

*В. В. Федорчак,  
к. держ. упр., докторант навчально-науково-виробничого центру,  
Національний університет цивільного захисту України*

# МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС

V. Fedorchak,  
PhD in Public Administration, Doctoral Student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

## METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR FORMATION OF THE MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION OF THE RISK OF AN EMERGENCY

**Установлено, що спроби мінімізації витрат, спрямованих на зниження ризику виникнення НС, наштовхуються на недостатній рівень наукового опрацювання відповідного методологічного інструментарію. Систематизовано, загальні та спеціальні принципи державного управління та планування в умовах ризиків виникнення НС: централізація керівництва; оперативність, ситуаційність, гнучкість і безперервність; терміновість і адресність; забезпеченість; системність; науковість; результативність, раціональність; публічність тощо. Урахування цих принципів обумовлює необхідність обґрунтування методів формування та реалізації державного управління щодо попередження, локалізації і ліквідації НС. Зважаючи на положення загального концепту науки державне управління, виділено правові, економічні, організаційні й інформаційні методи державного управління ризиками виникнення НС. Означені методи та загальні принципи державного управління дозволили виділити загальні та конкретні механізми державного управління ризиками виникнення НС.**

***It was determined that the attempts to minimize expenditures aimed at the reduction of the risk of emergency onset encounter the insufficient level of scientific study of the relevant methodological tools. The general and special principles of the state administration and planning under the conditions of the risk of emergency onset were systematized: centralization of administrations; responsiveness; situatedness; flexibility and continuity; urgency and targeted orientation; economic security; consistency; scientific character; effectiveness; rationality; publicity etc.. Consideration of these principles specifies the necessity of substantiation of the methods of formation and implementation of the state administration concerning the emergency prevention, localization and response. Considering the provisions of the general concept of the state administration science, legal, economic, organizational and informational methods of the state's management of risks of emergency onset were singled out. The specified methods and general principles of the state administration made it possible to define the general and specific mechanisms of the state management of risks of emergency onset.***

*Ключові слова: державне управління, принципи, механізми, ризик, НС, безпека.  
Key words: public administration, framework, mechanisms, risk, emergency, safety.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Серед різних видів ситуацій, з якими в реальній дійсності стикаються суб'єкти історичної дії, особливе місце займають ситуації ризику НС. Функціонуванню та

розвитку багатьох суспільних процесів притаманні його елементи, як "загрози". Тому ситуації такого ризику потребують детального розгляду з позиції наукового визначення ролі та місця держави в управлінні ними,

адже якщо існує можливість кількісно й якісно визначити ступінь ймовірності того або іншого варіанту негативного розвитку подій, то можна вчасно відреагувати на них.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвячені наукові роботи С. Андреєва, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, В. Костенко, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1—5].

Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні методологічних засад щодо формування механізмів державного управління ризиками виникнення НС, що й становлять мету нашого дослідження.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Важливим методологічним аспектом при роботі і функціонуванні механізмів державного управління в умовах НС є основоположні принципи. У науковій теорії стверджується, що принципи (від лат. *principium* — основа, початок) — це переконання, погляд на речі; вихідне положення якої-небудь теорії. Крім того, Г. Атаманчук підкреслює, що принципи державного управління представляють собою певні закономірності, відносини, зв'язки, керівні засади, що становлять базис для його організації й функціонування, які набувають форми певних правил [1]. Варто підкреслити, що науковці мають різні точки зору на те, скільки може бути основних принципів державного управління (на погляд М. Вебера — 5, А. Файоля — 14 тощо). Значна кількість принципів державного управління зумовила необхідність щодо їх систематизації та виокремлення для цього низки підстав. Погоджуємося із Г. Атаманчуком, що цими підставами можуть служити такі:

1) загальні закономірності, відносини та процеси, покликані забезпечувати міцність держави та суспільства;

2) аналіз і наукове визначення закономірностей і підґрунтя основних елементів системи державного управління (цілей, функцій, методів тощо);

3) аналіз закономірностей реалізації управлінських елементів, які охоплюють різні підсистеми державного управління (територіальні, галузеві, функціональні тощо), ураховуючи його спеціалізацію.

Відповідно до вищезазначеного під принципами державного управління в умовах НС слід розуміти основні правила, положення, керівні норми, що визначають напрямки поведінки і процесів функціонування його системи в надзвичайних ситуаціях. Учені А. Вакар'юв, І. Кринична, В. Костенко, А. Столповських та ін. справедливо зауважують, що специфіка цих ситуацій, а також значимість і масштабність зумовлюють у цьому ви-

падку нагальну потребу дотримуватися таких основних загальних і спеціальних державно-управлінських принципів:

- централізація керівництва;
- оперативність;
- директивність, терміновість і адресність;
- забезпеченість;
- комплексність;
- науковість [3].

Автори А. Вакар'юв, І. Кринична, В. Костенко, А. Столповських та ін. [там само] наполягають, що основоположним принципом організації робіт щодо запобігання наслідків екстремальних явищ є принцип централізації керівництва. Він має об'єктивно-необхідний характер, адже при виникненні великомасштабних НС беруть участь, як правило, формування, які мають різну відомчу підпорядкованість. Тому існування єдиного органу управління є важливою умовою для координації їх діяльності. Оскільки екстремальні явища в обов'язковому порядку мають певну географічну прив'язку, а в роботах щодо ліквідації НС беруть участь, насамперед, місцеві організації, керівництво всім комплексом відновлювальних робіт повинні здійснювати територіальні органи державного управління. Крім того, при виникненні великомасштабних стихійних лих, аварій або катастроф в якості координуючого органу державного управління в умовах НС можуть виступати комісії з надзвичайних ситуацій.

Наступним принципом, дотримання якого передбачає проведення комплексу заходів із ліквідації наслідків екстремальних явищ й аварійно-відновлювальних робіт, є оперативність. Умови, які виникають у НС, змушують негайно приступати до робіт з порятунку і надання допомоги постраждалому населенню, локалізації факторів впливу та ліквідації наслідків надзвичайних явищ. Тому всі державно-управлінські рішення, як у період виникнення НС, так і при звичайному режимі, в кінцевому рахунку повинні передбачати забезпечення негайного реагування на факти виникнення екстремальних явищ в будь-якому регіоні (області, районі, місті тощо). При цьому організація аварійно-рятувальних робіт покликана забезпечувати їх припинення в максимально короткі терміни, для чого потрібно виконувати роботи в будь-яких умовах, у будь-який час доби, із максимальним використанням типових конструкцій, приймаючи на місці найбільш доцільні технічні рішення. У разі виникнення НС на великих об'єктах господарювання, перш за все, повинно забезпечуватися відновлення випуску основної продукції. Від темпів проведення відновлювальних заходів часто залежить життя і здоров'я потерпілого населення, а також величина комплексного економічного збитку від настання НС.

При здійсненні робіт в екстремальних умовах важливе значення надається дотриманню принципу директивності, терміновості й адресності рішень, які приймаються відповідними комісіями з НС. Під цим принципом мається на увазі, перш за все, обов'язковість виконання підприємствами, організаціями й установами, залучених до робіт із подолання наслідків НС, усіх рішень і планових завдань керівних органів державного управління в чітко встановлені терміни. З метою

розмежування завдань і обов'язків різних підприємств і спеціальних формувань, дані рішення і плани повинні також відзначатися адресністю і доручатися конкретним виконавцям. Особиста відповідальність кожного виконавця повинна стати надійною гарантією високої виконавчої дисципліни й обов'язковості виконання наказів органів державного управління в умовах НС. Саме на цій основі можливо добитися скоординованих і узгоджених дій усіх підвідомчих організацій в екстремальних умовах, які, як відомо, за своїм характером відрізняються хаосом і порушенням раніше існуючих зв'язків.

Проведення робіт з порятунку і надання допомоги постраждалому населенню та відновлення зруйнованих об'єктів вимагає наявності значної кількості спеціальної техніки, матеріалів, палива, фахівців та ін. У зв'язку з цим, значиму роль при плановому регулюванні робіт з подолання екстремальних ситуацій відіграє забезпеченість планових рішень усіма необхідними ресурсами. Зазвичай, при ліквідації наслідків надзвичайних явищ, до виконання відновлювальних робіт залучаються практично всі наявні кошти підприємств, розташовані, як поблизу місця виникнення НС, так і, при необхідності, з інших регіонів. погоджуємося із І. Криничною, Ю. Щербаком, що в якості подібного, позитивного прикладу можна зазначити те, що в перші ж дні ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у м. Прип'ять і прилеглих районах було направлено понад 400 лікарських і 200 лікарсько-дозиметричних бригад, 1800 лікарів та 2500 середніх медичних працівників, 1500 студентів-старшокурсників медичних інститутів [4]. Це дозволило обстежити близько півмільйона постраждалого населення, а також провести майже 3 млн аналізів продуктів харчування, води, зовнішнього середовища на радіоактивну забрудненість. Для цього в разі, коли наявних коштів недостатньо для відновлення зруйнованих, з фондів вищестоящих органів виділяються ресурси, а також використовується допомога, яка надається зарубіжними країнами. Необхідність забезпечення відновлювальних робіт усіма необхідними ресурсами обумовлює, у деяких випадках, створення нових підприємств. Так, у Чорнобилі для проведення робіт під час обвалювання берегів, що знаходяться в зоні підвищеної радіації річок, були спеціально побудовані три бетонні заводи, кожен з яких за потужністю міг забезпечити будівництво середньої ГЕС [там само].

Стихійні лиха, аварії й катастрофи, зачіпаючи різні аспекти здійснення тих чи інших форм господарювання, вимагають комплексного підходу до ліквідації негативних наслідків, тому важливим принципом при плануванні відновлювальних робіт визначено принцип комплексності. Його зміст багатогранний і передбачає охоплення всіх стадій екстремальної ситуації і відповідних їм фаз, рівнів і типів державного управління, від оперативного (локального) до стратегічного (загальнонаціонального і міжнародного). При цьому необхідно дотримуватись вимог координації дій між різними територіями (за горизонталлю), у тому числі міжнародне сприяння подоланню важких наслідків стихійних явищ, аварій і

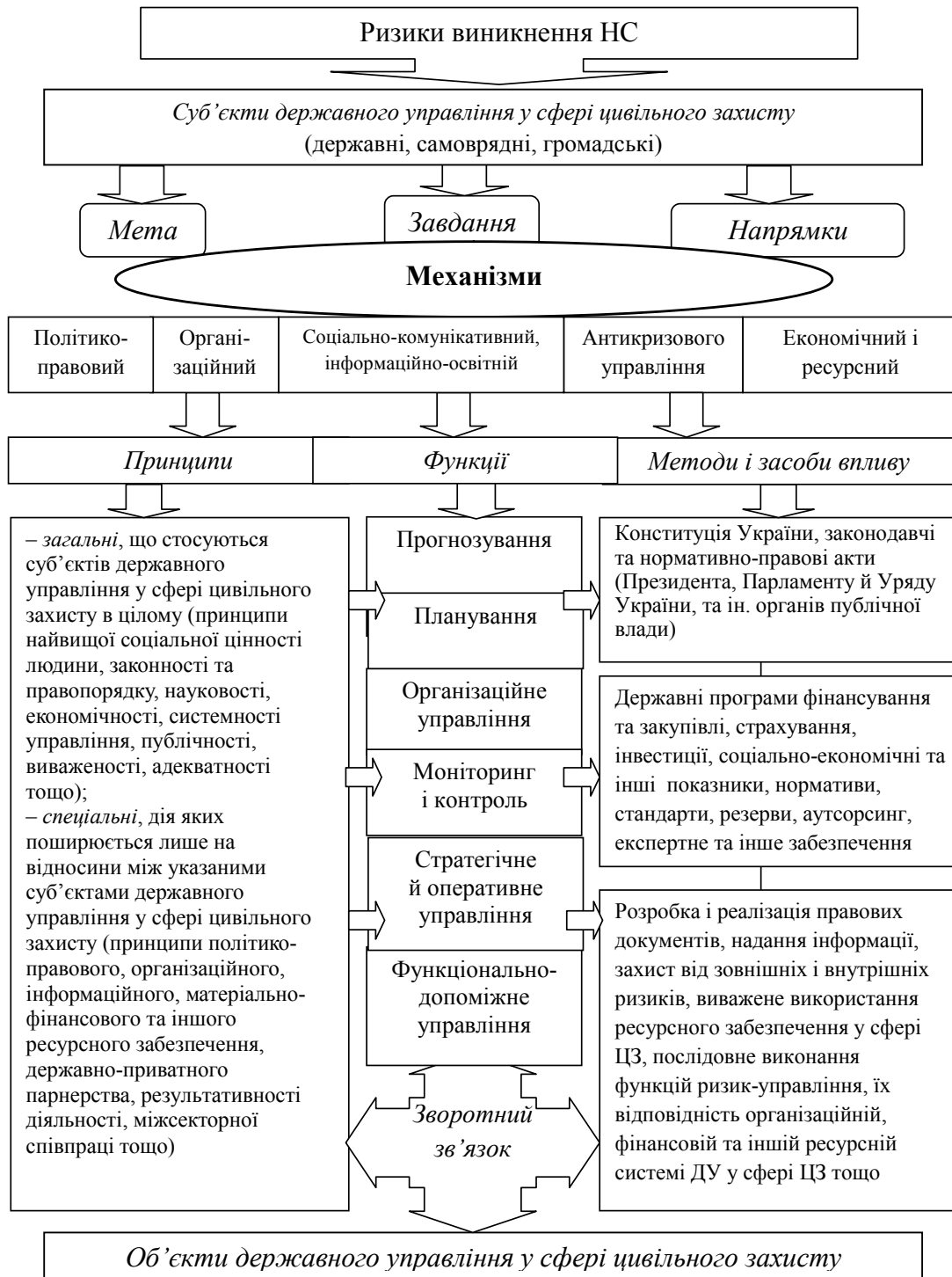
катастроф, а також інтеграцію між ієрархічно супідрядними ланками системи державного управління (за вертикаллю).

Іншою стороною здійснення даного принципу є необхідність враховувати при державному управлінні і плануванні всіх аспектів, пов'язаних із відновлювальними роботами та функціонуванням господарюючих суб'єктів в умовах НС. Так, поряд із здійсненням рятувальних і відновлювальних робіт об'єктів виробничого і соціального призначення, велику роль відіграє забезпечення вантажоперевезень і подачі електроенергії, відтворення автомобільних і залізних доріг, ліній електропередачі та зв'язку. Вирішення цих завдань є, як ніколи, актуальним унаслідок того, що подача електроенергії і оптимальна робота всіх елементів інфраструктури — важлива умова ефективного проведення відновлювальних робіт. Як відомо, розгортання рятувальних і відновлювальних робіт після Спітакського землетрусу (Вірменія) у перші дні в значній мірі затримувалося внаслідок руйнування залізниці. Дорожня інфраструктура не справлялася з рухом транспорту, серед якого було багато рятувальної та іншої техніки. Крім того, потрібне було виділення значних ресурсів на відновлення залізничного полотна, що можливо було тільки через 10 днів, по якому в райони лиха необхідно було перевезено 27 тис. вагонів з технікою, продовольством і медикаментами, положення виправилася.

Погоджуємося із В. Костенко, що наступним аспектом комплексності організації і планування ліквідації наслідків НС є координація дій рятувальних, медичних і будівельних формувань, а також усіх інших формувань і служб, які входять до складу Єдиної державної системи цивільного захисту України [3]. Крім того, планування робіт щодо ліквідації наслідків НС, як правило, не обмежується тільки усуненням уже заподіяної шкоди, але включає в себе планування робіт щодо попередження, профілактики, локалізації та ліквідації НС на початку їх прояву (ліквідація розмивів на дамбах, зведення додаткових насипів тощо).

Ще одним важливим принципом організації та планування при здійсненні робіт в екстремальних умовах є принцип науковості, який полягає в якомого більш ретельному опрацюванні питань відновлення постраждалих об'єктів і територій з урахуванням рекомендацій науковців. Непоодинокими, однак, є випадки, коли практичний бік упровадження цього принципу відзначається недосконалістю через неналежне його врахування.

Так, після сповзання на дорогу великого зсуву масою 1 млн т на спуску з перевалу Шар-Куля (Республіка Таджикистан), який стався 9 квітня 1982 року, виникло питання про запобігання можливого повторення цього стихійного лиха. Всупереч рекомендаціям фахівців Управління геології та інституту "Таджикгіпротрансстрой" про профілактику подальшого сповзання ґрунту шляхом ступінчастого розвантаження зсувного масиву і посадки дерев на голому схилі, усе ж таки було розглянуто варіант обходу зсуву дорогою знизу. Реальних результатів даний проект принести не зміг, оскільки з роками зсув дійшов і туди, але проект знайшов підтримку.



**Рис. 1. Система державного управління ризиками виникнення НС**

Джерело: складено на підставі [1—5].

За період 1982—1986 рр. на будівництво цього об'єкту було направлено близько 3,5 млн руб. у формі капітальних вкладень, але потім воно припинилося і проблема залишилася відкритою, незважаючи на те, що і в період будівництва, зокрема в 1985 р. зсуви виникали не одночасно.

Крім того, вище вже згадувалося, що відновлення г. Спітака (Вірменія) здійснювалося на тому ж самому місці, де він розташовувався до землетрусу, незважаючи на те, що під цією зоною знаходиться глиняна подушка резонуюча підземні поштовхи.

При будівництві м. Рогун (Республіка Таджикистан) всупереч попереджень учених було вибрано місце, під яким залягав соляний пласт. Через 5 років після будівництва житлових будинків із підвищеним дренажем стічних вод у цій зоні почали утворюватися земляні провали, а деякі висотні будинки дали крен і завалилися.

Варто відзначити, що, незважаючи на застереження вчених-екологів, на початку 80-х років активно здійснювався проект перекидання сибірських річок до Середньої Азії. Це призвело до екологічної катастро-

фи, пов'язаної із засиханням значних площ тайгових угідь. На жаль, подібних прикладів можна навести безліч.

Крім того, В. Костенко, С. Майстро, Є. Маслов, О. Скрипник, І.М. Шпильовий та ін. [3; 5] до принципів державного управління в умовах НС також відносять гарантування державою права на захист життя, здоров'я, майна; економічно обгрунтованого зменшення імовірності виникнення НС і мінімізації їх наслідків; здійснення превентивної безпеки; гласності; вільного доступу громадян до інформації у сфері цивільного захисту, прийняття державно-управлінських рішень, державної служби, роботи з персоналом управління, налагодження раціональних взаємовідносин між державою, суспільством і особистістю тощо.

Зважаючи на загально наукове визначення понять "підхід", "завдання" і "захід", вважаємо що потребує уточнення авторська позиція В. Костенко та Є. Маслова [5] щодо віднесення ними до цих принципів державного управління в умовах НС, зокрема комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту, добровільність залучення людей до здійснення заходів у цій сфері.

Сукупність вищевказаних загальних і спеціальних принципів обумовлює необхідність обгрунтування методів розробки і здійснення планування щодо локалізації і ліквідації НС. Згідно із загальною державно-управлінською концепцією [1; 2] вони (принципи та методи) становлять підґрунтя для формування та функціонування усієї системи та механізмів державного управління зокрема (рис. 1).

Зважаючи на викладене й ураховуючи предмет нашого дослідження, у складі механізмів державного управління в умовах ризиків виникнення НС можемо виокремити загальні та спеціальні (конкретні) механізми, сутність яких потребує окремого розгляду, що буде здійснено нами в подальшому в контексті обгрунтування напрямків їх реалізації та розвитку.

## ВИСНОВКИ

Установлено, що спроби мінімізації витрат, спрямованих на зниження ризику виникнення НС, нашою хуються на недостатній рівень наукового опрацювання відповідного методологічного та методичного інструментарію. Систематизовано загальні та спеціальні принципи державного управління та планування в умовах ризиків виникнення НС: централізація керівництва; оперативність, ситуаційність, гнучкість і безперервність; директивність, терміновість і адресність; забезпеченість; системність; науковість; результативність, раціональність і ефективність; інформативність і публічність; технологічність тощо. Урахування цих принципів обумовлює необхідність обгрунтування методів формування та реалізації державного управління щодо попередження, локалізації і ліквідації НС. У згрупованому вигляді дані методи може бути представлено таким чином: науково-теоретичні, експертні, логіко-інтуїтивні, емпіричні, комплексно-комбіновані, а також формальні,

зокрема параметричний, заснований на кількісному й якісному описі планованих завдань. Крім того, зважаючи на положення загального концепту науки державне управління, виділено правові, економічні, організаційні й інформаційні методи державного управління ризиками виникнення НС. Означені методи та загальні принципи державного управління дозволили виділити загальні та спеціальні механізми державного управління ризиками виникнення НС. Ці спеціальні механізми у свою чергу є базовими, до яких віднесено політико-правовий, організаційний, інформаційно-освітній, соціально-комунікативний, економічний, ресурсний.

### Література:

1. Атамчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атамчук. — 2-е изд., доп. — М.: ОМЕГА-Л, 2004. — 580 с.
2. Домбровська С.М. Проблеми та перспективи розвитку державного управління: монографія / С. М. Домбровська, О.О. Гусаров, Ю.Е. Дуднева; УІПА. — Х.: 2014. — 172 с.
3. Костенко В.О. Характеризація державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях: автореф. дис.... канд. держ. упр. за спец. 25.00.01 — теорія та історія державного управління / В.О. Костенко; ХарПІ НАДУ при Президентіві України, Харків, 2016. — 20 с.
4. Кринична І.П. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: пракиологічний досвід І.П. Кринична // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — ДРІДУ НАДУ, 2013. — № 1 (16). — С. 80—88.
5. Маслов Є.П. Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є.П. Маслов. — Режим доступу: [www.zerkalov.kiev.ua](http://www.zerkalov.kiev.ua)

### References:

1. Atamanchuk, G. V. (2004), *Teorija gosudarstvennogo upravlenija* [Theory of Public Administration], 2nd ed, OMEGA-L, Moscow, Russia.
2. Dombrovska, S.M. Gusarov, O.O. and Dudneva, Yu. E. (2014), *Problemy ta perspektyvy rozvytku gosudarstvennogo upravlinnja* [Problems and prospects of development of public administration], UIPA, Kharkiv, Ukraine.
3. Kostenko, V.O. (2016), "Characterization governance processes protecting the population in emergency situation", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.
4. Krynychna, I. P. (2013), "Praxeological experience of public administration by the processes of emergencies prevention", *Aktual'ni problemy dergavnogo upravlinnja*, vol. 1 (16), pp. 80—88.
5. StudFiles (2011), "State policy in the sphere of civil protection of Ukraine in emergency situations", available at: [www.zerkalov.kiev.ua](http://www.zerkalov.kiev.ua) (Accessed 4 January 2018).

*Стаття надійшла до редакції 03.01.2018 р.*