

УДК 351:911.372.7

**Полковниченко Дмитро Юрійович**

начальник навчальної пожежно-рятувальної частини,  
Національний університет цивільного захисту України,  
кандидат наук з державного управління

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ БЕЗПЕКИ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

*Анотація.* Систематизовано принципи побудови системи державного управління у контексті безпеки. Досліджено основні типи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (реактивний і превентивний). Визначено тип надзвичайного державного управління в Україні.

*Ключові слова:* державне управління, система, безпека, надзвичайні ситуації.

**Полковниченко Д. Ю. Особенности формирования системы государственного управления в условиях безопасности и чрезвычайных происшествий**

*Аннотация.* Систематизированы принципы построения системы государственного управления в контексте безопасности. Исследованы основные типы государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций (реактивный и превентивный). Определен тип чрезвычайного государственного управления в Украине.

*Ключевые слова:* государственное управление, система, безопасность, чрезвычайные ситуации.

**Polkovnichenko D. Yu. Features of the formative of system of state administration in terms of security and ES**

*Annotation.* It was systematized the principles of public administration in the context of security. The basic types of public administration in emergency situations (reactive and proactive) have been investigated. It was determinated the type of emergency public administration in Ukraine.

*Key words:* public administration, system, security, emergency situations.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні у світі вплив надзвичайних ситуацій (далі – НС) на соціально-економічні та політичні процеси вже давно перевищив той рівень, який дозволяв відноситися до них як до трагічних, локальних і епізодичних збоїв у нормальному функціонуванні держави та суспільства. Так, за даними Брюссельського дослідницького центру, якщо на початку 1960-х років від НС природного і техногенного характеру в середньому за рік страждала

1 людина з 62, які проживають на Землі, то наприкінці 1990-х – уже 1 людина з 29. При цьому спостерігається посилення взаємозв'язку в походженні чинників НС природного і техногенного характеру. Усе частіше стихійне лихо, будучи зовнішнім щодо інженерно-технологічної інфраструктури, породжує виникнення техногенних катастроф. Наявне також переважання людських і соціальних чинників у виникненні техногенних катастроф. За оцінками багатьох експертів, людські помилки зумовлюють 45% екстремальних ситуацій на АЕС, 80% авіакатастроф і понад 80% катастроф на морі. Ще вищий цей показник для автодорожніх аварій. До цього чинника додаються причини, характерні для пострадянських держав, такі як розрив господарських зв'язків, падіння технологічної дисципліни, зниження кваліфікації кадрів, прогресуючий знос техніки й обладнання, що перевищує в деяких галузях 80-90%, зростання стресового навантаження на людей через зниження життєвого рівня, соціально-політичну й економічну нестабільність [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Водночас, вирішальним критерієм у багатьох сферах життєдіяльності досі залишається технічна й економічна ефективність; масштаби можливих збитків докілью та вірогідність виникнення НС якщо й ураховуються, то лише в останню чергу, і далеко не повною мірою, а тому характерним залишається прагнення заощадити за рахунок витрат на забезпечення надійного рівня безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-методологічні аспекти державного управління в умовах НС досліджували такі вчені, як С. Андреев, О. Барило, А. Белоусов, П. Волянський О. Мельниченко, А. Ромін, О. Труш, В. Садковий, І. Шпильовий та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на досить докладний розгляд означеними науковцями проблем, пов'язаних із соціально-економічним розвитком територій, ще недостатньо опрацьованими залишаються проблеми нейтралізації та

попередження впливу НС на соціально-економічні та політичні процеси, оскільки вони є результатом того, що мислення переважної частини керівників досі відзначається «технократичною парадигмою». Її основу становить помилкове уявлення про можливість безмежного нарощування потенціалу свідомого впливу людини на природні й соціальні процеси. Відтак виникає потреба в більш детальному науковому дослідженні питань формування системи держуправління, яка під час функціонування відзначалася б безпечністю, оперативністю реагування й адекватністю щодо вимог часу та суспільства.

**Формулювання цілей статті.** Отже, метою цього дослідження є обґрунтування теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо формування системи державного управління в умовах безпеки та розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** У міру зростання технологічного виробничого потенціалу, чисельності населення, урбанізації територій об'єктивно формується більш уразливе соціальне середовище, деструктивний вплив НС на яке постійно активізується. Це відбувається, по-перше, за рахунок збільшення кількості стихійних лих, техногенних аварій і катастроф, пов'язаних із глобальними кліматичними змінами, надмірним антропогенним навантаженням на довкілля, ризикованістю багатьох наукомістких, зокрема військових, технологій. А по-друге, збільшення кількості лих і аварій поєднується зі зростаючими соціально-економічними збитками і зростанням кількості потерпілих. Щороку кількість потерпілих від стихійного лиха та інших НС на планеті підвищується в середньому на 6% [3]. Крім того, негативні соціально-політичні наслідки НС (які часто мають латентний характер, а тому складно піддаються виміру) можуть становити для держави і нацбезпеки не меншу загрозу ніж економічні або екологічні збитки. Таким чином, очевидно, що поріг системної адаптації, яка дозволяє суспільству демпфувати відхилення від допустимих значень характеристик складових

його підсистем і зберігати при цьому свої якості, уже пройдено. Це викликає потребу істотного перегляду багатьох принципів і підходів, які реалізуються системою державного управління щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій, причому як в умовах безпосередньо НС, так і постійної загрози їх виникнення.

У загальному випадку основні особливості функціонування систем управління в умовах НС полягають у тому, що проблеми (сама НС і її наслідки) часто розвиваються несподівано. Коли вони виникають, перед системою управління постають завдання, не властиві нормальному режиму її функціонування та її минулому досвіду. Аналіз функціонування систем управління в умовах НС дозволив виокремити низку їх особливостей порівняно з дією традиційних систем управління (табл. 1).

Таблиця 1

### Порівняльні характеристики систем управління

| <i>Традиційні системи управління</i>                           | <i>Системи держуправління в умовах НС</i>  |
|--|--|
| Постійний режим  | Різні режими функціонування  |
| Жорстка структура і чіткий розподіл функцій на тривалий період | Відсутність жорсткої структури і чіткого розподілу функцій на тривалий період, гнучкість, агресивність |
| Вузька функціональна спрямованість                             | Широка і частково непередбачувана зона дії   |
| Моноструктура  | Поліструктура  |
| Регламентовані інформаційні потоки                             | Залежність інформаційних потоків від ситуації, що складається  |
| Точна інформація   | Недостовірна інформація  |
| Надлишкова інформація  | Недостатня інформація  |
| Невисокий темп змін  | Високий темп змін  |
| Передбачуваність ситуацій; орієнтація на минулий досвід        | Непередбачуваність ситуації; орієнтація на минулий досвід, як правило, не має сенсу                    |
| Принцип єдності повноважень і відповідальності                 | Поєднання принципів єдиноначальності, розподілених повноважень і відповідальності                      |
| Функціональний потенціал                                       | Організаційний потенціал   |

Джерело: складено на підставі [2; 4]

Сучасна наука характеризується різноманітністю підходів до визначення, типології та формулювання принципів державного управління. Найчастіше ці принципи класифікуються як загальні, організаційні, структурні та часткові (для окремих державних підсистем) [1]. Як свідчить практика, в особливих умовах НС принципи функціонування системи державного управління в будь-якій державі зазнають певних змін. Ці зміни спрямовуються на посилення адміністративно-командного характеру в побудові та функціонуванні системи державного управління. Слід наголосити, що НС не створює нових спеціальних принципів державного управління, вона спричиняє актуалізацію, видозміну й посилення необхідних на певний момент наявних принципів. Система державного управління на території, що перебуває під впливом НС, зазнає істотних змін порівняно з «нормальними» умовами.

Науковці до основних особливостей функціонування системи державного управління в умовах НС відносять такі [2; 4]: перехід до жорстких адміністративно-примусових методів і директивного стилю керівництва; централізація управління, посилення єдиноначальності в системі влади, концентрація влади в центрі; розширення повноважень і функцій державного апарату; істотне зростання ролі виконавчих органів влади; посилення політичного (часто й ідеологічного) контролю над суспільством; зростання відповідальності керівників за доручену ділянку роботи; використання планового методу керівництва економікою та жорсткого нормування всіх ресурсів, особливо продовольчих.

Водночас головною відмінною рисою державного управління в умовах НС стає його «надзвичайність». Остання риса означає створення, разом із конституційними та законодавчо визначеними органами державної влади, спеціальних і надзвичайних органів, наділених

широкими повноваженнями.

Як показує узагальнення історичного досвіду, характерними рисами системи державного управління в умовах небезпеки є такі:

- відбувається створення паралельної структури влади у вигляді системи нових, особливих органів, що функціонують відповідно до спеціальної нормативно-правової бази;

- характерним для функціонування влади стає політичний (військовий) авторитаризм, що передбачає перехід до жорсткої ієрархії; при цьому часто деякі конституційні норми, особливо права і свободи громадян, тимчасово обмежуються;

- спостерігається посилення репресивної внутрішньої політики стосовно громадянського суспільства, його повне підпорядкування державі;

- суспільство починає жити за законами чітко нормованої системи споживання тощо.

Яскравим прикладом переходу до надзвичайної системи управління є перебудова й діяльність системи держуправління СРСР під час війни 1941-1945 рр.

Поза сумнівом, надзвичайність державного управління в особливих умовах НС має свої безперечні позитивні аспекти, такі як оперативність, динамізм, чіткість керівництва тощо. Проте історичний досвід свідчить і про їх зворотний бік – обмеженість часу і сфери їх застосування. Надзвичайні структури й методи дозволяють владі мобілізуватися і сконцентрувати свої зусилля на певний термін, зосереджуватися тільки на вузьких цілях і завданнях, проте з їх допомогою важко вибудовувати й реалізовувати стратегію розвитку на тривалу перспективу. Надзвичайні форми управління не спрацьовують належним чином там, де потрібні політичні методи вирішення проблем, проведення глибоких економічних розрахунків, наявність ініціативи нижчих виконавчих ланок.

Режим надзвичайного державного управління не може існувати й ефективно функціонувати довго, оскільки суспільство «втомлюється» від нього, і люди, не витримуючи довготривалого фізичного й морального навантаження, рано чи пізно перестають його підтримувати. Тому надзвичайними формами і методами державного управління слід користуватися обережно, оскільки вони мають властивість укорінятися в державно-управлінській практиці та використовуватися потім у нормальних умовах, за відсутності НС.

Отже, щоб забезпечувати соціально-економічний розвиток територій в умовах НС, система держуправління на цих територіях має надавати пріоритет у своїй діяльності принципам, що забезпечують надзвичайність державного управління. Узагальнення різних літературних джерел за цією проблематикою дозволять віднести до них такі:

- принцип максимальної централізації та єдиноначальності в державному управлінні;
- принцип єдності політичного й державного керівництва;
- принцип контролю політичної влади над суспільством у цілому й над його різними сферами;
- принцип забезпечення ефективності державного управління;
- принцип конкретності державного управління;
- принцип виокремлення пріоритетних напрямків в управлінні територіями залежно від ситуації;
- принцип ієрархічного лінійного управління, коли владні відносини будуються по вертикалі виконавчої влади «згори донизу»;
- принцип ясності та чіткості визначення і постановки цілей для кожної ланки управління;
- принцип посилення відповідальності посадовців за вирішення поставлених завдань;

– галузевий принцип управління, що регулює територіальну економіку.

Ці принципи реалізуються органами влади з метою перебудови й налагодження роботи системи державного управління в умовах НС і для забезпечення в цих умовах соціально-економічного розвитку територій. Вони застосовуються, як правило, комплексно, з акцентом на якому-небудь з них залежно від ситуації та соціальних, економічних, політичних й інших завдань, що стоять перед органами влади.

Важливим для системи державного управління є принцип ясності та чіткості визначення й постановки цілей перед органами державної влади в умовах НС. У процесі вироблення будь-яких управлінських рішень вибір цілей завжди є одним із найбільш важливих моментів, оскільки саме відповідно до обраних цілей формується державна політика, стратегії розвитку територій, які потім втілюються в життя. Особливо актуальним це стає в умовах війни та інших НС. Саме тоді зростає важливість правильного вибудовування «дерева цілей», виходячи з досягнення необхідних політичних, економічних, соціальних, військових, ідеологічних та інших цілей, з поділом їх на стратегічні (довгострокові), оперативні (середньострокові) і тактичні (поточні) цілі. Усе це є досить складним процесом, що передбачає не лише планування, але й прогнозування. У ході реалізації цього принципу державного управління в умовах НС слід зважати на такі вимоги: 1) комплексності та гнучкості цілепокладання; 2) субординації й узгодженості цілей; 3) конкретності та досяжності цілей.

У цілому аналіз державного управління в умовах НС в історичній ретроспективі та на сучасному етапі дозволяє виокремити два основні типи управління – реактивний і превентивний. Перший тип є відповіддю на спонтанні несприятливі ситуації, за нього управлінські заходи здійснюються без ретельного аналізу ситуації, вигод і витрат і за умов браку часу. Цей тип управління є типовим стилем вітчизняного



державного управління як в історичній ретроспективі, так і на сучасному етапі. У той же час характер сучасних типів «хронічних» ризиків і нетрадиційних загроз постійно вимагає переходу до превентивного управління, яке «ґрунтується на моделі, розробленій ще до настання несприятливих ситуацій, і є здійсненням заздалегідь передбачених кроків і дій» [2, с. 360].

Саме превентивний тип держуправління дозволяє комплексно долати проблеми, що виникають у результаті НС (зокрема пов'язані з прорахунками або неорганізованістю окремих людей, професійних груп або керівних органів), а також забезпечувати стійку й оптимальну взаємодію людини, суспільства і природи, соціально-політичну стабільність, нормалізацію громадських відносин, збереження здоров'я та життя громадян, соціально-економічний розвиток територій. Такі цілі є масштабними за своєю соціальною значущістю, і тому вимагають установа ефективних зворотних зв'язків між державно-управлінською системою та населенням певної території, які в такому разі мають дві важливі особливості. По-перше, діяльність превентивної управлінської системи (тобто системи, заснованої на превентивному управлінні) спрямована не лише на підтримку соціально-політичної стабільності на території, але і на «страхування» території та населення від НС. Проте існує і зворотна функціональна залежність. Так, чим стабільніше розвивається територія, тим більш сприятливими є умови для захисту її населення від НС. По-друге, на мікрорівні має місце амбівалентність суб'єкт-об'єктних статусів управлінської системи, суспільства, окремої особи, а також їх причинно-наслідкових зв'язків. Наприклад, управлінська система як суб'єкт нейтралізації НС розглядає населення як один з основних об'єктів захисту, але при цьому населення одночасно є суб'єктом самозахисту.

**Висновки з даного дослідження.** Виходячи з викладеного стверджуємо, що в превентивній системі державного управління для забезпечення соціально-економічного розвитку території в «нормальних» умовах і в умовах НС обов'язково має бути присутнім елемент «надзвичайності». Його слід швидко активізувати при виникненні НС як чинника, що загрожує соціально-економічному розвитку території. Це дозволить системі державного управління однаково ефективно забезпечувати соціально-економічний розвиток території в трьох режимах її функціонування – повсякденної діяльності, підвищеної готовності та надзвичайної ситуації.

**Перспективи подальших розвідок.** У той же час пріоритетом діяльності системи управління має залишатися забезпечення соціально-економічного розвитку території навіть в умовах НС. Нехай рівень цього розвитку буде мінімальним, але він мусить забезпечуватися, інакше при поверненні до нормальної ситуації потрібно буде докласти значно більше зусиль і витратити значно більше ресурсів для виходу на заплановані показники розвитку. Утім для забезпечення такої «поведінки» управлінської системи мають бути наявні певні передумови у вигляді нормативно-правової бази, відповідних настанов і розуміння з боку керівників органів влади. Ці питання, а також зарубіжний досвід організації управління в НС мають стати предметом розгляду наших дальших досліджень.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Айзард У. Методы регионального анализа / У. Айзард ; пер. с англ. В.М.Гохмана, Ю. Г. Липец, С. Н. Тагера. – М. : Прогресс, 1966. – 660 с.
2. Государственная политика и управление : учеб. в 2 ч. – Часть I: «Концепции и проблемы государственной политики и управления» / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
3. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.
4. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б.Н.Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 147 с.

**Statement of the problem.** In today's world the impact of emergency situations (hereinafter – ES) on socio-economic and political processes have exceeded long before the level that allowed to treat them as tragic, local and occasional disruptions in the normal functioning of the government and society.

**Urgency.** Scientific and methodological aspects of government administration in conditions of ES was investigated by scholars such as S. Andreiev, O. Barylo, A. Bielousov, P. Wolianskyi, O. Melnichenko, A. Romin, O. Trush, V. Sadkovyi, I. Shpylovyi etc. Problems of neutralization and prevention the impact of ES on the socio-economic and political processes are not still worked out in spite of sufficiently detailed examination by scientists of these issues which are associated with socio-economic development of territories.

**The purpose of the article.** The purpose of present research is foundation of theoretical principles and practical recommendations on the system building of government administration under good safety conditions and development.

**Our task was to study** scientific research of issues about the system building of government administration, which would observe to safety, operational efficiency and adequacy of dictates of times and society during the operation.

**Summary.** It has been established that in preventive system of government administration for socio-economic development of the territory in "normal" conditions and in conditions of ES must be present an element of "extreme". It should be activate quickly in the event of ES as a factor of threatening socio-economic development of the territory. It will allow the system of government administration equally effective provide the socio-economic development of territory in three modes of operation: daily activities, increased preparedness and emergency situation.

**Conclusions and outcomes.** The priority of administration system activity should keep the socio-economic development of the territory even in conditions of ES. Even if, the level of development will be minimal but it must be provided, or return to a normal situation, it needs to make much more effort and spend much more resources for achievement to the planned development indicators. Certain prerequisites in the form of legal base of relevant settings and understanding of government authorities on the part of chiefs should be available with a view to ensuring such "behaviour" of administration system.