

Д. Ю. Полковниченко, кандидат наук
з державного управління, начальник
навчальної пожежно-рятувальної частини
Національного університету цивільного
захисту України

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ ТА БЕЗПЕКИ: ОСОБЛИВОСТІ УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Систематизовано етапи ухвалення державноуправлінських рішень щодо територіального розвитку в умовах надзвичайної ситуації (далі – НС) та безпеки. Визначено особливості побудови системи державного управління у контексті безпеки. Досліджено основні типи та методи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (реактивний і превентивний). Визначено тип надзвичайного державного управління в Україні. Запропоновано спрощену схему ухвалення державноуправлінських рішень щодо територіального розвитку в умовах НС.

Ключові слова: державне управління; система; безпека; надзвичайні ситуації.

It was systematized the stage approval of state administrative decisions regarding territorial development in terms of security and emergency situations (hereinafter – ES). It was defined the features of public administration in the context of security. The basic types and methods of public administration in emergency situations (reactive and proactive) have been investigated. It was determined the type of emergency public administration in Ukraine. It was proposed the a simplified diagram of the adoption of the state administrative decisions regarding territorial development in terms of ES.

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

Постановка проблеми. Державне управління розвитком територій в умовах НС залежить не лише від ресурсного забезпечення, але й від “якості” державноуправлінської діяльності. Її основним показником є здатність і можливість приймати адекватні рішення в умовах небезпеки, ситуації невизначеності. Все це зумовлює необхідність детальнішого дослідження особливостей прийняття таких рішень з метою забезпечення системи безпеки України та її регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-методологічні аспекти державного управління в умовах НС досліджували такі вчені, як С. Андреев, О. Баріло, А. Белоусов, П. Волянський, С. Домбровська, О. Мельниченко, А. Ромін, В. Садковий, І. Шпильовий та ін. Незважаючи на досить докладний розгляд цими науковцями проблем, пов’язаних із соціально-економічним розвитком територій і забезпеченням безпечного їх функціонування, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання нейтралізації впливу НС на соціально-економічні та політичні процеси та механізм удосконалення прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення територіального розвитку за умови надзвичайних ситуацій.

© Д. Ю. Полковниченко, 2016

Мета статті – визначення особливостей прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення територіального розвитку в умовах НС і безпеки, а також шляхів удосконалення процесу ухвалення таких рішень.

Виклад основного матеріалу. Державноуправлінські рішення в умовах НС мають відповідати вимогам своєчасності, обґрунтованості й однозначності розуміння виконавцями, а також категоричності їх реалізації. Приймаючи такі рішення в умовах НС, слід урахувати такі основні суперечності між: 1) складністю оцінювання ситуації та ухвалення оперативних рішень і практично нульовими ресурсами часу для прийняття і реалізації управлінських рішень; 2) еволюцією в напрямі все більшої спеціалізації у виконанні різних завдань і необхідністю загальної системної інтеграції в ухваленні колективних управлінських рішень; 3) необхідністю централізації управління, що забезпечує взаємозв'язок дій, сил і засобів, а також оперативність координації й управління, і потребами децентралізації, яка гарантує стійкість в управлінні, підвищує оперативність виконання локальних завдань й ініціативу окремих керівників; 4) обґрунтованістю рішень, що ухвалюються, та оперативністю управління.

Розв'язання цих суперечностей є метою вдосконалення державноуправлінської системи в умовах НС. При цьому однією з основних вимог до управлінської системи є та, що передбачає її високу оперативність. Під нею в системі управління прийнято розуміти здатність забезпечувати своєчасне виконання завдань управління відповідно до цілей системи і наявних обмежень. Оперативність оцінюється часом між виникненням ситуації, що потребує втручання відповідних структур управління, і часом її ліквідації. Вимога до оперативності системи управління в умовах НС істотно відрізняється від аналогічної вимоги до систем управління в ситуації “стабільності”. Оскільки в управлінні в умовах НС недостатньо орієнтуватися лише на час реалізації різних заходів, а слід урахувати їх відносний (стосовно темпу розвитку ситуації) час. Необхідно вести ретельний облік балансу часу, зіставляючи наявний час з динамікою розвитку ситуації та обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою в управлінні в умовах НС слід розглядати два різновиди часу: наявний і потрібний. Сприятливим вважається такий баланс часу, коли потрібний час не перевищує наявний.

Особливістю управління в умовах НС є також те, що державноуправлінські завдання характеризуються випадковими моментами часу надходження заявок на їх виконання. При цьому частота змін початкових даних велика, а їх достовірність мала. Це обумовлює те, що ефективність функціонування управлінських систем в умовах НС має оцінюватися за двома основними показниками: дієвістю і результативністю.

Дієвість – стратегічний показник, який слугує для оцінювання міри досягнення системою поставлених перед нею цілей, рівня завершеності необхідних дій. В оцінюванні дієвості необхідно враховувати, чи виконуються всі необхідні дії відповідно до характеру розвитку ситуації, чи ефективні вони, чи досягаються необхідні результати і чи вчасно вони реалізуються. Щоб оцінити дієвість, слід порівняти міру виконання запланованих дій щодо фактично досягнутих.

Результативність є оперативно-тактичним показником, а також спрощеним показником дієвості, який відбиває поточні характеристики рівнів виконання дій у системі в цілому і за окремими напрямками.

На підставі цього можемо стверджувати, що в умовах НС виникає новий спектр завдань стратегічного управління, які за своїми характеристиками є завданнями планування (значущість, розмірність, обсяг тощо), але мають виконуватися в умовах обмеженого часу (як завдання оперативного управління). Це, своєю чергою, обумовлює

особливості ухвалення рішень щодо управління територіальним розвитком в умовах НС, основними серед яких, на наш погляд, є дві:

- ухвалення управлінських рішень відбувається в умовах невизначеності, що пов'язано з управлінням ризиками;
- ухвалення управлінських рішень пов'язане з розв'язанням слабкоструктурованих проблем.

Ризик у соціально-економічній сфері містить потенціал катастрофічного зменшення людського, економічного, екологічного, агропромислового і соціального капіталу [1]. Відповідно, питання управління ризиками в цій сфері є комплексом проблем, що містить набір механізмів та інститутів щодо управління соціальним середовищем, усіма аспектами безпеки, економічним благополуччям і стабільністю, здоров'ям людей.

Узагальнюючи визначення ризиків [2–3], можна визначити державне управління ризиком як процес прийняття і виконання управлінських рішень, які мінімізують несприятливий вплив на державу, суспільство, організацію або окрему людину збитків, викликаних випадковими подіями. Головна мета управління ризиками – забезпечення ефективного функціонування управлінської системи в умовах невизначеності, що в нашому випадку є наслідком виникнення і розвитку НС. Водночас до допоміжних цілей управління ризикам можна зарахувати такі: забезпечення ефективності операцій; установлення відповідного рівня невизначеності щодо виникнення можливого збитку; забезпечення законності дій.

Зазначені цілі конкретизуються в завданнях управління ризиками. Вони є початковим пунктом усієї системи управління ризиками, оскільки саме тут визначається, з чим зіткнуться особи, які приймають рішення (ОПР), які дії вони можуть зробити і наскільки ці дії будуть ефективними. Причому стан ризикового поля, що змінюється, очевидно, викликає необхідність реалізації в управлінні більшою мірою орієнтованого на майбутнє стратегічного підходу.

На підставі певних можливих ризиків ставиться завдання виявлення впливу ризиків на функціонування території та життя населення в умовах НС. Це забезпечує інформаційну базу для подальшого процесу ухвалення рішень. Центральною групою завдань є формування і реалізація програми управління ризиком, що включає перелік заходів зі зниження і ліквідації несприятливих наслідків і критерії результативності їх реалізації. Нарешті, виконання завдань оцінювання ефективності цих заходів забезпечує зворотний зв'язок з перерахованими завданнями. Таким чином, практика державного управління ризиками в контексті управління територіальним розвитком в умовах НС зводиться до виконання п'яти основних завдань.

Перше завдання – це детальне вивчення ризиків, ризикового поля, а також процесу управління ризиками як такими. Необхідно визначити суттєві елементи ризиків, виявити ризики, що стосуються тієї чи іншої структури й організації, з урахуванням комплексного характеру і динаміки часто мінливого, нестійкого і розосередженого ризикового поля. При цьому слід розуміти, що аналіз і управління ризиками зачіпають довгострокові перспективи і потребують чіткого визначення цінностей і цілей, оцінювання і розставляння пріоритетів у дослідженні ризиків, а також визначення ресурсів, необхідних для їх зниження.

Друге завдання випливає з розуміння того факту, що аналіз ризиків безпосередньо пов'язаний з аналізом майбутнього і завжди існує достатня різноманітність альтернативних сценаріїв майбутнього. Відповідно, друге завдання полягає в розробці різних сценаріїв майбутнього для підтримання ОПР у період зростання невизначеності, що характеризує виникнення і розвиток НС.

Третє завдання – це розпізнавання міри невизначеності. Слід говорити про міру невизначеності, а не про її наявність або відсутність. Потрібно враховувати, що міра “залишкової невизначеності” відповідає “залишковому ризику” і може зберігатися, якщо не проведено ретельного аналізу.

Четверте завдання – це глибоке розуміння різних рівнів невизначеності з метою пропонування відповідних дій стратегічного й оперативного реагування і відповідного використання методологічних підходів. Розрізняють принаймні чотири рівні невизначеності, для яких можна обрати різний стратегічний і методологічний інструментарій, а саме:

- 1) прозоре майбутнє;
- 2) альтернативні сценарії майбутнього;
- 3) спектр сценаріїв майбутнього;
- 4) повна невизначеність [2].

П'яте завдання – це безперервний обмін інформацією, який обумовлений потребою у взаємодії на державному, регіональному, місцевому, організаційному, а іноді й міжособовому рівні, для ефективного управління розвитком територій в умовах НС. З метою полегшення подібного процесу обміну інформацією необхідно, по-перше, приділити особливу увагу створенню різних типів платформ для обміну ідеями і досвідом; по-друге, забезпечити відповідність спеціалізованих рекомендацій, які надаються аналітиками, інституціональним потребам.

Отже, ризик є першочерговим інструментом для аналізу й управління тенденціями у взаємозалежному, комплексному і невизначеному середовищі, характерному для територій в умовах НС. Державне управління ризиком має забезпечувати єдину систему ефективних дій з подолання негативних наслідків НС для територіального розвитку, тобто необхідно комплексно управляти всім портфелем ризиків. Таке управління ризиками є безперервним процесом, проте умовно його можна поділити на декілька етапів відповідно до особливостей послідовності певних дій. Існує п'ять основних етапів.

Етап 1. Ідентифікація та аналіз ризиків. Цей етап потрібен для розуміння специфіки ризикової ситуації, що вивчається. Під ідентифікацією та аналізом ризиків слід розуміти виявлення ризиків, їх специфіку, обумовлену природою й іншими характерними рисами ризиків, виділення особливостей їх реалізації, а також зміну ризиків у часі, міру взаємозв'язку між ними і вивчення чинників, що впливають на них. Ідентифікація і аналіз ризиків передбачають проведення якісного і кількісного вивчення ризиків.

Етап 2. Аналіз альтернативних методів управління ризиками. Основна мета цього етапу полягає в дослідженні тих інструментів, за допомогою яких можна перешкодити реалізації ризику і дії його негативних наслідків на розвиток відповідної території та на її населення.

Поняття ризику в науковому співтоваристві неоднозначне, тому існує досить велика кількість критеріїв класифікації ризиків. Це обумовлює наявність широкого набору можливих інструментів, методів і процедур управління ризиками. На наш погляд, доцільно виходити із класифікації, яка базується на врахуванні співвідношення між моментом здійснення конкретних заходів і дій і моментом виникнення несприятливої події. З цього погляду всі методи державного управління ризиками можна умовно поділити на дві великі групи:

– превентивні методи управління ризиками. До цієї групи методів управління ризиками належать методи, пов'язані в основному зі зміною самих ризиків. Тобто вони передбача-

ють здійснення таких дій, які перешкоджатимуть реалізації відповідних ризиків, у зв'язку із чим методи цієї групи часто асоціюються з проведенням превентивних заходів;

– методи управління ризиками “по факту”. Вони застосовуються після настання збитку і спрямовані на ліквідацію наслідків несприятливої події та відшкодування збитку.

Етап 3. Вибір методів управління ризиками, що передбачає формування стратегії і тактики щодо боротьби з ризиками і невизначеністю на даній території. Необхідність подібної процедури вибору пов'язана з різною результативністю методів управління ризиками в конкретній ситуації та різним обсягом ресурсів, потрібних для їх реалізації.

Вибір методів управління ризиками можна розглядати як проблему оптимізації в умовах обмежень. При цьому критерії вибору мають бути різними, оскільки в ухваленні рішення про те, які методи слід використовувати, не можна обмежуватися лише фінансово-економічними міркуваннями. Важливо ураховувати й інші критерії, зокрема соціальні (зведення ризиків до рівня, прийнятного для населення) або технічні (відбивають технологічні можливості зниження ризиків).

Етап 4. Реалізація обраних методів управління ризиками – виконання прийнятих на попередньому етапі рішень щодо реалізації тих чи інших методів управління ризиками. У межах цього процесу приймаються і реалізуються часткові управлінські та технічні рішення.

Етап 5. Моніторинг результатів і вдосконалення системи управління ризиками. Цей етап забезпечує зворотний зв'язок у системі управління ризиками і є важливим, оскільки саме він забезпечує гнучкість й адаптивність управління ризиками, а також динамічний характер цього процесу. Крім того, на цьому етапі здійснюється оцінювання результативності проведених заходів.

Наведені етапи тісно взаємозв'язані; вони відбивають логіку процесу управління ризиками. Існують зв'язки, що задають природний порядок між етапами, проте при цьому не можна обмежуватися тільки ними. Так, необхідно передбачити можливість повернення на попередній етап, якщо в результаті подальшого ухвалення рішень будуть виявлені важливі чинники, які не були враховані раніше. Водночас недоліком наведеної поетапної схеми державного управління ризиками, на наш погляд, є її швидше теоретичний, а не практичний характер, що обумовлює її недостатню оперативність застосування. На наше переконання, *практична реалізація потребує використання спрощеної схеми управління ризиками*. Вважаємо, що вона складається з трьох етапів:

- 1) ідентифікація ризиків;
- 2) своєчасне оцінювання ризиків;
- 3) розробка відповідних стратегій зі зниження ризиків.

На практиці повне усунення ризиків зазвичай неможливе, зважаючи на обмеженість ресурсів і необхідність дотримання певного балансу витрат і результатів під час застосування певних заходів. Більше того, це було б небажано, оскільки ризики часто містять у собі приховані можливості. Тому в практичному аспекті метою зниження ризиків є не повне усунення кожного окремого ризику, а прагнення до адекватного й виправданого рівня залишкового ризику. Отже, зниження дії ризиків на територіальний розвиток може передбачати таке: 1) ухилення від ризику; 2) скорочення ризику; 3) передачу ризику.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На підставі проведеного аналізу запропоновано спрощену схему управління ризиками територіального розвитку, яка передбачає їх зниження шляхом такого: 1) ухилення від ризику; 2) скорочення ризику; 3) передачі ризику. Перший крок – ухилення від ризику, що є сукупністю заходів, завдяки яким можна повністю уникнути

впливу тих чи інших несприятливих подій. Другий – скорочення ризику, спрямоване на зменшення як імовірності реалізації ризику, так і негативних наслідків від його реалізації. Третій крок – передача ризику – передбачає, що деякі ризики можуть бути переадресовані сторонньому суб'єктові. Очевидно, що це можливо тільки стосовно певних ризиків (зокрема, фінансових).

Визначено, що особливості ухвалення рішень щодо управління територіальним розвитком в умовах НС: оперативність, спрощеність, ресурсна обмеженість, розв'язання слабкоструктурованих проблем. У цілому врахування цих особливостей і систем підтримки ухвалення державноуправлінських рішень дає змогу не лише здолати суб'єктивізм, який може виникнути під час нейтралізації НС, але й підвищити швидкість ухвалення таких рішень, а також їх якість за високого ступеня невизначеності, яка характерна для державного управління соціально-економічним розвитком територій в умовах НС.

Список використаних джерел:

1. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України / А. Л. Помаза-Пономаренко, С. М. Домбровська // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – Вип. 16. – С. 53–57.
2. Райфа Г. Анализ решений (введение в проблему выбора в условиях неопределенности) : пер. с англ. / Райфа Г. – М. : МГУ, 2007. – 408 с.
3. Черная И. П. Территориальный маркетинг : учеб. пособие / Черная И. П. – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2004. – 182 с.



УДК 35.072.1

Т. М. Тарасенко, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОГО ЧИННИКА НА УТВЕРДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Актуалізовано роль громадського чинника в утвердженні інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. Розкрито основні вагелі впливу громадського чинника на забезпечення реалізації принципів демократичного врядування на місцевому рівні. Особливу увагу приділено питанню громадського контролю та оцінюванню діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; місцеве самоврядування; публічне управління; демократичне врядування на місцевому рівні.

© Т. М. Тарасенко, 2016