

А. В. Белоусов,
аспірант кафедри права та європейської інтеграції, ХарPI НАДУ, м. Харків

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

A. Belousov,
post-graduate student of the Department of law and European integration of KRI NAPA, Kharkov

THEORETICAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF RISKS OF EMERGENCY SITUATIONS

У статті узагальнено теоретичні підходи до визначення механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Механізми державного управління ризиками НС можуть бути правові, економічні, організаційні, контрольні. Дані механізми можуть використовувати власні методи, засоби та інструменти впливу на ризики НС. Визначено основні складові цих механізмів. Так, для правового механізму це міжнародні нормативно-правові документи та національна нормативно-правова база; для економічного — ліцензування, страхування, оподаткування, кредитування; для організаційного — інституційне, кадрове та інформаційне забезпечення; для контрольного — моніторинг, контроль, прогнозування.

The article generalizes the theoretical approaches to the definition of mechanisms of state management of risks of emergency situations. The mechanisms of state management disaster risk may be legal, economic, organizational, control. These mechanisms can use native methods, means and tools of influence on the risks of emergencies. The main components of these mechanisms, so for a legal mechanism that international legal documents and national legal framework for economic licensing, insurance, taxation, crediting; for organizational — institutional, personnel and information support; for the control and monitoring, control, forecasting.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, надзвичайні ситуації, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками, система управління ризиками надзвичайних ситуацій.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, emergency, emergency risk, risk management, risk management system of emergency situations.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний рівень наукового опрацювання та усвідомлення суспільством і окремими особистостями небезпек, пов'язаних з негативною динамікою надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного та соціального характеру, поки що не відповідає їх реальній значущості для безпеки держави, суспільства, особистості, людства. Це призводить до запізнювання адекватної реакції суспільства, держави, світового співтовариства на виникаючі ризики, зростанням у зв'язку з цим усіх видів збитків і, як результат, кризового розвитку соціально-економічних систем, деградації природного середовища, ставить під загрозу сталий розвиток окремих держав і людства в цілому. Формування та розвиток механізмів державного управління ризиками НС обумовлено необхідністю виконання функції держави, що полягає в обов'язку захисту населення, громадян.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Поняття механізму державного управління досліджувалося досить ґрунтовно в працях таких науковців,

як В. Бакуменко, О. Ковалюк, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков, О. Машков, А. Михненко, П. Надолішній, Н. Нижник, М. Савенко, П. Сурмін, Ю. Тихомиров, В. Трощинський та ін. Разом з тим єдиної точки зору щодо визначення основних складових елементів механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, так і не досягнуто.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Ціллю даної статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій та з'ясування основних складових таких механізмів, як правового, економічного, організаційного та контрольного.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В енциклопедичному словнику з державного управління механізми державного управління визначено як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в

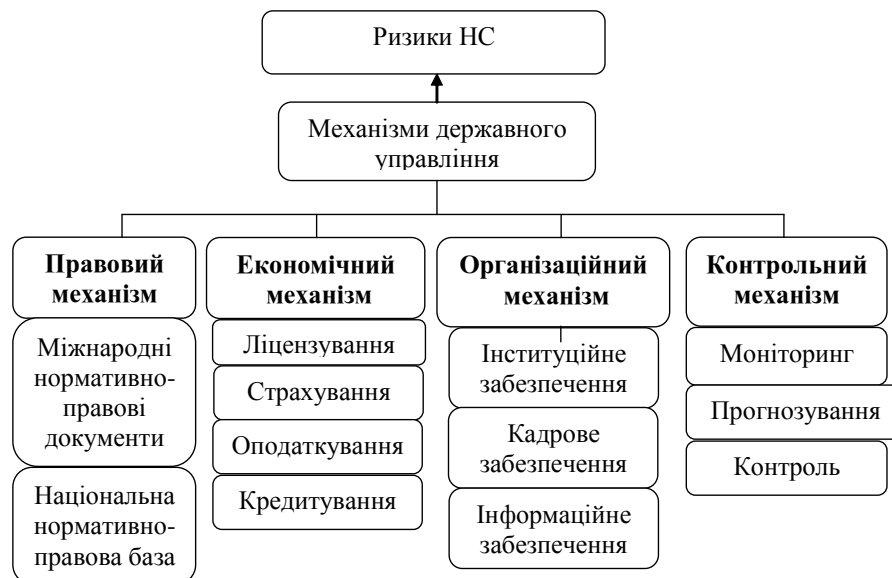


Рис. 1. Механізми державного управління ризиками НС

державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання — це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [3, с. 27].

Отже, О. Ковалюк під механізмом управління розуміє форми, методи, важелі та інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення [4, с. 86].

Н. Нижник та О. Машков розглядають механізм державного управління як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Вищезазвані науковці слушно зауважують, що є необхідність врахування того, що управлінські процеси відбуваються в рамках конкретних організаційних структур, що часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [9, с. 56].

Ширше трактує склад механізму державного управління Ю. Тихомиров. Він у системі механізму управління виділяє: систему управління; соціальні, особливо правові норми; способи визначення цілей; управлінський процес як цикл дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну. Автор вважає, що механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [12, с. 483].

З метою формування більш чіткого визначення поняття механізму державного управління Н. Нижник визначила його складові [9, с. 235—245]; П. Надолішній проаналізував організаційно-функціональну структуру державного управління та принципи її формування [8, с. 113—130].

Тому механізм державного управління є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні і правові.

Отже, в наведених позиціях вчених щодо розуміння поняття "механізм управління" визначено два основні підходи. У вузькому розумінні механізми управління — це статична система, яка слугує інструментом організації управлінських явищ та процесів. У широкому розумінні механізм управління — це засіб реалізації владних відносин, реальне функціонування усєї статичної єдності елементів.

Механізми державного управління ризиками НС як інструменти передбачають спосіб досягнення поставленого завдання у визначені терміни через вплив суб'єкта (переважно держави в особі її органів — державне управління) на визначений об'єкт (ризики НС).

Існують різні підходи до виділення видів механізмів управління з точки зору їх розгляду як інструментів:

1) економічні, мотиваційні, організаційні, політичні, правові [11];

2) регламентуючі, контролюючі, коригуючі, соціальні, стимулюючі, організаційні [12, с. 7];

При розробці механізмів державного управління ризиками НС слід враховувати також взаємовідносини політичного керівництва та державного управління, які сьогодні розглядаються фахівцями у контексті різних методологічних підходів [7], оскільки вони багато у чому впливають на визначення загальних цілей та завдань державного управління, структурне становлення системи його органів, диференціювання їх функцій та діяльності інших учасників процесу управління ризиками НС.

Виходячи з викладеного, механізми державного управління ризиками НС можуть бути правові, економічні, організаційні, контрольні. Дані механізми можуть використовувати власні методи, засоби та інструменти впливу на ризики НС. Таким чином, держава, виконуючи ту чи іншу функцію, впливає на суспільні та економічні процеси через посередництво специфічних механізмів (рис. 1).

Розглянемо визначені механізми державного управління ризиками НС з позицій структурно-функціонального підходу.

Звернемо увагу на правові механізми державного регулювання ризиками НС. Тут також існують різні підходи до виділення засобів, що їх формують. Так, М. Савенко зазначає, що такий механізм формують правові принципи, норми (гарантії), умови та вимоги щодо діяльності органів державної влади та їх посадових осіб [10, с. 74]. А. Колодій виділяє норми права, правовідносини, акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків, акти застосування норм права [11, с. 136].

Потрібно відзначити, що правовий механізм формується, виходячи з того, що на створення та розвиток нормативно-правової бази управління ризиками НС, безумовно, здійснюють вплив різноманітні фактори, серед яких такі: особливості вихідного правового поля; розвиток державності суверенної України; особливості стану соціально-економічних умов країни в цілому та її регіонів; розширення міжнародної співпраці та прагнення України до Європейської інтеграції тощо.

Відзначимо, що основними властивостями правового механізму є його зв'язок з конкретною ціллю та системою природа, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів стосовно обраної сфери регулювання (у даному випадку — ризиками НС), а їх організовану і взаємопов'язану сукупність, спроможну забезпечити досягнення поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами наявних інтересів.

Правовий механізм державного управління ризиками НС — охоплює відповідні норми Конституції України, Кодексу цивільного захисту України та інші нормативно-законодавчі акти, що регламентують процес управління ризиками НС, а також органи законодавчої влади (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України).

Між тим, проведене дослідження дозволило дійти висновку, що чинна нормативно-правова база управління ризиками НС не відповідає вимогам системності і тому потребує удосконалення.

У даний час діяльність по захисту населення від НС різного характеру, віднесена до числа найважливіших у забезпеченні національної безпеки України, являє собою систему (комплекс) взаємопов'язаних за часом, місцем і ресурсів загальнодержавних політичних, організаційно-управлінських, соціально-економічних і правових заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію НС природного, техногенного та військового характеру і здійснюються органами державної влади України органами місцевого самоврядування, спеціально створеними органами управління та силами, підприємствами та установами (незалежно від організаційно-правових форм і виду власності), громадськими об'єднаннями та громадянами як завчасно, так і при загрозі або виникненні екстремальних ситуацій. Причому ефективність цього захисту знаходиться в прямій залежності від стану правового механізму, що регулює суспільні правовідносини у даній сфері та забезпечує:

- проведення єдиної державної політики та реалізацію повноважень органами влади і управління всіх рівнів, господарючими суб'єктами (незалежно від організаційно-правової форми і виду власності), громадськими об'єднаннями та громадянами в різних умовах НС;

- створення суспільно-політичних, організаційних, економічних, соціальних та правових умов, за яких не може бути прийнята жодна програма розвитку і розміщення продуктивних сил, не можуть бути розпочаті ні один експеримент або будівництво якого б то ні було об'єкта, якщо це спричиняє зниження рівня безпеки і ступеня захищеності людей, якими б намірами і обставинами вони диктувалися, тобто попередження НС різного характеру і підвищення сталого функціонування об'єктів соціально-економічного призначення і всієї інфраструктури;

- оперативне реагування та ефективне управління під час виникнення НС різного характеру, своєчасне відновлення безпеки і нормальних умов життєдіяльності населення і функціонування виробничо-економічних систем у зоні лиха [1, с. 23].

Дані принципи підлягають обов'язковому та неухильного виконання державою та всіма інститутами влади і органами управління, суспільством і народом (громадянами). При цьому слід особливо відзначити, що провідна роль у забезпеченні ефективного захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного надбання країни від ризиків НС належить державі, формує і встановлює в даній сфері відповідні норми, стандарти, критерії, правила, вимоги та приписи, які в свою чергу є основою функціональних процедур державного регулювання попередження НС, а також організації і здійснення заходів щодо їх ліквідації.

Наступним механізмом державного управління ризиками НС є організаційний, його сутність, на думку В. Калюжного, полягає в наступному, кожна складна си-

стема (комплекс) володіє внутрішньою або зовнішньою підсистемою управління, що виконує різні функції управління. Окрема функція управління може бути реалізована за допомогою формуючого або механізму організації, дія якого може бути направлена на кон'югацію (з'єднання комплексів), інгресію (входження елемента одного комплексу в інший) і дезінгресію (розпад комплексу). механізми організаційні — це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи) [3, с. 423].

Організаційний механізм державного управління ризиками НС призваний забезпечити функціонування інституцій (суб'єктів) державної державного управління ризиками НС, тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо: проектування функціональної структури управління та регламентації взаємодії її учасників; упорядкування їх повноважень, розмежування та уникнення дублювання функцій центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; формування кадрового та інформаційного забезпечення системи управління ризиками НС.

Стосовно визначення економічного механізму державного управління то на думку Т. Савостенко, В. Попруги це сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій. Вони формуються виходячи із базових функцій і принципів економічної політики та спрямовуються на досягнення визначеної мети й розв'язання протиріч розвитку. Використання певних методів прямого впливу передбачає регулювання з боку держави, при якому суб'єкти економічної діяльності змушені приймати рішення, що ґрунтуються не на самостійному економічному виборі, а на державних розпорядженнях. Методи непрямого впливу полягають у створенні державою необхідних передумов для того щоб при самостійному виборі суб'єкти господарювання тяжіли до тих економічних рішень, які відповідають цілям економічної політики [3, с. 422].

Узагальнюючи дані визначення ми розглядаємо економічний механізм, як сукупність економічних методів та засобів, що спрямовані на підвищення ефективності управління ризиками НС шляхом раціонального використання наступних інструментів державного впливу на ризик НС, як ліцензування, оподаткування, кредитування, страхування.

На сучасному етапі розвитку країни особливу актуальність набувають питання вдосконалення державного механізму контролю.

Як наголошує В. Бакуменко, контроль у сфері державного управління — важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Контроль у сфері державного управління передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. У процедурі контролю прийнято виділяти три основних етапи: встановлення стандартів (цілей, що мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей. За сучасною концепцією контролю у сфері державного управління має здійснюватися протягом всього процесу управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених

цілей. Це дозволяє своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів [3, с. 13].

Таким чином, державний механізм контролю в управлінні ризиками НС можливо визначити, як сукупність таких методів, як моніторинг, прогнозування та саме контроль, що діють з метою всебічного і постійного відстежування й коригування заходів державного управління ризиками НС, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів спрямованих на управління ризиками НС.

Моніторинг є однією з основних складових контрольного механізму управління ризиками НС. Здійснення моніторингу зовнішнього середовища та об'єкти підвищеної безпеки є заходом контролю, невід'ємною частиною системи управління ризиками НС.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Перераховані вище механізми державного управління ризиками виникнення НС повинні бути досить гнучкими по відношенню до зміни різних сторін життєдіяльності держави, до динаміки глобальних процесів. Для практичного здійснення таких різноманітних і масштабних заходів політичного, економічного, правового та адміністративного регулювання питань, пов'язаних із ризиками НС, необхідна опора на всі органи державної влади та місцевого самоврядування наділення їх відповідними повноваженнями, синхронізація та координація зусиль усіх рівнів.

Наша країна все більш інтегрується в міжнародне суспільство, що призводить не лише до змін в економіці і політиці, але також підвищує темпи структурних змін, інтенсивність інформаційних потоків. Це вимагає постійної адаптації державного управління ризиками НС до нових умов, з метою забезпечення сталого та безпечного розвитку України.

Література:

1. Безпека людини у надзвичайних ситуаціях: навч. посіб. / За ред. В.І. Голінька. — 4-те вид., перероб. і доп. — Д.: Національний гірничий університет, 2011. — 161 с.
2. Гур'єв С.О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С.О. Гур'єв, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва // Університетські наукові записки [Текст]: наук. зб. — № 2 (30). — Хмельницький: ХМУПУ, 2012. — С. 285—290.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
4. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монограф. / О.М. Ковалюк. — Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. — 396 с.
5. Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій // Офіційний вісник України. — 1999. — № 13. — Ст. 242.
6. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій [Текст]: монографія / С.О. Гур'єв, А.В. Терент'єва, П.Б. Волянський. — К.: [б. в.], 2008. — С. 8—34; 93—112.
7. Могила С.К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф / С.К. Могила // Актуальні проблеми держави та права: Збірник наукових праць. Вип. 6. Ч. II. — Одеса: Астропринт, 2009. — С. 107—114.
8. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісн. НАДУ. — 2003. — № 3. — С. 31—43.
9. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.

10. Савенко М.Д. Конституційний суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М.Д. Савенко // Вісник Конституційного суду України. — 2000. — № 1. — С. 74.

11. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.А. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.А. Лисенкова, В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 368 с.

12. Тихомиров Ю.А. Механізм управління в розвитку соціалістического обществе / Ю.А. Тихомиров. — М.: Наука, 1978. — 269 с.

References:

1. Holin'ka V.I. (2011), Bezpeka lyudyny u nadzvychaynykh sytuatsiyakh: navch. posib, [Human security in emergencies: textbook. manual.], National mining University, Donetsk, Ukraine, 161 p.
2. Guriev, S.O. Radysh, A.V. Terenteva, W.A. (2012), Zadachi kryzovoho menedzhmentu ta upravlinnya nadzvychaynyu sytuatsiyamy v derzhavnomu upravlinni, [Tasks of crisis management and emergency management in public administration], Universytet's'ki naukovi zapysky, Khmel'nyts'kyi, Ukraine, vol. 2, pp. 285—290.
3. Surmin, Yu.P. Bakumenko, V.D. Mykhnenko, A.M. (2010), Entsyplopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya, [Encyclopedia of public administration], Kyiv, Ukraine, 820 p.
4. Kovalyuk, O.M. (2002), Finansovyy mekhanizm orhanizatsiyi ekonomiky Ukrayiny (problemy teorii i praktyky), [The financial mechanism of the organization of economy of Ukraine (problems of theory and practice)], L'viv, Ukraine, 396 p.
5. Kontseptsiya zakhystu naseleynya i terytoriy u razi zahrozy ta vynyknennya nadzvychaynykh sytuatsiy (1999), [The concept of protection of population and territories in case of threat and appearance of emergency situations], Ofitsynyy visnyk Ukrayiny, vol. 13, p. 242.
6. Hur'yev, S.O. Terent'yeva, A.V. Volyans'kyi, P.B. (2008), Kryzovyy menedzhment ta pryntsypy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy, [Crisis management and risk management principles in the process of liquidation of emergency situations], Kyiv, Ukraine, 320 p.
7. Mohyl, S.K. (2009), Hosudarstvo v preduprezhdenyy y lykvydatsyy posledstvyi avaryi y katastrof, [State in the prevention and elimination of consequences of accidents and disasters], Aktual'ni problemy derzhavy ta prava, vol. 6, Astroprint, Odessa, pp. 107—114.
8. Nadolishniy, P. (2003), Orhanizatsiyno-funktsional'na struktura derzhavnoho upravlinnya: ponyattya i sotsial'na praktyka, [Organizational-functional structure of state management: concept and social practice], Visn. NADU, Kyiv, Ukraine, Vol. 3, pp. 107—114.
9. Nyzhnyk, N.R. Mashkov, O.A. (1998), Systemnyy pidkhid v orhanizatsiyi derzhavnoho upravlinnya: navch. posib, [The system approach in organization of state management: textbook. manual], Kyiv, Ukraine, 160 p.
10. Savenko, M.D. (2000), Konstytutsiyyny sud i ombudsmen u derzhavnomu mekhanizmi zakhystu prav ta svobod lyudyny i hromadyanyna, [Constitutional court and the Ombudsman in the state mechanism of protection of the rights and freedoms of man and citizen], Visnyk Konstytutsiyonoho sudu Ukrayiny, Kyiv, Ukraine, vol. 1, p. 74.
11. Kolodiy, A.M. Kopyeychikov, V.V. Lysenkov, S.L. (2002), Teoriya derzhavy i prava: navch. posib., [Theory of state and law: textbook. the allowance], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine, 368 p.
12. Tykhomyrov, Yu.A. (1978), Mekhanyzm upravlenyya v razvytom sotsyalystycheskom obshchestve, [Control mechanism in the developed socialist society], Nauka, Moskva, USSR, 269 p.

Стаття надійшла до редакції 26.04.2014 р.