

ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ РЕФОРМИ БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ

ADOPTION OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE DECISIONS AS A COMPONENT OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE IN THE CONDITIONS OF SECURITY SPHERE REFORM

Авторами визначено низку основних протиріч, що виникають в процесі прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій, а також типів резервів, необхідних для вирішення задач оперативного управління. Наголошено, що в процесі прийняття державно-управлінських рішень задачі планування, як правило, характеризуються великим обсягом робіт і великою розмірністю, причому обсяг робіт змінюється в часі не суттєво. Частота їх рішення зазвичай невелика, періоди рішення регламентовані, а час рішення не є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних відносно невелика, а їх достовірність мала. Тому точність рішення задач планування визначається в основному достовірністю вихідних даних.

Підкреслено, що задачі оперативного управління за умов надзвичайних ситуацій (маючи на увазі оперативність та адекватність їх вирішення) характеризуються випадковими моментами часу поступлення замовлень на їх вирішення. У середньому обсяг обчислювальної роботи для рішення задач оперативного управління невеликий, частота поступлення задач до вузлів обслуговування велика. Час вирішення хоча, як правило, невеликий, але є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних дуже велика, а достовірність дуже мала. Точність рішення задач оперативного управління зазвичай визначається не тільки достовірністю даних, але й якістю алгоритмів вирішення задач даного класу.

Детерміновано результативність за суттєвої дієвості є оперативно-тактичним показником, виходячи з того, що показник результативності відбиває поточні характеристики рівню виконання робіт в системі в цілому.

Система оперативного управління за умов надзвичайних ситуацій покликана не тільки забезпечити підвищення індивідуальної та загальної продуктивності праці кожного співробітника, але й згуртувати всіх співробітників для досягнення спільної мети системи, домагатися їх активної участі в реалізації оперативних планів ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Ключові слова: державне регулювання, управління, безпека, національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація, публічне управління, механізми публічного управління, реформа безпекової сфери.

The authors identified a number of main contradictions that arise in the process of making management decisions under emergency situations, as well as the types of reserves needed to solve operational management problems. It is emphasized that in the process of making state-management decisions, planning tasks are usually characterized by a large amount of work and a large dimension, and the amount of work does not change significantly over time. The frequency of their decision is usually small, the decision periods are regulated, and the decision time is not a limiting factor. The frequency of changes in the output data is relatively small, and their reliability is low. Therefore, the accuracy of solving planning problems is mainly determined by the reliability of the initial data.

It is emphasized that the tasks of operational management under conditions of emergency situations (keeping in mind the promptness and adequacy of their solution) are characterized by random moments of time when orders are received for their solution. On average, the amount of computational work required to solve operational management problems is small, and the frequency of tasks arriving at service nodes is high. Although the solution time is usually short, it is a limiting factor. The frequency of changes in the output data is very high, and the reliability is very low. The accuracy of solving operational management problems is usually determined not only by the reliability of data, but also by the quality of algorithms for solving problems of a given class.

Deterministically, effectiveness in terms of significant effectiveness is an operational-tactical indicator, based on the fact that the effectiveness indicator reflects the current characteristics of the level of performance in the system as a whole.

The emergency management system is designed not only to increase the individual and general productivity of each employee, but also to rally all employees to achieve the common goal of the system, to seek their active participation in the implementation of operational plans for the elimination of the consequences of an emergency.

Key words: state regulation, management, security, national security, civil protection, emergency situation, public administration, public administration mechanisms, security sector reform.

УДК 351:355.58
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.28>

Семенець-Орлова І.А.

доктор наук з державного управління,
професор,
завідувач кафедри державного
управління,
Міжрегіональна Академія управління
персоналом
ORCID ID: 0000-0001-9227-7426

Щур Н.О.

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного
адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління
персоналом
ORCID ID: 0000-0002-7648-7893

Сервецький І.В.

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри національної
безпеки,
Міжрегіональної Академії управління
персоналом
ORCID ID: 0000-0002-5713-8911

Постановка проблеми. Технократичний шлях розвитку людської цивілізації XIX і XX століть призвів до стрімкого зростання кількості НС техногенного характеру (аварії на атомних станціях, пожежі і вибухи на промислових об'єктах, транспортні аварії тощо), які на теперішній час вони складають 75 – 80 %

від загальної кількості надзвичайних ситуацій (далі – НС).

Найбільш часто трапляються природні НС природного характеру, з яких тайфуни складають 34 %, повені – 32 %, землетруси – 13 %, посухи – 9 %. Від НС природного характеру потерпають всі частини світу, а саме 39 % від

загальної кількості мають місце в Азії, 26 % в Америці, по 13 % в Африці та Європі, по 9 % в Австралії й Океанії. За даними Міжнародного Червоного Хреста природні НС в ХХ столітті позбавили життя більше ніж 11 млн. чол. Щорічно кількість постраждалих від стихійних лих збільшується, в середньому, на 6 % [2].

За підсумком, в світі простежується тенденція зростання кількості постраждалих від НС природного і техногенного характеру на 8 – 10 %. Багато страждань приносять людству спалахи інфекційних захворювань, від яких щорічно помирає не менше 1,3 млн. чол. [3].

Аналіз останніх публікацій вчених за темою. У представленому проблемному полі працювали над дослідженнями такі вчені: Г. Атамчук, О. Бережной, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, А. Терентьева, О. Твердохліб, О. Труш та інші. Згадані вчені присвятили свої праці різним аспектам даної проблематики. На нашу думку, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення існує значний потенціал для подальших наукових розвідок.

Мета статті – аналіз технологій ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини системи державного регулювання безпекової сфери.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день особливе місце займають НС соціально-політичного характеру: війни, громадська непоко́ра, тероризм, злочинність. В зв'язку з чисельними терористичними актами й виникненням військових конфліктів на Балканах й Близькому Сході нагальною проблемою стає надання гуманітарної допомоги значним контингентам постраждалого населення. Населення страждає не тільки від наслідків військових дій, а й в значній мірі від катастрофічної нестачі питної води, харчів, медикаментів і відсутності медичної допомоги. А такі постійні супутники катастроф і стихійних лих як розгубленість, паніка, страх й безпорадність цілковито позбавляють людину здатності до само- і взаємодопомоги, яка вкрай необхідна постраждалим.

Ризик виникненні наслідків НС у цілому, та медико-санітарних як найбільш трагічних, є головною проблемою при вирішенні завдань подолання наслідків НС природного і техногенного характеру внаслідок того, що самі ризики значною мірою визначаються ефективністю заходів з ліквідації наслідків НС.

Особливе значення мають ризики виникнення тих або інших медико-санітарних наслідків НС, що зумовлено їх певною специфічністю

та безпосереднім впливом на життєдіяльність як окремої людини, так й значних людських контингентів, а й іноді суспільства в цілому.

Однак до цього часу проблеми визначення та управління ризиками за умов НС, на відміну, наприклад, від економіки, майже не розглянуті з наукової та практичної точки зору.

На сьогоднішній день, на жаль, не було проведено комплексних наукових досліджень, присвячених проблемам управління ризиками, що виникають в процесі самих НС, так й в процесі подолання їх наслідків, особливо медико-санітарних, як найбільш трагічних.

Хід і результати робіт з ліквідації НС залежать від співвідношення ресурсно-економічного, морально-політичного, науково-технічного та організаційного потенціалів системи, але й від ефективності роботи оперативного управління. В свою чергу ефективність процесу прийняття, реалізації та корегування оперативних рішень визначається вмінням керівництва зосередити основні зусилля на головних напрямках ліквідації причин НС та її наслідків [4].

Відмітимо також, що поряд зі звичайними типами резервів (часові та ресурсні) при вирішенні задач оперативного управління за умов НС слід використовувати й інші типи резервів, а само структурно-технологічний, природно-кліматичний та еколого-фізіологічний, тощо.

Наявність структурно-технологічного резерву дозволить ефективно управляти наявними силами і засобами за втрати працездатності низки елементів системи.

Під структурно-технологічним резервом деякого елементу системи а мається множина елементів $R(a)$, поєднаних структурно-технологічними зв'язками з тими ж елементами, що й елемент a , та здатних виконувати технологічні операції (або деякі з них) з множини $O(a)$. Тут $O(a)$ – множина технологічних операцій елементу a .

Природно-кліматичний резерв поділяється на два типи. Наявність природно-кліматичного резерву першого типу забезпечує можливість існування організації за умов виконання нею основних функцій за рахунок реалізації деякої множини інших функцій (детермінованої або недетермінованої). Зазвичай ефективність від їх реалізації для даної організації нижча, ніж від реалізації основних функцій. Природно-кліматичний резерв другого типу дозволяє організації знижувати видатки на реалізацію деякої множини функцій протягом визначеного періоду часу за рахунок забезпечення в цей період достатньо задовільний умов їх реалізації в конкретних природно-кліматичний умовах.

Еколого-фізіологічний резерв також буває двох типів. Перший тип даного резерву – це здатність живий організмів (в т.ч. й людини) протистояти змінам умов оточуючого середовища без наступного погіршення стану здоров'я. Під еколого-фізіологічним резервом другого типу мається можливість стабілізації ситуації та приведення її до нормальних умов без втручання людини за рахунок використання тільки природних факторів.

Величини резервів першого типу можуть бути встановлені за допомогою медичних досліджень можливостей організму людини та з'ясування нормативів його перебування у шкідливих умовах (радіація, шум, вібрація та інше).

Резерви другого типу визначаються при вивченні можливостей самоочищення водою, атмосфери тощо.

Важливою проблемою удосконалення системи оперативного управління є розробка методів прийняття оптимальних рішень і планів операцій для НС в цілому, а також для окремих стратегічних ситуаційних зон (далі – ССЗ) та їх сукупностей. Управлінські рішення, що приймаються за умов НС, є основою оперативного управління. Відповідно до них здійснюється вся наступна діяльність органів управління з ліквідації НС.

Прийняття оперативних рішень в даному напрямку є творчою та відповідальною задачею. Її сутністю є те, щоб відповідно до поставленої мети, базових планів і обстановкою, що склалася, визначити загальний сенс операції з ліквідації НС, конкретні заходи з її реалізації в кожній ССЗ, порядок взаємодії сил і засобів для їх виконання і необхідне забезпечення. Оперативні рішення приймає керівник робіт та саме він несе за них персональну відповідальність. У підготовці даних для прийняття оперативних рішень приймають участь майже всі співробітники органів управління відповідно до функціональних обов'язків (члени штабу та керівники ССЗ). В ході реалізації оперативних рішень вони можуть замінювати один одного.

Оперативні управлінські рішення за умов НС повинні задовольняти вимогам своєчасності, обґрунтованості та однозначності розуміння виконавцями, а також категоричності їх реалізації.

Основними протиріччями, що варто враховувати, приймаючи управлінські рішення за умов НС, є наступними:

- між складністю оцінки ситуації та прийняття оперативних рішень і практично нульовими ресурсами часу для прийняття і реалізації управлінських рішень;
- еволюцією в напрямку все більшої спеціалізації при вирішенні задач в ССЗ та необхід-

ністю загальної системної інтеграції при прийнятті управлінських рішень в штабі;

- необхідністю централізації управління, що забезпечує взаємоузгодження дій, сил і засобів, а також оперативність координації та управління, потребами децентралізації, яка забезпечує сталість в управлінні, підвищує оперативність рішення локальних задач та ініціативу керівників ССЗ;

- обґрунтованістю рішень, що приймаються, та оперативністю управління.

Вирішення вказаних протиріч є метою удосконалення системи оперативного управління за умов НС.

Слід також враховувати існуючу різницю між характеристиками задач планування робіт із запобігання і ліквідації наслідків НС та задач оперативного управління, що вирішуються за умов НС.

Досить важливою та специфічною є проблема оцінки ефективності та адекватності функціонування систем оперативного управління НС. На відміну від управління промисловістю, сільським господарством, побутовим обслуговуванням та інше, ефективність функціонування яких оцінюється продуктивністю, якістю продукції, прибутком, видатками та іншим, ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС повинна оцінюватись дієвістю та результативністю. Дієвість є стратегічним показником і слугує для оцінки ступеню досягнення системою мети, поставленої перед нею, рівню завершення робіт, що вимагаються. При оцінці дієвості необхідно враховувати виконання всіх необхідних робіт згідно з характером розвитку НС і стратегією ліквідації її наслідків, чи вони ефективні, досягаються результати потрібної якості та вчасність їх реалізації. Щоб виміряти дієвість, необхідно порівняти ступінь виконання планових робіт, тобто порівняти те, що було необхідно зробити з тим, що вже зроблено.

Однією з головних вимог до системи управління за умов НС є вимога її високої оперативності.

При оперативному управлінні ліквідацією НС необхідно вести ретельний облік балансу часу, порівнюючи наявний час з динамікою розвитку НС та обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою при управлінні ліквідацією НС слід розглядати два види часу – наявний і потрібний, що знаходяться в протиріччі. Наявний час T_n – час, в який слід вкластися при здійсненні будь-якого заходу, щоб забезпечити його успіх. Це той час, який визначається динамікою розвитку НС та її негативних наслідків або встановлюється вищим керівництвом у

вигляді деякого директивного рівню, зазвичай також такого, що залежить від динаміки розвитку НС. Потрібний час T_n – час, необхідний для проведення якогось заходу з урахуванням рівню підготовки, забезпеченості та стану системи.

Сприятливим вважається такий баланс часу, коли потрібний час не перевищує наявного. Чим більша різниця між наявним і потрібним часом, тим більше резерв часу для компенсації непередбачуваних обставин, елементів вірогідності та невизначеності. У тому випадку, коли потрібний час виявляється більшим ніж наявний, утворюється дефіцит часу, що не дозволяє виконати запланований обсяг робіт або виконати його з тією ефективністю, яка передбачалася.

T_n та T_p рідко бувають жорстко детерміновані, зазвичай вони розглядаються як ймовірні величини. Як правило, їх слід вважати математичним очікуванням (середніми значеннями) відповідного часу, враховуючи, що фактичний час в силу різних обставин може коливатися відносно цих середніх значень.

Прийняття та реалізація рішень – найбільш складні процеси управлінської діяльності, в яких від керівника, членів штабу і членів інших органів управління вимагаються компетентність, висока оперативна підготовка, знання та навички використання техніки, вміння ставити мети та її досягати, брати відповідальність на себе. Рішення за умов НС приймаються в різній оперативній обстановці, включаючи кризову, та у вкрай обмежений час. Однак воно повинно бути прийнято своєчасно, бути максимально обґрунтованим і забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей.

Для цього потрібно чітко усвідомлення керівництвом цілей та задач операції, всебічна та об'єктивна оцінка обстановки, компетентність. Говорячи про прийняття рішень, слід мати на увазі наступні вихідні складові цього складного процесу: збір і підготовка вихідних даних, побудова моделі розвитку НС, формулювання (прийняття) рішень керівником, конкретизація і деталізація рішення в плані операції, доведення даного рішення до виконавців, а також організація, оперативне управління і контроль за його реалізацією.

Централізоване управління дозволяє керівництву в короткий термін й найкращим чином координувати діяльність виконавців в ССЗ, ефективно використовувати техніку та обмежені ресурси, швидко переносити зусилля з одного напрямку на інший, контролювати будь-яке питання та в разі необхідності замикає на себе будь-яку ініціативу в управлінні.

Разом з тим керівництву ССЗ повинна бути надана широка можливість прояву ініціативи і творчості при вирішенні поставлених задач.

Найбільший ступінь централізації управління доцільний насамперед при вирішенні складних задач за кризових умов, ініціатива співробітників при цьому спрямовується головним чином на те, щоб з найменшими втратами і витратами матеріальних засобів в самий короткий термін виконати поставлені задачі.

За звичайних умов поєднання централізації та децентралізації знаходить своє відображення в попередньому розподілі функцій управління, однак в НС зробити це практично неможливо. За цих умов розподіл функцій проходить практично постійно, що вимагає окрім добре розвинутої системи зв'язку та інформаційної системи для оперативного узгодження рішень, що приймаються, і прояву доречної ініціативи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У процесі проведеного дослідження визначено, що тривалість і результати робіт з ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, залежать від співвідношення різних типів ресурсів та від ефективності оперативного управління. Зважаючи на швидкоплинні зміни обстановки за умов НС при прийнятті оперативних управлінських рішень слід ґрунтуватися на максимально обґрунтованні цього рішення, яке має забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей і ресурсів. За результатами дослідження встановлено, що ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС оцінюватись дієвістю та результативністю, які є основними критеріями оцінки процесу подолання наслідків НС природного і техногенного характеру.

Головним напрямком майбутніх досліджень має бути розробка методологічних підходів до управління медичними ризиками, що виникають за умов НС природного і техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Emergency Management Guide. Emergency Management System (ICS), US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 2001. 254 p.
2. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydoruk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In E3S Web of Conferences, 2021, Vol. 280, p. 09024. EDP Sciences.
3. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. UNISDR, Geneva,

Switzerland, 2016, 41 p. URL: https://www.preventionweb.net/files/50683_oiwgreportenglish.pdf, с. 13

4. Report on global disasters: the role of information in disasters. International. Federation of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, 2005. 40 p.

5. Resolution adopted by the General Assembly on 2 February 2017. United Nations, A/RES/71/276, 2017. URL: http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf

6. Semenets-Orlova, I., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., Rudenko, M., & Poliuliakii, R. Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 2022, 38, 249.

7. Семенець-Орлова І. А. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Монографія. К.: ЮСТОН, 2018. 420 с.

8. Кравченко Р. А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7 (24). С. 19-25.

9. Лукашук Н. В. Організаційно-правові засади державного управління у сфері енергоефективності України як предмет наукового осмислення. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України*. К. : Вид-во НАДУ. 2018. Вип. 1. С. 11-26.