

Ігнат'єв О.М., аспірант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,

ORCID: 0000-0002-3965-4891

Крюков О.І., д.н.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,

ORCID: 0000-0002-6335-5429

Ignatev O., postgraduate student, educational and production center of the National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,

Kryukov A., doctor of science in public administration, professor, educational and production center of the National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГОМ СТАНУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

PECULIARITIES OF THE STRATEGY OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF MANAGEMENT OF MONITORING OF THE STATE OF POTENTIALLY DANGEROUS OBJECTS

У статті визначені стратегічні орієнтири формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів. Запропоновано новий підхід щодо побудови Єдиної системи моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів на базі розподіленої системи ситуаційних центрів. Розглянуто основні вектори Концепції реалізації державної політики у сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів.

Ключові слова: *державна політика, механізми державного управління, моніторинг стану потенційно небезпечних об'єктів, надзвичайна ситуація, ситуаційний центр.*

The article identifies strategic guidelines for the formation of state policy of Ukraine in the field of monitoring the condition of potentially dangerous objects. A new approach to building a Unified system for monitoring the condition of potentially dangerous objects on the basis of a distributed system of situational centers is proposed. The main vectors of the Concept of implementation of the state policy in the field of management of monitoring of a condition of potentially dangerous objects are considered.

Keywords: *public policy, mechanisms of public administration, monitoring of potentially dangerous objects, emergency situation, situation center.*

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиріч відбуваються глобальні зміни, що потребують від керівників відповідного реагування і додають нових управлінських проблем до тих, що існували раніше. Поточна ситуація вимагає розробки і реалізації ефективної державної політики в галузі забезпечення безпеки потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), спрямованої на послідовне зниження ризику аварій на ПНО, а також на вдосконалення підходів і методів державного регулювання в даній області з урахуванням сучасних вимог і умов [1].

Вже наприкінці ХХ століття світова спільнота визнала, що моніторинг стану ПНО є однією з основних проблем безпеки населення (ризиків для здоров'я і життя людей) та територій з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з розвитком НС техногенного характеру [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом 2017-2020 років згідно зі «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій» (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р) проходило реформування системи захисту населення і територій в сучасних умовах. Мета Стратегії - реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту.

Реалізація Стратегії здійснювалась у три етапи, в процесі яких передбачалося проведення заходів щодо збільшення ефективності роботи ДСНС України. На жаль, далеко не всі завдання цієї Стратегії вирішені в зазначені терміни, а аналіз переліку заходів показав, що в ньому практично відсутні заходи щодо побудови ефективної системи моніторингу стану ПНО.

Постановка завдання. Національні і міжнародні реакції на нові загальносвітові проблеми належать до основних глобальних змін, що справляють вплив на політику держави. Наприклад, це міжнародна реакція на погіршення стану навколишнього середовища: визнано, що сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що державна політика повинна завжди і в усьому враховувати стан техногенних об'єктів. Для керівників це означає урахування екологічних аспектів під час оцінки ефективності запропонованих рішень та формуванні політики щодо контролю стану ПНО. Тому завдання формування державної політики України в сфері моніторингу стану ПНО та розробки механізму державного управління моніторингом стану ПНО є актуальними. Таким чином, існує необхідність у визначенні стратегічних напрямків формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану ПНО, що і становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Очевидно, що для ефективного функціонування системи моніторингу стану ПНО необхідно прово-

дити політику щодо використання більш гнучких моделей управління, ніж традиційне державне управління. Серед численних підходів до організації процесу державного (публічного) управління “новий публічний менеджмент” (New Public Management) відіграв особливу роль у зв’язку з високою орієнтацією цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності, який розпочинався, коли найбільші держави напередодні глобальних завдань стикнулися з недостатністю ресурсів. Основні риси нової моделі державного управління були запозичені в недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель і практику державного управління відбулося в другій половині 70-х рр. XX ст., які прийнято пов’язувати з внутрішньої політикою та внутрішньодержавними ініціативами прем’єр-міністра Великої Британії М.Тетчер і президента США Р.Рейгана [3].

Проведення політики щодо побудови ефективної системи органів виконавчої влади є вкрай складним завданням від вирішення якого значною мірою залежатиме ефективне використання системи моніторингу стану ПНО і, як наслідок, подальший суспільно-економічний розвиток України, реалізація планів щодо її європейської інтеграції. Тому саме у 1998 році Указом Президента України було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні [4].

Запровадження механізмів нового публічного менеджменту в систему державного управління передусім пов’язано з Концепцією адміністративної реформи в Україні. «Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [4]. Тому зміст державної політики щодо адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з другого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила.

Не виключення і система моніторингу стану ПНО. Очевидно, що для більш ефективного використання цієї системи вкрай важливо проводити політику побудови її на основі нових підходів до організації процесу державного (публічного) управління (New Public Management).

Державна політика, спрямована на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій на ПНО реалізується управляючою складовою системи державного управління у сфері цивільного захис-

ту, яка є організаційною структурою державних органів, організацій, їх персоналу, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєдіяльності самого суб'єкта управління у складі трьох визначених національним законодавством державних систем:

- цивільної оборони України;
- єдиної державної системи органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (ЄДСНС);
- єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Метою державної політики в галузі забезпечення безпеки від аварій на ПНО є послідовне зниження до мінімально прийнятного рівня ризику впливу небезпечних чинників на населення, виробничу і соціальну інфраструктуру і екологічну систему [5].

Оснoву державної політики в галузі забезпечення безпеки від аварій на ПНО складають принципи вдосконалення систем, що забезпечують техногенну безпеку, активізації функцій держави, що регулюють послідовне зниження негативного впливу різних чинників на забезпечення безпеки.

Вирішення цих завдань досягається шляхом створення державної системи забезпечення безпеки в сфері експлуатації ПНО. На сьогоднішній день це системи цивільної оборони України, ЄДСНС та ЄДСЦЗ [6]. Так державна політика безпосередньо впливає на формування і принципи функціонування систем, що забезпечують техногенну безпеку населення.

Таким чином, з позиції системного підходу, сама система державного управління у сфері цивільного захисту в організаційному аспекті представляється як складна взаємодія трьох державних систем, які в свою чергу є організованою державою сукупністю суб'єктів (державних органів, громад, посадових осіб, окремих громадян), об'єднаних цілями і завданнями із захисту населення, тварин, рослин, об'єктів економіки і територій від наслідків надзвичайних ситуацій на ПНО. Кожна з трьох систем має власні територіальні і функціональні підсистеми та сама є ієрархічною частиною більш загальної системи забезпечення національної безпеки і оборони. Як частини системи національної безпеки і оборони, ЄДСНС та ЄДСЦЗ мають певні інформаційні зв'язки з іншими підсистемами загальної системи - політичної, воєнної, екологічної, техногенної, соціальної, економічної, науково-технологічної, інформаційної безпеки.

Поряд з тим існування в Україні трьох державних систем, дві з яких є єдиними, які будуються за однаковим територіально-виробничим принципом, мають практично єдині координуючі і постійні органи управління сили і засоби, певним чином дублюють одна одну, що свідчить про наявність в державі проблеми системного характеру.

На наш погляд, для вирішення цієї проблеми необхідно перейти від системного до комплексного підходу щодо державної політики у сфері моніторингу стану ПНО. Перш за все, це дасть можливість провести оптимізацію створюваної Єдиної системи моніторингу стану ПНО (ЄСМС ПНО) відразу за кількома критеріями, а саме:

1) за критерієм кількості задіяного в експлуатації ЄСМС ПНО персоналу. Створювана система моніторингу стану ПНО буде єдиною, що усуне функцію дублювання, а, отже, і зменшить кількість співробітників, задіяних для експлуатації ЄСМС ПНО;

2) за критерієм кількості технічного обладнання, яке буде задіяне при створенні ЄСМС ПНО. Очевидно, що менша кількість складових частин ЄСМС ПНО тягне за собою і зменшення кількості технічного обладнання;

3) за критерієм вартості створення і експлуатації ЄСМС ПНО (як наслідок перших двох розглянутих критеріїв).

При цьому, як наслідок усунення дублювання постійних органів управління, сил і засобів, збільшується надійність функціонування ЄСМС ПНО, однак, можна прогнозувати деяке зменшення ймовірності та достовірності отримання інформації про стан ПНО. Але ці моменти з лишком можна компенсувати, якщо при побудові ЄСМС ПНО застосувати принцип побудови за допомогою загальної системи обміну даними (СОД). До СОД можна підключити все ПНО. До цієї ж СОД можливо підключити всі створювані ситуаційні центри (СЦ) (рис. 1).

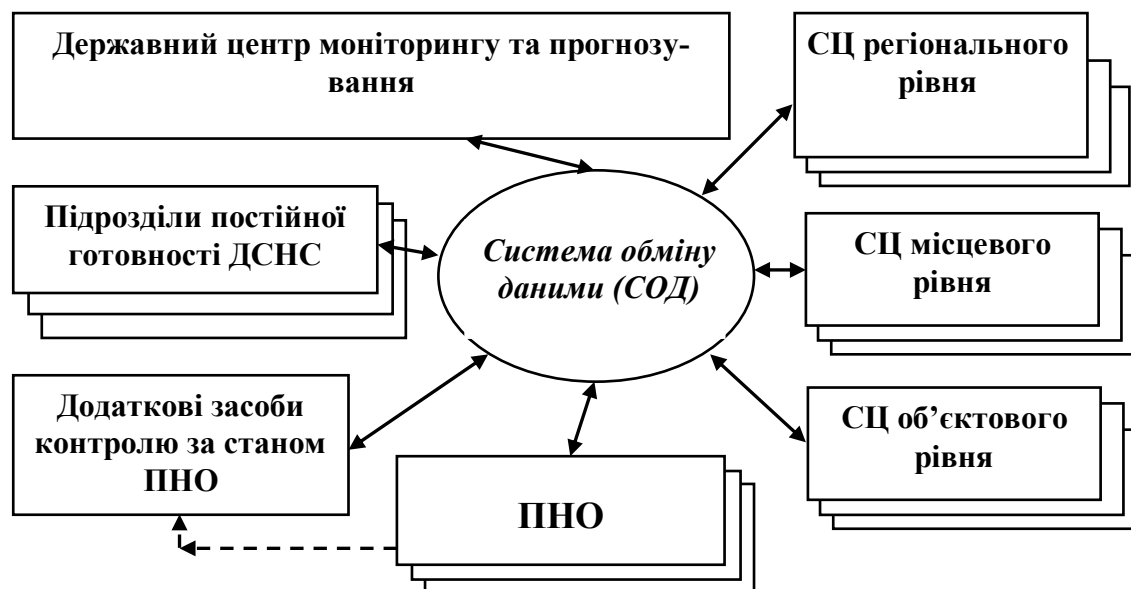


Рис. 1. Загальна структура ЄСМС ПНО (варіант)

Джерело: авторська розробка

Всі перераховані вище фактори будуть сприяти поліпшенню якості розв'язуваних ЄСМС ПНО завдань, і, в кінцевому підсумку, переходу від стратегії ліквідації НС до стратегії щодо їх попередження.

Аналіз готовності ПНО до включення в ЄСМС ПНО показує, що державна політика у сфері ЦЗ ПНО носить яскраво виражений характер комплексного підходу. Для підключення ПНО до ЄСМС ПНО не вистачає кінцевих пристроїв підключення систем контролю стану ПНО (засобів спостереження за параметрами ПНО) [7]. Тому державна політика у сфері управління моніторингом стану ПНО повинна бути спрямована на вироблення єдиного стандарту протоколу обміну даними між СОД і кінцевими пристроями систем контролю стану ПНО.

Таким чином, напрямок вдосконалення державної політики у сфері моніторингу стану ПНО можливо охарактеризувати як трансформацію державної політики із системної форми у комплексну шляхом формування ЄСМС ПНО. Така ЄСМС ПНО буде носити відкритий характер та володіти більшою гнучкістю і оперативністю реагування на виникаючі передумови зміни стану ПНО.

Проте, на теперішній час, державна політика у сфері управління моніторингом стану ПНО має фрагментарний характер і розглядається як складова виключно екологічної політики. Відсутність комплексного підходу до проблеми побудови ефективної ЄСМС ПНО в цілому унеможливорює прийняття управлінських рішень щодо забезпечення запобігання аварій на ПНО в масштабах усієї економіки країни.

Висновки. Аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку державного управління моніторингом стану ПНО свідчить про те, що в Україні вкрай назріла необхідність у формуванні сучасної державної політики в сфері управління моніторингом стану ПНО. Вектори цієї політики в першу чергу повині бути направлені на формування умов для зменшення ризиків виникнення НС техногенного характеру (попередження аварії) на ПНО. Така політика буде сприяти не тільки забезпеченню захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від аварій на ПНО, але і мінімізації наслідків аварії на ПНО.

З метою реалізації нової державної політики щодо управління моніторингом стану ПНО доцільно і необхідно прийняти та схвалити Концепцію реалізації державної політики у сфері моніторингу стану ПНО на певний період (наприклад, до 2030 року). Документом, зокрема, необхідно передбачити визначення підстав для розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів для різних складових державної політики у сфері управління моніторингом стану ПНО.

Реалізація Концепції реалізації державної політики у сфері управлін-

ня моніторингом стану ПНО дасть змогу:

- удосконалити державну політику у сфері управління моніторингом стану ПНО і посилити інституційну спроможність для її реалізації;

- забезпечити дотримання усіх зобов'язань України щодо імплементації положень Директиви 2012/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 4 липня 2012 року про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних із використанням небезпечних речовин, правилами експлуатації ПНО та іншими міжнародними угодами у сфері моніторингу стану ПНО;

- забезпечити зниження ймовірності виникнення НС на ПНО за рахунок переходу від стратегії ліквідації аварійної ситуації до стратегії її попередження;

- посилити спроможність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до розроблення та здійснення заходів із запобігання НС на ПНО;

- підвищити освітній та професійний рівень управлінських кадрів у сфері моніторингу стану ПНО;

- підвищити рівень участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері управління моніторингом стану ПНО;

- мобілізувати додаткові ресурси для реалізації державної політики у сфері моніторингу стану ПНО в рамках державно-приватного партнерства, зокрема за рахунок внутрішніх і зовнішніх інвестицій;

- покращити імідж та підвищити роль України у світі з питань безпеки населення, об'єктів інфраструктури та території.

Список використаних джерел:

1. Кропотов П.П., Бегун В.В., Гречанинов В.Ф. Створення сучасної системи моніторингу безпеки – актуальна державна та наукова задача // Системи обробки інформації. 2015. Вип. 11 (136). С. 199-206.

2. Левчук К.О., Романюк Р.Я., Толок А.О. Цивільний захист: навчальний посібник. Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2016 р. 325 с.

3. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.

4. Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. К. : ДВПІ Міннауки, 1998. 62 с.

5. Кравців С.Я., Соболев О.М., Коссе А.Г. Ризикорієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне

управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.

6. Кодекс цивільного захисту України. Законодавство України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

7. Абрамов Ю.О., Грінченко Є.М., Тютюнник В.В. та інші. Моніторинг надзвичайних ситуацій. Підручник. Вид-во: АЦЗУ, м. Харків, 2005. 530 с.

References:

1. Kropotov P.P., Byehun V.V., Hrechaninov V.F. "Creating a modern security monitoring system is an urgent state and scientific challenge [Stvorenniya suchasnoyi systemy monitorynhu bezpeky – aktualna derzhavna ta naukova zadacha]". *Information processing systems* 11 (136) (2015): 199–206. Print.

2. Levchuk K.O., Romanyuk R.YA., Tolok A.O. *Civil protection: a textbook [Tsyvilnyy zakhyst: navchalnyy posibnyk]*. Dneprodzerzhinsk: DDTU, 2016. Print.

3. Public administration: textbook: in 2 volumes. [Derzhavne upravlinnya : pidruchnyk : u 2 t.] / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny ; red. kol. : YU. V. Kovbasyuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), YU. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. – K. ; Dnipropetrovs'k : NADU, 2013. – T. 2. – 324.

4. The concept of administrative reform in Ukraine from 22.07.1998. [Kontseptsiya administratyvnoyi reformy v Ukrayini vid 22.07.1998 r.] – K. : DVPP Minnauky, 1998. – 62.

5. Kravtsiv S.YA., Sobol O.M. and Kosse A.H. "Risk oriented approach in state regulation in the field of technogenic and fire safety [Ryzykoryentovanyy pidkhid u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky]". *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya* 1 (6) (2017): 336–341. Print.

6. Code of Civil Protection of Ukraine. The legislation of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. Zakonodavstvo Ukrayiny]. Available to: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>. Accessed: 31 Aug. 2019.

7. Abramov YU.O., Hrinchenko YE.M., Tyutyunyk V.V. *Emergency monitoring [Monitorynh nadzvychaynykh sytuatsiy]*. KH.: Academy of civil defense of Ukraine, 2005. Print.