

С. Д. Вовченко,
начальник управління цивільного захисту Вінницької ОДА

РОЗВИТОК ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

S. Vovschenko,
Head of Civil Protection Vinnytsia Regional State Administration, Vinnitsa

DEVELOPMENT OF THEORETICAL FOUNDATIONS FOR SYSTEM OF PROTECTION CITIZENS AND TERRITORIES FROM EXTRAORDINARY SITUATIONS

У статті розвинуто теоретичні основи функціонування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Визначено специфіку середовища об'єкт-суб'єктних відносин, оптимальний вид системи обгрунтовано як ієрархічну компенсативного типу.

The article shows development of Theory for System of Protection of Citizens and Territories from Extraordinary situations. The specificity for medium object-subject of Public administration relationship, the best kind of justified as The Compensation Hierarchy of characteristic functions.

Ключові слова: система, захист населення та територій, надзвичайна ситуація, ієрархія, компенсація функцій, об'єкт управління, суб'єкт управління.

Key words: the system, Protection of Citizens and Territories, Extraordinary situations, the hierarchy, the compensation function, the object of Public administration, the subject of Public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На сучасному етапі досить інтенсивного розвитку світових економічної, еко-технологічної, суспільної, геополітичної систем та їх сукупності у взаємодіях, захист безпеки життєдіяльності суспільства та кожної людини окремо є одним з ключових завдань системи інституційних відносин у сфері державного управління. Поряд з державними інституціями над питаннями збереження та відновлення безпекового простору також працюють організаційні структури громадянського суспільства — недержавні фонди та організації, громадські об'єднання тощо. Органічно співіснуючи, ці дві різні за ознакою способи управління та методи здійснення впливу структури намагаються вирішити таку специфічну проблематику, як захист населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Специфіка цієї проблематики для структури інституцій державного управління визначена, перш за все, складністю управлінського прогнозування поведінки середовища, в якому функціонують суб'єкти та об'єкти — адже непередбачуваність більшої частини подій цього середовища є по суті його нормою. Таким чином, єдиним дієвим управлінським інструментом (або навіть типом державно-управлінського впливу) є ефективно запобігання таким подіям. І основна сучасна наукова думка у цій сфері функціонує саме у такому руслі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про досить широкий спектр розглянутих питань, так чи інакше пов'язаних з організацією державного управління у сфері захисту населення

і територій від надзвичайних ситуацій. Він простежується, зокрема, в роботах вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як: Гвишиані Д.М., Качинський А.Б., Доманський В.А., Садковий В.П., Ушаков А.В., Коротинський П.А., Осипенко С.І., В.М. та інших авторів.

Проте, дозволю собі навести власне спостереження, що майже всі ці роботи мають в основному практичну направленість, їх автори керуються чинними нормативними актами, трактують, критично осмислюють їх позиції. В них майже не розглядаються суто теоретичні засади функціонування системи захисту від надзвичайних ситуацій та комплексу її механізмів.

Значне місце в дослідженні загальної теорії та практики державного управління системою захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій неупереджено також відводжу працям Берлач А.М., Волошина С.М., Клименко Н.Г., Комарницького В.М., Приходька Р.В., Сіліної А.А., Соболя О.М., Труш О.О. та інших співвітчизників.

Проте дослідження згаданих вище авторів протікали лише в окремих ракурсах державно-управлінської діяльності, зазначені праці здебільшого присвячувалися практичному аналізу функціонування організаційно-правового інституту захисту від надзвичайних ситуацій. Його ж глибинна теоретична основа (як, до речі, і в більшості наукових досліджень практико-прикладного спрямування) залишалася поза увагою як сама по собі зрозуміла позиція. Отже, як і будь-якій сфері наукового пошуку, актуальність предмету якого посилюється з плином часу, не всі питання достатньо висвітлені та далеко не на всі з них знайдена однозначна відповідь.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в розвитку та актуалізації сучасних теоретичних підходів до розуміння системи державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На моє переконання, сучасне трактування положень управлінської науки дозволяє висловити попередню тезу про те, що організуючий вплив на предмет управління здійснюється безпосередньо через об'єктивну взаємовідповідність обсягів потреби об'єкта та спроможності суб'єкта в такому впливі. Цю відповідність забезпечують дуалістичні основи буття суб'єкту та об'єкту управління в даних обставинах простору та часу.

Отже, діалектична єдність необхідних та достатніх меж потреби та можливостей управлінського впливу створюють беззаперечну теоретичну основу існування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Повертаючись до проблематики середовища функціонування предмету управління, слід зазначити, що його основною характеристикою є природний і техногенний ризик. Ступінь його інтенсивності, а отже, і набір властивостей середовища залежить від трьох основних чинників: вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій, їх масштабів і спроможності до захисту від них самих та від їх наслідків.

Таким чином, комплексним засобом зниження інтенсивності ризиків є дієва система запобігання широкого функціонального спектру дії. Іншими словами, ефективність системи захисту від надзвичайних ситуацій залежить від переліку та потужності ситуацій, за якими існує інституційна та організаційна спроможність запобігання ще до моменту їх виникнення. Беззаперечно, об'єктивний характер перебігу подій середовища управління не дає мені підстав стверджувати, що така ефективність може хоча б те-

оретично досягти 100% випадків. Адже існують обставини та ситуації так званої "непереборної сили", запобігти яким не представляється можливим засобами сучасних людських та виробничих можливостей. Жодна з найрозвиненіших держав світу не візьме на себе відповідальності стверджувати, що її система захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій повністю ефективна.

Нині ми можемо лише говорити про моніторинг, аналіз та оцінку фактичного рівня такої ефективності за попередній період; на основі методів математичного моделювання, або за допомогою штучного інтелекту ми можемо здійснювати спроби попередження ситуацій або врахування минулих помилок. Але специфічна проблематика об'єктивного існування непрогнозованих сукупних ризиків та особливості роботи в умовах надзвичайних ситуацій з плином часу породжують все більшу кількість завдань фундаментального характеру. І, в першу чергу, це завдання стосується створення ефективної системи планування і оперативного управління комплексами заходів щодо попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Існуюча тенденція до зростання їх масштабів примушує своєчасно і обґрунтовано виробляти потужну теоретико-методологічну систему запобігання інтенсифікації характеристик ризику середовища управління. На практиці вона повинна створити можливість диференціації превентивних заходів та контрзаходів з одночасною можливістю адаптації кожного елемента до змінюваного характеру та умов перебігу ситуації. Зокрема, особливості організації управління, загальний порядок дій органів управління при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій розглянуті в спільній праці Антонця В.М., Болотських М.В., Марченка Г.Б., Коротинського П.А., Негрієнко С.В. "Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Організація управління у надзвичайних ситуаціях" [1].

Вивчення теоретичних аспектів щодо таких можливостей напряму пов'язане з застосуванням методу системного підходу. Цей метод дає можливість створити об'єктивний теоретичний базис дослідження. Його перспектива охоплює шлях від необхідності існування самої системи захисту до конкретних форм функціонування цієї системи, її підсистем, ланок та окремих індивідів на різних етапах розвитку середовища управління системою. Саме з цих позицій забезпечується подальший практико-прикладний аналіз можливості здійснення державного управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Отже, звертаючись до теоретичного бачення місця сучасної системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, зазначу, що вона є складовою частиною соціальної системи держави. В Україні, на відміну від практик більшості європейських країн, досліджувана мною система згідно законодавства одночасно з її беззаперечною соціальною природою залишається під егідою силових структур. Вона включає дві основні підсистеми: сили захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що безпосередньо виконують функціонал системи, і діяльність органів, що здійснюють управління цим функціоналом. Виходячи з цього, система виступає, з одного боку, як підсистема цілісної системи суспільства, а з другого — як окрема система з переліком підсистем, ланок та індивідів.

І, відповідно, вона є системою з притаманними їй механізмами способами і засобами впливу на можливість виникнення надзвичайних ситуацій, власне на самі ситуації та на наслідки від їх настання з тим, щоб забезпечити найбільшу ефективність захисту. Відтак, безпосередніми (тактичними) цілями її є:

— запобігання (що здійснюється засобами прогнозування та засобами превентивної функціональної діяльності) надзвичайних ситуацій — основна тактична ціль;

— реагування (що здійснюється засобами специфічної функціональної діяльності в разі настання ситуації) — оперативна тактична ціль;

— багатовекторна ліквідація (що здійснюється обома вищезазначеними типами засобів) — ситуативна тактична ціль.

Говорячи про групування функціоналу системи, він повинен поєднати в собі три групи:

— функції ефективного контролю (запобігання та ліквідація) техногенної безпеки;

— функції ефективного контролю (запобігання та ліквідація) природної безпеки;

— функції оперативного реагування на надзвичайні ситуації (в разі їх настання та протікання).

Неодмінною умовою цілеспрямованого управлінського впливу на всі елементи повинна бути постійна наявність двостороннього суб'єкт-об'єктного зв'язку, що теоретично є можливим лише за наявності стійкої управлінської системи. До речі, у цьому зв'язку найбільш стійкими я вважаю управлінські системи ієрархічного типу з можливістю оперативної взаємозаміни функцій управління. Я б назвав ці системи "ієрархічними компенсативного типу". Тобто, при обов'язковій наявності чіткої вертикальної підпорядкованості в системі, визначена підсистема у випадку втрати функцій підсистемою вищого рівня спроможна взяти на себе управління підпорядкованими підсистемами, тобто повноцінно замінити її. Навіть окрема ланка або індивід системи повинні містити в собі потенціал управління всією системою у разі необхідності. Обов'язковою умовою високої ефективності ієрархічної системи компенсативного типу є високий рівень управлінських знань, підготовки, володіння ситуацією та оснащеності підсистем, ланок та індивідів, аби в будь-який момент замінити (компенсувати) собою підсистему, ланку чи індивіда, що втратив спроможність управляти ситуацією. Особливе значення в таких системах повинні посідати множини прямих та альтернативних засобів комунікації, потреба у яких значно вища ніж за інших систем.

Слід також зазначити, що при розробці ефективної організаційної структури ієрархічної системи компенсативного типу у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, до факторів вибору необхідно віднести:

— чітке визначення принципів підпорядкування;

— однозначне визначення первинних та наступних (у разі втрати функцій первинними) центрів прийняття рішень;

— раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі;

— вилучення зайвих підсистем, ланок та індивідів підпорядкування з урахуванням норм безпосереднього підпорядкування;

— встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень на будь-якому етапі здійснення (втрати або набуття) функціоналу;

— встановлення чіткого переліку прямих та альтернативних засобів комунікації між елементами системи, побудова алгоритмів взаємозамінюваності цих засобів.

При цьому кожна підсистема, ланка чи індивід в організаційній структурі має забезпечувати суто тактичні питання:

— конкретний внесок у досягнення цілей системи згідно з поділом функцій;

— повноту відповідальності за виконання поставлених завдань;

— комплексність виконання всіх функцій згідно із цими завданнями;

— відповідність ресурсного забезпечення рівню завдань, що вирішуються.

Потрібно також враховувати, що успіх побудови ефективної ієрархічної системи компенсативного типу залежить від розміщення і взаємодії її елементів, вертикальних та горизонтальних структур, форма яких формується під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів. Знання та передбачення цих факторів є запорукою такої ефективності. І тут, як бачимо, питання переходять із площини тактичних у площину стратегій, саме їх розумна побудова та вдала реалізація і визначає кінцевий результат ступеню виконання цілей системи в цілому.

Задля повноти теоретичного дослідження вітчизняної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій необхідно провести її ретроспективний аналіз. Теоретичне опрацювання робіт вже згаданих у цій статті та деяких інших авторів (Алтунін А.Т. [2], Зайцев А.П., Коржавін А.В., Корнєєв А.І. [3], Федоров Л.М., Горохов В.А., Мельник А.С. [4], Демиденко Г.П., Кузьменко Є.П., Орлов П.П. [5], Сердюков І.П. [6]) свідчить, що колишня відповідна система захисту населення та територій, яка існувала як в Українській РСР, так і загалом в Радянському Союзі, мала достатньо повний перелік функцій. Тоді система носила загальнодержавну назву "Громадянська оборона" (з рос. "гражданская оборона"). До речі, деякі сучасні автори ототожнюють цей термін з терміном "Цивільна оборона" [7, с. 69; 8, с. 22]. На мій погляд, це не зовсім вірно, оскільки орфографічні словники тих часів прикметник "цивільна" (з рос. "штатская") відносили лише до окремої особи, людини, або до її характеристик: "цивільна особа", "людина в цивільному одязі" тощо [9, с. 49]. І якщо в сучасному мовотворенні термін "Цивільна оборона" існує асолютно звично, то говорячи про радянський період було б більш правильно вживати термін "громадянська оборона". Так чи інакше, на основі ретроспективно-історичного аналізу саме систему громадянської оборони СРСР я можу вважати історичним першоджерелом створення теоретичних підвалин сучасної вітчизняної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Повертаючись до історичного аналізу функцій та повноважень предмету мого дослідження, така значна їх повнота у радянський період була зумовлена історичними та політичними чинниками існування СРСР на політичній арені, а також значними геополітичними амбіціями тодішньої держави. Безперечно, їх існування складалося об'єктивно і визначалося законами та характеристиками суспільно-політичної формації, створеної адміністративно-командною формою державного управління. Таким чином, маю ще одну нагоду підкреслити теоретичну синтезію про те, що основним внутрішнім чинником характеристик будь-якої системи управління є не що інше, як форма державного управління.

Отож, основна ідея згаданих авторів визначена вимогами того часу на тлі тодішньої політичної обстановки, яка складалася в світі. Вона зводилася до того, що громадянська оборона у період з кінця 50-х до кінця 80-х років ХХ ст. була системою загальнодержавних оборонних заходів, що здійснювались з метою захисту населення від ядерної зброї та інших засобів ураження, створення умов, які забезпечували надійність роботи об'єктів народного господарства в умовах нападу з повітря, проведення рятувальних робіт і надання допомоги постраждалим, а також проведення аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження [6, с. 23]. І на той час це було цілком вірно, однак в подальшому (90-роки ХХ ст. — початок ХХІ ст.) — попри виклики часу, зміну сус-

пільно-політичної формації та векторів загроз, традиційна орієнтація вітчизняної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в основному на завданні воєнного характеру об'єктивно спричинила однобічний її розвиток.

При цьому сьогодні серед існуючих небезпек для України найбільш значна питома вага належить природним і техногенним. Вони носять все більш комплексний, взаємопов'язаний характер, стають джерелом надзвичайних ситуацій у різних сферах життєдіяльності суспільства. Все частіше виникають надзвичайні ситуації специфічного характеру, до яких можна віднести катастрофічні паводки у Закарпатській області та в західних областях України, катастрофу літака Су-27 у м. Львові, аварії на шахтах, захворювання птахів високопатогенним грипом Н5N1 на території АР Крим, щорічну епідемію захворюваності на грип практично по всій країні, вибухи на складах боєприпасів у м. Артемівську Донецької області, с. Новобогданівці Запорізької області, ст. Лозовій Харківської області, паралізуючі життя в регіонах снігопади, паводки, засухи тощо.

До перерахованих небезпек слід додати загрози, пов'язані зі зберіганням, переробкою та перевезенням небезпечних хімічних речовин і непридатних до використання хімічних засобів захисту рослин, функціонування атомних реакторів, а також гідроелектростанцій Дніпровського і Дністровського каскадів, мокрою консервацією шахт Донбасу, активізацією підтоплення земель ґрунтовими водами та зсувними процесами.

Значний вплив на природне середовище й суспільні процеси в Україні має Чорнобильська катастрофа. Вже двадцять сім років її негативні соціально-екологічні наслідки залишаються остаточно не подоланими, суттєво впливаючи на здоров'я не лише постраждалих осіб, а й на увесь генотип українського народу. Посилення актуальності досліджень та адаптації теоретичних підвалин функціонування сучасної системи захисту від надзвичайних ситуацій до умов сьогодення обумовлюється також зростанням економічних і соціальних втрат від їх настання, що суттєво гальмує темпи економічного зростання, якості життя та веде до зниження рівня національної безпеки.

Таким чином, в Україні на нинішньому етапі необхідна розробка основоположних діалектичних, теоретичних і методологічних положень, що стануть дійсно науковою основою практичних рекомендацій зі створення ефективної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Специфіка функціонування системи державного управління у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій визначена складністю прогнозування середовища, в якому функціонують суб'єкти та об'єкти управління. Діалектична єдність необхідних та достатніх меж потреби та можливостей управлінського впливу створюють беззаперечну теоретичну основу існування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Ефективність системи залежить від переліку та потужності ситуацій, за якими існує інституційна та організаційна спроможність запобігання ще до моменту їх виникнення. Існуюча тенденція до зростання їх масштабів примушує своєчасно і обґрунтовано виробляти потужну теоретико-методологічну систему запобігання інтенсифікації характеристик ризику середовища управління. Вона повинна створити можливість диференціації превентивних заходів та контрзаходів з одночасною можливістю адаптації кожного елементу до змінюваного характеру та умов перебігу ситуації.

Сучасна система захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій є складовою частиною соціальної системи держави та включає дві основні підсистеми: сили захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що безпосередньо виконують функціонал системи, і діяльність органів, що здійснюють управління цим функціоналом. Виходячи з цього, система виступає, з одного боку, як підсистема суспільства, а з другого — як типова самостійна система з переліком підсистем, ланок та індивідів. Її тактичними цілями є: диференційоване запобігання, оперативне реагування та багатовекторна ліквідація надзвичайних ситуацій.

З точки зору можливостей реалізації цих цілей найбільш придатними є управлінські системи ієрархічного типу з можливістю оперативної взаємозаміни функцій управління. У тексті статті мною обґрунтовано новий тип — ієрархічні системи компенсативного типу.

Історичним першоджерелом сучасної вітчизняної системи захисту населення і територій від надзвичайних була система громадянської оборони СРСР. У спадок від неї традиційна орієнтація сучасної вітчизняної системи досить довгий час мала однобічний розвиток. При цьому сьогодні серед існуючих небезпек для України найбільш значна питома вага належить природним і техногенним ситуаціям. Напрями подальших наукових досліджень пов'язані саме з їх впливами, а також з пошуком шляхів мінімізації останніх.

Література:

1. Антонєць В. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Організація управління у надзвичайних ситуаціях / В. Антонєць, М. Болотських, Г. Марченко, П. Коротинський, С. Негрієнко / за загальною редакцією В.М. Антонця. — К.: Купріянова, 2007. — 304 с.
2. Алтунин А. Т. Формирования гражданской обороны в борьбе со стихийными бедствиями. — изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Стройиздат, 1978. — 245 с.
3. Зайцев А.П. Гражданская оборона: уч. пособие / А.П. Зайцев, А.В. Коржавин, А.И. Корнеев и др.; под редакцией А.Т. Алтунина. — М.: Воениздат, 1985. — 192 с.
4. Федоров Л.М. Радиоактивное заражение и способы защиты от него / Л.М. Федоров, В.А. Горохов, А.С. Мельник. — Мн.: "Ураджай", 1984. — 128 с.
5. Демиденко Г.П. Защита объектов народного хозяйства от оружия массового поражения: справочник / Г.П. Демиденко, Е.П. Кузьменко, П.П. Орлов и др.; под ред. Г.П. Демиденко. — изд. — 2-е, перераб и доп. — К.: Вища шк. Головное изд-во, 1989. — 287 с.
6. Сердюков И.П. Организация и методика подготовки рабочих, служащих и колхозников по гражданской обороне: учебное пособие / И.П. Сердюков, Е.П. Кузьменко, В.В. Выжгин и др.; под общ. ред. В.А. Приходько. — К.: Вища шк. Головное изд-во, 1986. — 264 с.
7. Шоботов В.М. Цивільна оборона: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / В.М. Шоботов; Міністерство освіти і науки України, Приазовський державний технічний університет. — 2-е вид., переробл. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 438 с.
8. Стеблюк М.І. Цивільна оборона та цивільний захист [Текст]: Підручник. — К.: Знання-Прес, 2007. — 487 с.
9. Орфографический словарь русского языка / под ред. С.Г. Бархударова, С.И. Ожегова и А.Б. Шапиро. — 10-е изд. — М., 1970. — 358 с.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013 р.