DOI: 10.5281/zenodo.1492051
УДК 351.743: 614.8

Домбровська С. М., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
Шевчук Р. Б., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Dombrovska S., Doctor of Science in Public Administration, Professor, Headof educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Shevchuk R., post-graduate student of the educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ

STATE MANAGEMENT OF FORMING ACTIVE MECHANISMS OF PREVENTION OF EMERGENCY SITUATIONS

В статті наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливого науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення та розвитку економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні. Докладно аналізується природа, сутність та ознаки складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, а саме надзвичайним ситуаціям як об'єкта державного управління. На основі аналізу організаційної та правової складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, їх впливу на сучасний стан надзвичайних ситуаційобґрунтовується доцільність запровадження в Україні провідного закордонного досвіду стосовно розвитку державного управління складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям.

Ключові слова: *державне управління, економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, механізм державного управління.*

The article presents a theoretical generalization and a new solution of an important scientific and practical task connectedwith the substantiation of the improvement and development directions of the economic mechanism for the emergencies prevention in Ukraine. Nature, essence and features of the economic mechanism of emergencies prevention in Ukraine, namely, the emergencies as an object of public administration, are analysed in detail. On the basis of the analysis of the organizational and legal constituents of the economic mechanism for the emergencies prevention in Ukraine, their impact on the current state of emergencies, the expediency of

introducingthe leading international experience in Ukraine concerning the development of public administration of the components of the economic mechanism for the emergencies prevention is substantiated.

Keywords: *state management, economic mechanism for preventing emergencies in Ukraine, the mechanism of public administration.*

Постановка проблеми. Практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад функціонування механізмів державного управління. Без розкриття категорії "механізм державного управління" неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, так як ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дозволяють забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. У зв'язку з цим, практична значимість та актуальність проблеми визначення поняття "механізм державного управління" не викликає сумнівів[2, с. 47]. Економічна наука оперує здебільшого економічним, господарським та організаційним механізмами. За допомогою "економічного механізму" розкривається взаємозв'язок між різними економічними явищами, "господарський механізм" віддзеркалює структуру відтворювального процесу, а "організаційний механізм" розглядається через різні впливи (зовнішні, внутрішні), які виникають у суб'єктів господарювання з приводу виробництва і споживання матеріальних благ.Сучасний розвиток економіки регіонів України супроводжується посиленням негативних впливів специфічних факторів екстремального характеру, що генеруються в надзвичайні ситуації (НС) різної природи. Це обумовлює пріоритет модернізації діючих в них систем економічних відносин і механізмів державного управління при реакції на НС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основу роботи склали праці вчених, ведучих дослідження із широкого кола питань, що стосуються охорони навколишнього середовища, забезпечення захисту населення й територій від НС природного й техногенного характеру [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7].

Постановка завдання. Мета статті проаналізувати державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Визначивши економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціямв Україні, зупинимось на характеристиці його складових.Загальні методи впливу поділяються на примус та переконання. Примус складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Сутність його полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі, при цьому суб'єкт управління може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну,

фізичну, психологічну сферу об'єкта управління з метою його упорядкування. Примус на відміну від переконання застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами управління в межах їх правової компетенції. Адміністративний примус може здійснюватись через заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення (пониження), заходи процесуального забезпечення і адміністративного стягнення [1, с. 123].

Переконання складається із заходів: агітації, виховання, роз'яснення, показ позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки, ці заходи являють собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів. Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою "влада – підпорядкування" і поділяються на: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові поділяються:

а) за юридичними ознаками - на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

б) за формою вирішення - на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління - на зобов'язуючі виконати певні дії, уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису - на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Психологічні методи управління спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом оптимального підбору та розстановки персоналу, до яких належать:

- методи професійного підбору та навчання;
- методи психологічного стимулювання (мотивації);
- методи комплектування малих груп і колективів;
- методи гуманізації праці.

Особливе місце в системі методів управління займають методи адміністративно-правового регулювання (імперативний, диспозитивний), які у своєму змісті охоплюють сукупність правових способів, що застосовуються державою для забезпечення регулюючої дії впливу норм адміністративного права. Вони реалізуються шляхом:

1) використання приписів (встановлення обов'язків);

2) встановлення заборон;

3) надання дозволів.

Наступний крок характеристики складових – інформація про функціонування. Інформацію з питань функціонування економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціямв Україні становлять відомості про пожежі, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж

поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Як наголошують науковці, “склад елементів та порядок функціонування механізму державного управління визначається метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов’язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

Держава зобов'язано прийняти й приймає на себе основні зобов'язання, пов'язані з попередженням негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, зм'якшенням їх настання й захистом від них населення й територій [5]. Явища й катастрофи природного й техногенного характеру, небезпечні для життя й здоров'я людей, навколишнє середовище в українській правовій доктрині й законодавстві йменується екологічними нещастями й надзвичайними ситуаціями. Збиток від НС здоров'ю людини й природному середовищу, цілком зіставимо зі збитком, заподіяним забрудненням навколишнього середовища від звичайної діяльності великих промислових підприємств.

Однак правове регулювання еколого-правових проблем забезпечення безпеки при НС і практика його застосування, відсутність чіткої державної політики, недоліки механізму управління в даній сфері суспільних відносин не забезпечує ефективний захист екологічних прав громадян, дотримання вимог екологічної безпеки й адекватне усунення шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу аваріями й катастрофами техногенного й природного характеру. Недостатньо враховуються екологічні проблеми при здійсненні державного управління в області зниження ризиків надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків [3, с. 160].

Актуальність теоретичного дослідження з позначеної теми обумовлена необхідністю формування адекватного потребам захисту особистості, держави й усього суспільства законодавства й формування ефективного механізму його реалізації при вирішенні еколого-правових проблем забезпечення безпеки при НС природного й техногенного характеру. У цей час відсутній єдиний, однозначно певний понятійний апарат в області забезпечення безпеки при НС. На тлі множинності визначень, таких як: «джерело», «причина», «умови», «вид і тип» надзвичайної ситуації, що по-різному трактуються в законодавчих актах, відсутні легальні визначення таких ключових понять, як техногенні й природні НС; екологічне нещастя, стихійне лихо, екологічно неблагополучні території, зона екологічного нещастя, життєво важливі екологічні інтереси й стан захищеності життєво важливих екологічних інтересів. Останні є критерієм екологічної безпеки населення й територій. Їх пропонується визначити через екологічні потреби, що забезпечують гідне життя в навколишньому середовищі, що й розуміються як необхідний і достатній рівень якості навколишнього середовища, який надійно забезпечує безпечне існування й розвиток особистості, суспільства й держави. Під станом «захищеності життєво важливих інтересів» ми розуміємо такий стан навколишнього природного середовища, який дозволяє забезпечувати право громадян на

сприятливе навколишнє середовище; задовольняти сукупність найбільш важливих екологічних, економічних і соціальних потреб особистості [6].

Необхідно законодавчо закріпити понятійний апарат, що дає можливість однакового розуміння й застосування ознак, що класифікують надзвичайні ситуації різного характеру і їх наслідки. Залежно від характеру джерела надзвичайних ситуацій: техногенні, викликані антропогенною діяльністю людину, і природні – не залежні від волі людини, що і є наслідком природних процесів, оцінюються наслідки їх впливу на навколишнє середовище. Надзвичайні ситуації природного характеру викликані факторами навколишнього природного середовища й значимі для самого навколишнього середовища. Подібні ситуації викликають негативні наслідки для людей, їх життя, здоров'я, майна, охороні законом прав. Надзвичайні ситуації техногенного характеру тягнуть негативні наслідки для навколишнього природного середовища. Для людини найважливішим завданням у випадку надзвичайної ситуації природного характеру є прогнозування й мінімізації її наслідків, а у випадку надзвичайної ситуації техногенного характеру - профілактика (нормування, експертиза, ліцензування, контроль тощо) її виникнення й усунення негативних змін у стані навколишнього середовища [7].

Однієї з найважливіших проблем формування економічного механізму державного управління забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного й техногенного характеру є відсутність адекватного понятійного апарата, що дозволяє забезпечити комплексний, однаковий підхід при формуванні законодавства в даній сфері суспільних відносин. Відсутність єдиного методологічного підходу до розуміння тих або інших дефініцій у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, викликане як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, появою нових і нових характеристик і властивостей єдиного еколого-соціального простору, спроба запозичення термінології, методології, світорозуміння властивих різним галузям знань, поступовим розумінням штучності поділу знань на «природничо-наукові», «суспільні», екологічні», «гуманітарні» тощо [4].

Потенційна можливість уніфікованого підходу до розуміння проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, тісно зв'язана не тільки з подальшим розвитком і вдосконалюванням законодавства, але й створенням економічного механізму адаптації, своєрідного «перекладу», зокрема, природничо-наукової лексики в термінологію нормативно-правового характеру, особливо це важливо для кризових ситуацій, що вимагають негайної й адекватної реакції як з боку населення так і органів державної влади, органів місцевого самоврядування й посадових осіб, діючих у режимі НС.

Висновки. Таким чином, у цілому можна підкреслити, що будь-якаНСпроявляється в економічній сфері. З управлінських позицій саме цей вплив носить найбільш важливий характер, оскільки воно прямо пов'язане з реалізацією всього комплексу заходів щодо підготовки до НС, її локалізації й ліквідації наслідків. У цьому світлі одним з найважливіших комплексів у

складі системи інститутів попередження НС і подолання їх наслідків є економічний механізм державного управління забезпечення подібного попередження й подолання.

Список використаних джерел:

1. Борисенко О.П. Внешнеэкономическая політика государства: концепция, стратегия, механизмы реализации : монография / О.П. Борисенко. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 404 с.
2. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-раекон. наук, проф. Г. С.Одінцової. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
3. Доманський В.А. До нової ідеології протидії пожежам / В.А. Доманський // Науковий вісник НАВСУ, 2001. – № 5. – С. 154–164.
4. Гошовська В. Соціальна домінанта національної безпеки : актуальні проблеми : монографія / В. Гошовська. – К. : Видавничий дім “Корпорація”. – 2004. - 196 с.
5. Козлов К.І. Сутність феномену “соціальна безпека” / К.І. Козлов, А.В. Меляков // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону : монографія / В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан, А.В. Меляков [та ін.] ; за ред. В.Г. Бульби та А.В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2010. – С. 13-27.
6. Кузиляк В.Й. Підвищення ефективності державного управління у сфері пожежної та техногенної безпеки [Електронний ресурс] / В.Й. Кузиляк, М.З. Пелешко, В.В. Корнійчук // Режим доступу : http://www.ubgd.lviv.ua.
7. Назаренко В.Ю. Державна служба України з надзвичайних ситуацій як суб’єкт державного управління пожежною безпекою / В.Ю. Назаренко // Публічне врядування : виклики та загрози в умовах глобалізації, 2013. – С. 128-132.

References:

1. Borisenko, O.P. Foreign economic policy of the state: concept, strategy, implementation mechanisms. Donetsk: Yugo-Vostok, 2012. Print.
2. Odintsova, G.S., Mostovy, G.I. and Amosov, O. Yu. *Public administration and management.* Kharkiv: KhaRIDU UADU, 2002. Print.
3. Domansky, V.A. "To the new ideology of counteraction to fires." *Scientific Bulletin NAVSU* 5 (2001): 154–164. Print.
4. Goshovska, V. *Social dominance of national security: actual problems*. Kyiv: Korporatsija, 2004. Print.
5. Kozlov, K.I. and Melyakov, A.V. *The essence of the phenomenon of "social security"*. Kharkiv: Magistr, 2010. Print.
6. Kuzilyak, V.Ya., Peleshko, M.Z. and Kornijchuk, V.V. "Improving the efficiency of public administration in the field of fire and technological security". Web. 03 Oct. 2018. <http://www.ubgd.lviv.ua>.
7. Nazarenko, V.Yu. "State Service of Ukraine for Emergencies as a Subject of Public Administration of Fire Safety." Public administration: Challenges and Threats in the Conditions of Globalization (2013): 128–132. Print.