

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

DOI 10.52363/2414-5866-2024-2-42

УДК 351.86:504:005.5

Біндас Д.Д., ад'юнтка НУЦЗУ, м. Харків, ORCID: 0009-0001-4825-5489

*Bindas D., PhD student of National University of Civil Defence of Ukraine,
Kharkiv*

УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ПРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

CIVIL DEFENSE MANAGEMENT WHILE ENSURING SECURITY OF SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS

У дослідженні проаналізовано проблеми щодо обґрунтування теоретичних засад удосконалення механізмів забезпечення цивільної безпеки соціально-економічних систем в період трансформаційних змін, а також розробки науково-прикладних технологій практичного використання отриманих результатів. Адже сучасне суспільство усе більше стикається з проблемами забезпечення цивільної безпеки соціально-економічних систем і їх структурних елементів від загроз і небезпек техногенного, природного, а також військового характеру, про що свідчать останні події в Україні, яка піддалася військовій агресії з боку російської федерації. Сучасні механізми публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій, мають бути орієнтовані на стимулювання антикризового розвитку з метою забезпечення суспільних потреб, посилення ділової активності населення. Визначено, що аналіз можливих небезпечних подій і аварійних ситуацій повинен включати розгляд усіх ситуацій, пов'язаних з відхиленням від регламентного функціонування об'єкту і виникненням того або іншого збитку. Метою цього аналізу мають бути виявлення послідовностей | подій, ведучих кінець кінцем до аварій, розробка сценаріїв виникнення і розвитку аварій, оцінка вірогідності їх виникнення.

Ключові слова: *цивільний захист, цивільна безпека соціально-економічних систем, публічне управління, механізми публічного управління.*

The study analyzes the problems of substantiating the theoretical foundations of improving the mechanisms for ensuring civil safety of socio-economic systems in the period of transformational changes, as well as the development of scientific and applied technologies for the practical use of the obtained results. Modern society is increasingly faced with the problems of ensuring civil security of socio-economic systems and their structural elements from man-made, natural, and military threats and

dangers, as evidenced by recent events in Ukraine, which was subjected to military aggression by the Russian Federation. Modern mechanisms of public administration of risks and threats of emergency situations should be focused on stimulating anti-crisis development in order to ensure public needs and increase business activity of the population. It was determined that the analysis of possible dangerous events and emergency situations should include consideration of all situations related to the deviation from the regular operation of the object and the occurrence of one or another damage. The purpose of this analysis should be to identify sequences of events leading ultimately to accidents, develop scenarios for the occurrence and development of accidents, and assess the probability of their occurrence.

Keywords: *civil defense, civil security of socio-economic systems, public administration, mechanisms of public administration.*

Постановка проблеми. Ґрунтуючись на положеннях загальної теорії публічного управління складними системами, управління цивільною безпекою слід розглядати в рамках певної соціально-економічної системи, що об'єднується стійкими внутрішніми зв'язками населення, об'єктами економіки, інфраструктури, території, а також управлінськими структурами.

З урахуванням цього під публічним управлінням цивільною безпекою розумітимемо функцію вказаної соціально-економічної системи, спрямовану на збереження заданого рівня безпеки населення, територій, об'єктів економіки і інфраструктури при техногенних, екологічних і військових діях, а також забезпечення регулювання рівня безпеки системи і її перекладу в новий стан з більш високими показниками безпеки.

На наш погляд, визначальним чинником в управлінні безпекою соціально-економічних систем і критерієм оцінки його результативності є досягнення і підтримка на необхідному, прийнятному в соціальному і економічному стосунках, рівні безпеки і ризику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження цивільної безпеки знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких, як [1, 2, 3, 4, 5,6].

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати інструменти управління цивільним захистом при забезпеченні безпеки соціально-економічних систем.

Виклад основного матеріалу. У процесі управління даним видом безпеки, на нашу думку, слід виділяти два рівні, дві ієрархічно пов'язані складові, для кожної з яких характерно певний зміст [1].

Перший рівень (перша складова управління безпекою) включає управлінську діяльність аналітичного, науково-прогностичного і організаційного характеру. Її результатом, передусім являється визначення стратегій управління безпекою і ризиком для СЕС різного рівня при зовнішніх, наприклад техногенних, діях, а також організації і механізму їх реалізації, з урахуванням соціальних, економічних і інших чинників.

Другий рівень процесу управління торкається організаційно-технічних систем. Базовими елементами системи управління безпекою на цьому рівні є функціональний контур і інформаційна технологія, методи і засоби підготовки і ухвалення управлінських рішень, а також методичний апарат аналізу і оцінки ризику, з урахуванням соціальних, економічних і інших аспектів [3].

Суть управління безпекою і ризиків техногенних дій полягає в розпізнаванні, виявленні і вирішенні проблемних ситуацій, пов'язаних із забезпеченням безпеки і ризику, особливо в умовах аварій і катастроф на цих об'єктах. За своєю внутрішньою основою це єдиний функціонально і організаційно структурований процес, в якому органічно зв'язується системна цілеспрямована діяльність державних, відомчих і функціональних органів управління і структур, включаючи науково-дослідні, науково-технічні організації, а також органи управління силами і засобами спостереження, контролю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій при техногенних аваріях і катастрофах. У процесі управління безпекою і ризиком техногенних дій, відповідно до його суті і функціонального сенсу, можуть бути виділені три послідовні стадії: 1) аналіз безпеки і ризику, що передбачає ідентифікацію і дослідження джерел небезпеки, моделювання процесів техногенної дії, оцінку можливого збитку і рівнів ризику; 2) оцінка ризику, що полягає в порівнянні розрахункових або фактичних рівнів ризику з науково обгрунтованими, соціально усвідомленими, званими прийнятними, рівнями ризику; 3) вироблення і прийняття нормативно-правових актів і управлінських рішень у заходах, що забезпечують зниження техногенної небезпеки, встановлення, підтримку і відновлення прийнятного рівня безпеки і ризику людини і об'єктів довкілля [6].

Управління техногенною безпекою і ризиком пов'язане з приведенням в дію певних соціальних і економічних механізмів, тому воно будується на основі теорії і практики управління соціально-економічними системами. З урахуванням проведеного нами аналізу робіт вітчизняних і зарубіжних авторів, представляється можливим висловити наступні міркування. При формуванні моделі процесу управління безпекою і ризиком при техногенних діях слід виходити з основних напрямів зусиль із забезпечення захисту і безпеки людини і об'єктів довкілля, що робляться на різних рівнях. При цьому необхідно дотримуватися принципу спадкоємності цих зусиль при переході з одного рівня на інший, а також власні інтереси кожного з рівнів системи управління.

Система управління безпекою і ризиком, включаючи її державний, регіональний і місцевий рівні, нами розглядається як складна ієрархічна структура. Управління цією системою слід здійснювати на основі синтезу принципів теорії управління, теорії неантагоністичних ігор, інформаційної теорії ієрархічних систем [2]. У ієрархічних системах зазвичай розглядаються завдання централізованого і децентралізованого управління, коли врахову-

ються інтереси управлінських структур нижніх рівнів. При цьому береться до уваги, що самостійні дії управлінських підсистем, переслідуючих свої цілі, певною мірою можуть понизити ефективність рішення завдань центром.

Як вже відзначалося, управління безпекою і ризиком на державному і регіональному рівні повинно бути спрямовано головним чином на рішення перспективних, довгострокових завдань, формування цільових установок і стратегій управління ризиком, а також необхідної законодавчої і нормативно-правової бази в інтересах забезпечення високого рівня життя людини. Під стратегіями управління ризиком розуміються головні напрями зусиль із досягнення прийняттого рівня безпеки в усіх її аспектах, підлеглі ідеї забезпечення високого рівня життя людини [4].

Зазвичай розглядаються три стратегії управління в надзвичайних ситуаціях, назва і сенс яких, стосовно даного виду управління, можуть бути сформульовані таким чином: 1) стратегія запобігання причинам виникнення техногенних аварій і катастроф і забезпечення нормального, регламентного функціонування небезпечних в техногенному відношенні об'єктів; 2) стратегія локалізації аварій (катастроф) і запобігання формуванню небезпечної техногенної обстановки, коли причину виникнення тієї або іншої аварії (катастрофи) з технологічних, економічних, соціальних або іншим міркувань усунути неможливо і починається ланцюгова «реакція» подій, що ведуть до аварії або катастрофи; 3) стратегія максимально можливого недопущення або послаблення дій техногенних чинників на людей і довкілля і ліквідації наслідків аварії, катастрофи в найкоротші терміни.

Перша стратегія носить превентивний характер. Управління безпекою і ризиком, яке наслідуює цю стратегію, може бути названо превентивним. Воно здійснюється в плановому порядку і включає цілу низку заходів. Окрім розглянутих раніше ідентифікації небезпечних в техногенному відношенні об'єктів, а також аналізу і оцінки рівнів ризику, превентивне управління безпекою і ризиком включає:

- вироблення і встановлення законодавчих і нормативних правових актів, що регулюють управління техногенним ризиком, розробку і адаптацію до регіональних і місцевих умов методичних, нормативно-технічних і інших документів з діагностики техногенної небезпеки, принципам і організації моніторингу, процедурам контролю рівня ризику, критеріям для ухвалення управлінських рішень з захисту від техногенних дій і забезпечення безпеки населення, персоналу небезпечних об'єктів, а також популяцій і співтовариств тварин, екосистем і тому подібне;

- вироблення стратегії і принципів розміщення в регіонах і на їх територіях небезпечних в техногенному відношенні об'єктів, а також створення нормативних документів по вибору оптимальних варіантів цього розміщення;

- ліцензування проектів небезпечних в техногенному відношенні об'єктів, що будуються, а також паспортизацію функціонуючих об'єктів і територій;

– створення і розвиток просторово - розподілених баз даних і баз знань, необхідних для аналізу і оцінки усіх видів техногенного ризику (погіршення здоров'я і загибелі людей, порушення екологічної рівноваги, погіршення якості довкілля, нанесення соціально - економічного збитку та ін.);

– вироблення і ухвалення управлінських рішень з переходу на інший рівень ризику, обґрунтований і встановлений виходячи з соціально-економічних і інших умов, а також нових наукових даних і поглядів, на основі яких проводиться аналіз і оцінка ризику;

– підготовку сил і засобів, призначених для контролю, нормалізації обстановки, захисту і забезпечення безпеки при техногенних діях;

– інформування населення, громадських і інших зацікавлених організацій про характер і міру техногенної небезпеки, рівні ризику і передбачувані заходи з їхнього зниження;

– вироблення пропозицій в програму соціально-економічного розвитку держави (регіону, території), а також в план розподілу бюджетних асигнувань, виділення необхідних засобів на фінансування робіт з проблеми управління техногенним ризиком [1].

Дві інші стратегії управління безпекою і ризиком реалізуються в порядку оперативного реагування на виникнення і розвиток аварій і катастроф. У цьому сенсі вони можуть називатися стратегіями оперативного управління безпекою і ризиком.

Оперативне управління безпекою і ризиком, незалежно від того, на реалізацію другої або третьої стратегії воно спрямоване, включає:

– виявлення, оцінку і прогнозування розвитку аварійної обстановки, формування чинників техногенної дії на людину і довкілля;

– організацію і здійснення аварійного технологічного контролю, у тому числі стеження і контролю за викидами радіоактивних, шкідливих хімічних і біологічних речовин, а також локалізації аварійних процесів і викидів вказаних речовин;

– вироблення і ухвалення управлінських рішень з локалізації аварій (катастроф), запобігання формуванню небезпечних чинників техногенної дії, а у разі розвитку аварії (катастрофи), недопущенню або максимально можливому послабленню дії цих чинників на людину і довкілля, а також ліквідації наслідків і відшкодуванню завданого збитку;

– доведення завдань до спеціальних служб, сил і засобів, а також підрозділів аварійних об'єктів і інших структур, що притягаються для реалізації прийнятих рішень, інформування населення і громадськості про аварійну обстановку і заходи, що приймаються з забезпечення безпеки;

– керівництво і координація дій державних і відомчих структур усіх рівнів, у тому числі об'єктових, з локалізації і запобігання розвитку аварій і катастроф, максимальне зниження збитку, що наноситься, і ліквідації наслідків відповідно до прийнятих управлінських рішень і планів взаємодії [4].

Кожна з трьох розглянутих вище стратегій не лише не виключає інших, але навіть навпаки, припускає розробку усіх стратегій і їх спільне існування. Залежно від обстановки вводиться в дію і реалізується та або інша стратегія. Як вже відзначалося, у безаварійних умовах управління техногенним ризиком здійснюється відповідно до першої стратегії, при аваріях реалізується друга і третя стратегії. При контрольованому ході подій спочатку вводиться в дію друга стратегія, потім, при необхідності, - третя.

Сукупність дій з формування стратегій, управління їх реалізацією, що передбачає обґрунтований перехід до альтернативних стратегій, з урахуванням поглядів, сформульованих в роботі В. Кропивницького та ін. [4-5], може бути названа стратегічним управлінням безпекою і ризиком. У сферу стратегічного управління входять, головним чином, верхні ешелони владних управлінських і інших структур, через які передбачається вибір і реалізація організаційно-технічних, економічних і нормативно-правових механізмів регулювання рівня безпеки і ризику. У ієрархічній структурі системи управління безпекою і ризиком стратегічне управління властиво державному і регіональному рівням цієї системи.

На державному рівні управління техногенною безпекою і ризиком має бути зосереджене на рішенні перспективних, довгострокових завдань, формуванні цільових установок і стратегій управління, створенні необхідної законодавчої і нормативно-правової бази.

На регіональному рівні, що охоплює території областей, окрім рішення вказаних завдань, доцільно передбачати: 1) адаптацію прийнятих в державі стратегій управління безпекою і ризиком до умов регіону, формування просторове - розподілених баз даних і баз знань в даній предметній області; 2) рішення практичних завдань з реалізації діючої стратегії, аналізу і оцінки на регіональному рівні показників безпеки і ризику; 3) організацію, керівництво і координування дій із захисту населення і персоналу небезпечних в техногенному відношенні об'єктів, а також ліквідації наслідків аварій і зниження рівнів ризику до прийнятних.

Висновки. Таким чином, стратегічне управління безпекою і ризиком на регіональному рівні зводиться, головним чином, до адаптації і реалізації вироблених стратегій управління. Управління цивільною безпекою є необхідною умовою нормального функціонування соціально-економічної системи будь-якого рівня: державного, регіонального, територіального і місцевого. Чим ефективніше це управління, тим вище можливості системи по реалізації намірів і планів соціально-економічного розвитку. Як і у багатьох інших випадках, при управлінні цивільною безпекою і захистом можуть передбачатися ухвалення індивідуальних і групових рішень. При цьому організаційною структурою системи управління враховується чіткий розподіл завдань і повноважень на ухвалення рішень між особами або групами осіб, що представляють ті або інші структури даної соціально-економічної системи.

Список використаних джерел:

1. Барило О. Г. Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2016. Вип. 2 (5). С. 264–272.
2. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія . 2015. 249 с.
3. Євсюков О. П. Ключові проблеми й особливості розробки організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні . Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. С. 45-49.
4. Коробка І.М. Організаційно-правові механізми публічного управління в сфері національного цивільного захисту. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. X. : Вид-во НУЦЗУ, 2021.
5. Кропивницький В.С. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України // Державне будівництво. № 1/2021. Електронне наукове фахове видання ХарРІ НАДУ при Президентові України. URL: <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.
6. Примуш Р.Б. Механізми забезпечення безпеки соціально-економічних систем: методологія, теорія та практика. X. НУЦЗУ. 2024. 269 с.

References:

1. Barilo O. G. Improving the organizational mechanism of public administration in emergency situations. Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series. State Administration. 2016. Issue 2 (5). P. 264–272.
2. Belay S. V. State mechanisms for combating crisis phenomena of a socio-economic nature: theory, methodology, practice: monograph. 2015. 249 p.
3. Yevsyukov O. P. Key problems and features of the development of the organizational mechanism of public administration in the sphere of socio-economic security in Ukraine. Academic notes of the V. I. Vernadsky Tavrichesky National University. Series: State Administration, 2018. P. 45-49.
4. Korobka I. M. Organizational and legal mechanisms of public administration in the sphere of national civil defense. Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine: collection. scientific. pr. Kh.: Publishing house of NUCZU, 2021.
5. Kropyvnytskyi V.S. Ways of transformation of public administration and administration in the sphere of civil protection in the conditions of Euro-Atlantic integration of Ukraine // State Construction. No. 1/2021. Electronic scientific professional publication of the KharRI NAPU under the President of Ukraine. URL: <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.
6. Primush R.B. Mechanisms for ensuring the security of socio-economic systems: methodology, theory and practice. Kh. NUCZU. 2024. 269 p.