

УДК: 347.132.15

Потеряйко С.П., канд. військ. наук, доцент,

Барило О.Г., канд. техн. наук, с.н.с.

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

Обґрунтовано напрями удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях.

Визначено, що з метою підвищення спроможності єдиної державної системи цивільного захисту щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту завдання з реагування на надзвичайні ситуації виконувати у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони.

Запропоновано заходи щодо удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях: проводити спільні міжвідомчі навчання із залученням різнорідних органів управління міністерств, на яких покладено завдання щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, використовувати системи імітаційного моделювання для підготовки органів управління до дій у складних умовах надзвичайних ситуацій, впроваджувати в систему управління новітніх інформаційних технологій, розробляти спеціальне математичне програмне забезпечення для вирішення інформаційних та розрахункових задач.

Ключові слова: механізми державного управління, органи управління, надзвичайна ситуація, інформаційне забезпечення, спеціальне математичне і програмне забезпечення, інформаційні та розрахункові задачі, імітаційне моделювання.

Постановка проблеми. Стратегією Національної безпеки України,

затвердженою Указом Президента України „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року „Про Стратегію національної безпеки України”, визначено актуальні загрози, однією з яких є несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об’єднання, керованого з єдиного центру.

Крім того, даним документом передбачено розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій, що має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій [1].

У той же час, Стратегією реформування системи ДСНС, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р, визнано, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Метою Стратегії є реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту [2].

Таким чином, законодавством передбачено залучення до реагування на надзвичайні ситуації органів управління та підрозділів інших складових сектору безпеки і оборони України.

Однак, досвід участі Збройних Сил України у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій свідчить про наявність недоліків у цьому питанні, а саме: недостатній рівень підготовки органів військового управління до

вирішення специфічних завдань під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; неузгодженість дій органів військового управління і органів управління ДСНС України, інших центральних органів державного управління та місцевого самоврядування, особливо щодо оповіщення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, непристосованість систем управління Збройних Сил України різних ланок для вирішення завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, недостатній рівень організації взаємодії при вирішенні зазначених питань [3].

Слід відмітити, що упродовж 2017 року в Україні зареєстровано 166 надзвичайних ситуацій. Кількісні показники надзвичайних ситуацій, що виникли у 2017 році, порівняно із 2016 роком наведено у табл. 1 [4].

Порівняно з 2016 роком загальна кількість надзвичайних ситуацій у 2017 році збільшилася на 11,4 %, при цьому кількість надзвичайних ситуацій техногенного характеру зменшилася на 10,7 %, а кількість надзвичайних ситуацій природного та соціального характеру збільшилася на 20,2 % та 125 % відповідно. Також, у 2017 році спостерігається зменшення кількості загиблих і постраждалих у НС – на 6 % та 50,6 % відповідно [4].

Таблиця 1

Кількісні показники надзвичайних ситуацій,
що виникли у 2017 році, порівняно із 2016 роком

Дані про надзвичайні ситуації	2016 рік	2017 рік	Зменшення (збільшення), у відсотках
Загальна кількість НС:	149	166	+ 11,4
у тому числі:			
Техногенного характеру	56	50	- 10,7
Природного характеру	89	107	+ 20,2
Соціального характеру	4	9	+ 125,0
у тому числі за рівнями:			
Державного рівня	1	2	+ 100,0
Регіонального рівня	9	8	- 11,1
Місцевого рівня	64	69	+ 7,8
Об'єктового рівня	75	87	- 16,0
Загинуло людей внаслідок НС	183	172	- 6,0

Постраждало людей внаслідок НС	1805	892	- 50,6
Матеріальні збитки від НС, тис. грн.	265 306	896 804	+ 238,0

Таким чином, кількість надзвичайних ситуацій за останні роки в Україні не зменшується, що змушує Уряд залучати до їх ліквідації різномірні формування зі складу структур сектора безпеки і оборони.

Отже, виникла проблема, що полягає у протиріччі між зростаючою кількістю надзвичайних ситуацій, до ліквідації яких залучаються сили та засоби зі складу структури сектору безпеки і оборони, та недостатнім рівнем оперативності і взаємодії під час організації та реагування на надзвичайні ситуації між різномірними органами управління. Витоки окресленої проблеми криються, на нашу думку, в недоліках інформаційно-аналітичного механізму державного управління, який потребує удосконалення.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика державного управління в цілому, і державного управління у сфері цивільного захисту – зокрема, залишається у колі уваги науковців.

Системному розробленню проблем забезпечення цілісності організаційно-управлінського контексту функціонування і розвитку організаційної діяльності персоналу органів державної влади присвячено роботу А. Рачинського, який розробив і застосував нові функціональні інструменти, здатні забезпечити найвищу результативність та ефективність діяльності управлінського апарату органів державної влади [5].

На думку Д. Неліпи необхідно створювати інноваційну систему прийняття рішень, яка, з одного боку, дозволяла б перетворювати існуючі розбіжності між інтересами держав-членів Європейського Союзу на джерело подальшого розвитку європейських інтеграційних процесів, а, з іншого, – приймати збалансовані стосовно цих же інтересів рішення [6].

Р. Войтович зазначає, що в умовах запровадження новітньої моделі децентралізації державного управління зростає потреба утвердження нових підходів до формування високопрофесійних державно-управлінських кадрів,

здатних просувати ефективну політику побудови сильної та прагматичної держави з огляду на сучасні. Тому, вважає автор, в сучасних умовах суспільного розвитку особлива увага має приділятися нарощенню інтелектуального потенціалу державно-управлінських кадрів, який би відповідав потребам державно-управлінської практики і був здатен забезпечити динамічний та потужний розвиток держави [7].

С. Андреев розв'язав актуальну наукову проблему щодо теоретико-методологічного обґрунтування інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту в умовах, що динамічно змінюються, актуальність якої зумовлюється практичною необхідністю розбудови в Україні вказаних систем, сформованих на якісно новій концептуальній та інституціональній основі [8].

В. Котковським здійснено теоретичне обґрунтування об'єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи з інформацією у процесах розроблення і прийняття управлінських рішень [9].

В. Ніколаєв теоретично обґрунтував та розробив практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів державного управління інформаційно-аналітичною діяльністю, удосконалив структуру інформаційно-аналітичної діяльності органів виконавчої влади за рахунок визначення мети, суб'єктів, об'єктів та змісту робіт, що виконуються [10].

О. Додонов, В. Путятін, В. Валетчик розглянули проблемні питання щодо інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, застосування сучасних інформаційних технологій і організації інформаційного забезпечення аналітичної обробки інформації. Автори стверджують, що ефективну інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінських рішень в інтересах стійкого розвитку організації здатні забезпечити системи

автоматизації аналітичної і прогностичної діяльності фахівців організації, що організують процеси збору, збереження й обробки інформації. Розробка таких інформаційно-аналітичних систем вимагає: створення і ведення єдиної інформаційної бази підтримки адміністративної (управлінської) діяльності організації, створення і впровадження нових форм і методів управління організацією на основі сучасних інформаційних технологій [11].

Однак, вважаємо, що напрями удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях потребують окремого дослідження.

Постановка завдання. Метою наукової статті поставлено визначити напрями удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб система управління цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях успішно виконувала свої функції, робота усіх її підсистем повинна бути ретельно організована. Зважаючи на те, що основним матеріалом, з яким працює система управління є інформація, для успішного її функціонування необхідно створювати єдине інформаційне поле. Досвід роботи системи управління цивільного захисту при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій свідчить, що системи автоматизації управління, які застосовувалися для збору, обробки та зберігання інформації не склали цілісної системи, оскільки вони були не уніфіковані, технічно, інформаційно і програмно несумісні між собою.

В роботі спеціальне математичне і програмне забезпечення трактується як сукупність спеціальних програм регулярного використання, якими оснащується ПЕОМ у складі автоматизованих робочих місць для підвищення ефективності роботи посадових осіб органів управління за рахунок автоматизації підготовки та вирішення конкретних прикладних (спеціальних) задач [3].

Його вплив на інформаційне забезпечення роботи органів управління у

надзвичайних ситуаціях може визначатися як їх спроможність вирішувати інформаційні, розрахункові задачі, здійснювати моделювання дій щодо ліквідації надзвичайної ситуації автоматизованим способом. Аналіз досвіду ліквідації надзвичайних ситуацій дозволяє стверджувати, що органам державного управління під час планування заходів з реагування на надзвичайні ситуації необхідно вирішувати значну кількість інформаційних та розрахункових задач.

На основі аналізу функцій та завдань органів управління у надзвичайних ситуаціях з урахуванням матеріалів, що наведено у [3], уточнено та обґрунтовано перелік інформаційних та розрахункових задач для подальшого розроблення спеціального математичного і програмного забезпечення щодо їх автоматизованого вирішення, а саме:

облік стану готовності органів управління та сил цивільного захисту, призначених для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, інформаційно-аналітичне та розрахункове обґрунтування рекомендацій щодо їх підтримки (облік, накопичення ресурсів, наявність і стан матеріально-технічного забезпечення, маршрутів виходу в прогнозовані райони надзвичайних ситуацій);

інформаційно-розрахункове обґрунтування пропозицій у річні і перспективні плани готовності органів управління та підрозділів цивільного захисту до дій за призначенням;

формування даних та інформаційно-розрахункове обґрунтування пропозицій у плани підготовки і накопичення ресурсів для забезпечення органів управління та підрозділів цивільного захисту;

підготовка даних для планування застосування підрозділів цивільного захисту за призначенням;

облік даних і обґрунтування пропозицій щодо забезпечення готовності органів управління та підрозділів цивільного захисту до дій за призначенням;

збір та узагальнення даних про надзвичайну ситуацію, підготовка довідок

про розміри події, матеріальні витрати, наслідки;

підготовка довідок про наявність фахівців, устаткування, матеріально-технічних засобів;

інформаційно-розрахункове обґрунтування рекомендацій щодо організації чергування оперативних груп органів управління;

інформаційно-розрахункове обґрунтування взаємодії між силами і засобами єдиної державної системи цивільного захисту;

інформаційно-розрахункове обґрунтування переміщення органів управління та сил цивільного захисту у визначений район (зону) надзвичайної ситуації;

інформаційно-розрахункове обґрунтування додаткового розгортання сил цивільного захисту (у разі необхідності);

інформаційно-розрахункове обґрунтування термінів надходження, необхідних матеріально-технічних ресурсів, залучення необхідної категорії фахівців до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;

оцінювання стану системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту та розроблення пропозицій щодо її удосконалення;

прогноз виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального характеру (довгостроковий, короткостроковий);

інформаційно-розрахункове обґрунтування раціональної діяльності органів управління та сил цивільного захисту у межах виділеного кошторису щодо фінансування, матеріально-технічного, медичного постачання тощо;

відпрацьовування інформаційно-довідкових документів, наказів, розпоряджень;

вироблення рекомендацій щодо комплектування, оснащення органів управління і підрозділів цивільного захисту майном та матеріально-технічними засобами;

інформаційно-розрахункове обґрунтування рекомендацій щодо лікувально-евакуаційного забезпечення у випадку виникнення надзвичайної

ситуації;

інформаційно-розрахункове обґрунтування пропозицій щодо міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту та врахування досвіду дій органів управління та сил цивільного захисту провідними країнами світу;

інформаційно-розрахункове обґрунтування комплексу завдань, пов'язаних з підготовкою органів управління та сил цивільного захисту до дій за призначенням.

Під час безпосереднього планування заходів з реагування на надзвичайні ситуації органами управління вирішуються додаткові інформаційні та розрахункові задачі щодо прогнозування й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а саме:

збір та опрацювання даних поточної обстановки;

прогноз наслідків надзвичайної ситуації;

оцінювання обстановки в районі надзвичайної ситуації;

оцінювання положення та стану сил і засобів цивільного захисту;

ухвалення рішення і постановка завдань підпорядкованим підрозділам;

розкриття ознак надзвичайної ситуації і виявлення причин її виникнення;

оцінювання в реальному масштабі часу змін обстановки в районі надзвичайної ситуації;

облік та врахування виробничих, географічних і економічних особливостей території та об'єктів в районі надзвичайної ситуації;

інформаційно-розрахункове обґрунтування й уточнення планів щодо:

– управління підрозділами;

– використання сил і засобів при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;

– всебічного забезпечення і використання резерву й інших ресурсів, необхідних для надання допомоги постраждалим і проведення заходів у місцях аварій, катастроф та стихійних лих;

- лікувально-евакуаційних заходів;
- максимально можливого зниження негативних наслідків стихійних лих, катастроф, аварій тощо;
- оцінювання характеру й масштабу нанесеного збитку в зонах ураження і прогноз розвитку надзвичайної ситуації;
- оцінювання можливостей сил і засобів цивільного захисту щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;
- ухвалення рішення щодо:
 - застосування сил і засобів;
 - маневру силами і засобами;
 - обсягу, часу й порядку виконання робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації і контролю за екологічною обстановкою;
- постановка завдань і контроль ходу виконання робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, а також контролю за екологічною обстановкою;
- формування, відображення, передача й прийом донесень про хід ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Слід звернути увагу на недостатній рівень кількісно-якісних показників спеціального математичного та програмного забезпечення вказаних заходів, що не дозволяє значно підвищити оперативність і якість процесу роботи органів управління у надзвичайних ситуаціях.

З наведеного можна зробити висновки:

рівень автоматизації та ступінь спеціального математичного та програмного забезпечення має значний вплив на роботу органів управління за рахунок автоматизації збору, обробки, збереження інформації, попередньої її обробки, моделювання і прогнозування та інше;

сучасний ступінь автоматизації роботи органів управління під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій дозволяє стверджувати, що не існує єдиної міжвідомчої автоматизованої системи управління силами і засобами, що залучаються до виконання завдань в районі надзвичайної ситуації, а існують

лише окремі автоматизовані робочі місця, локальні обчислювальні мережі окремих структурних підрозділів (компонентів) сектора безпеки та оборони, а спеціальне математичне і програмне забезпечення дозволяє в автоматизованому режимі вирішити незначну частину інформаційних та розрахункових задач.

Таким чином, засоби автоматизації управління, що є на оснащенні міжвідомчих органів управління, що залучаються до реагування на надзвичайні ситуації, не дозволяють вирішити проблему підвищення ефективності їх роботи, а часові показники не дозволяють оперативно вирішувати питання у надзвичайних ситуаціях. Вихід із означеної проблемної ситуації вбачається в удосконаленні форм і методів роботи, органів управління, впровадженні новітніх перспективних засобів зв'язку та автоматизації управління. Погоджуємося із науковцями [3], що недостатнє застосування в органах управління кількісних та якісних методів обґрунтування рішень, експертних систем підтримки прийняття рішень, математичних моделей і формалізованих документів, відсутність системи стандартизації та уніфікації інформаційних ресурсів і програмно-технічних засобів, єдиної системи інформаційного забезпечення вказують на нагальну потребу у впровадженні в систему управління силами та засобами цивільного захисту новітніх інформаційних технологій як пріоритетного напрямку підвищення ефективності управління діями сил та засобів, що беруть участь у ліквідації надзвичайних ситуацій.

Одним із напрямів удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях, що пропонується, – проведення спільних міжвідомчих навчань із застосуванням імітаційного моделювання, основною метою яких має бути удосконалення практичних навичок посадових осіб різнорідних органів управління щодо виконання своїх функціональних обов'язків у складі зведених оперативних груп під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Застосування імітаційного моделювання дозволяє відтворювати можливі дії різнорідних сил та засобів,

взаємодіючих під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, заходи всебічного забезпечення в різних умовах.

Висновки.

Для удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях пропонується:

проводити спільні міжвідомчі навчання із залученням різнорідних органів управління міністерств, на яких покладено завдання щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

використовувати системи імітаційного моделювання для підготовки органів управління до дій у складних умовах надзвичайних ситуацій під час проведення навчань;

впроваджувати в систему управління силами та засобами цивільного захисту новітніх інформаційних технологій;

розробляти спеціальне математичне програмне забезпечення для вирішення інформаційних та розрахункових задач.

Подальшим кроком у зазначеному напрямі наукового дослідження передбачається розроблення методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України „Про Стратегію національної безпеки України”. Указ Президента України від 6 травня 2015 року – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

2. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій”. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

3. О. Зубов, С. Крисанова Застосування інформаційно-технічних засобів

для удосконалення роботи органів військового управління збройних сил України в надзвичайних ситуаціях / Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони №1(1)/2008. – С. 17-22 – Режим доступу: <http://nuou.org.ua/jdownloads/sitsbo/01-1-2008.pdf>.

4. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення надзвичайних ситуацій в Україні у 2017 році / Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/72899.html>.

5. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д.держ.упр.: спец. 25.00.01 „Теорія та історія державного управління” / А.П. Рачинський – Київ: НАДУ при Президентові України, 2011. – 38 с.

6. Неліпа Д.В. „Урядування в мережі”: державно-управлінське ноу-хау Європейського союзу / Д.В. Неліпа // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2013. – Вип. 4. – 431 с. – Режим доступу: http://www.visnyk.amu.edu.ua/images/NV_UPRAVLINYA_4_2013.pdf.

7. Войтович Р.В. Мерітократизація та інтелектуалізація державно-управлінських кадрів в Україні: тотожність та відмінність / Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції / За заг. ред. проф.-ів Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка; матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 05 грудня 2014 р.). – К.: Вид-во Ліра-К, 2014. – 162 с. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf>.

8. Андреев С.О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту: дис. ... д. держ. упр.: 25.00.02 / НАДУ при Президентові України. Київ, 2017. – 552 с.

9. Котковський В.Р. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади / Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (51), ХарІДУ НАДУ, 2015. – 211 с. – Режим

доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/02.pdf>.

10. Ніколаєв В.О. Удосконалення механізмів державного управління інформаційно-аналітичною діяльністю: дис. на здобуття наук. ступеня к.держ.упр. – спец.: 25.00.02 – механізми державного управління / Ніколаєв В.О. – Миколаїв: Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2015. – 232 с. Режим доступу: http://old.chmnu.edu.ua/uploads/2015/dis/Nikolaev_dis.pdf.

11. Додонов О.Г., Путятін В.Г., Валетчик В.О. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень // Реєстрація, зберігання і обробка даних. 2005. Т. 7. № 2. С.77-93.

УДК 35.077.2

Романенко Є.О., д-р. наук держ.упр., професор

ВИКОНАННЯ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА 2016-2020 РОКИ

2017 рік став другим роком реалізації комплексної середньострокової Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, розробленої відповідно до загальноєвропейських принципів та критеріїв належного урядування. Реформа державного управління є пріоритетом для Уряду, адже якість державних інституцій впливає на економічне зростання та рівень життя населення. В роботі приведено аналіз звіту КМ про стан виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки та аналіз виконання Стратегії по розділам станом на 31 березня 2018 року підготовлений експертами групи РПП “Реформа публічної адміністрації”.

Ключові слова: державне управління, стратегія реформування, Європейські стандарти належного адміністрування, виконання Стратегії за