній області.

Список використаних джерел:

1. Андронов В. А., Домбровська С. М., Семків О. М., Назаренко В. Ю. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія. Х., 2014. 230 с.
2. Воротін В. Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.
3. Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. № 3 (26). С. 368–376.
4. Берталанфі Л. Общая теория систем – Критический обзор. Исследования по общей теории систем : Сб. переводов / Общ. ред. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М. : Прогресс, 1969. 281 с.
5. Федорчак В. В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2018. 40 с.
6. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практичний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий та ін. Х. : ФОП Панов А. М., 2016. 136 с.

References:

1. Andronov, V. A., Dombrovska, S. M., Semkiv, O. M., Nazarenko, V. Yu. (2014). *Suchasnyi stan orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu v Ukraini*. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V. M. (2019). *Vid rehuliatoroi polityky do derzhavno-privatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy*. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 95–102 [in Ukrainian].
3. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). *Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine*. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368–376 [in Ukrainian].
4. Bertalanfy, L. (1969). *Obshchaia teoriya system – Krytycheskyi obzor. Yssledovaniya po obshchei teoryy system: Sb. perevodov / Obshch. red. V. N. Sadovskoho, E. H. Yudyna. M. : Prohress* [in Russian].
5. Fedorchak, V. V. (2018). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynykennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upravl: 25.00.02*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L. ta insh. (2016). *Dometrychna dopomoha v umovakh nadzvychainykh sytuatsii* [First aid in emergencies]. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13 вересня 2019 р.