

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.26>

**П. П. Махортов**

ад'юнкт навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

*У статті підкреслено, що в сучасних умовах існуюча в Україні система гарантування національної та регіональної безпеки, насамперед у природно-техногенній, екологічній і військовій сферах, ще недостатньо ефективно вирішує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави з огляду на те, що не є цілісною, достатньою, раціонально організованою й ефективно керованою. Автор зазначає, що в останній час значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних із національною безпекою держави. Варто назвати таких авторів, як: Г. Атаманчук, О. Бережної, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики. Водночас, на наш погляд, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення все ще існує науковий вакуум. Виходячи із цього, метою статті є аналіз наукових підходів щодо ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини національної безпеки держави. У статті доведено, що процес ухвалення та реалізації управлінських рішень складається із серії дій у рамках організаційних структур, які в сукупності формують державно-управлінський дискурс. Автор зазначає, що основними етапами державно-управлінського процесу можуть бути: ідентифікація проблеми, планування її розв'язання, ухвалення рішення, реалізація політики й оцінка результату. Як структуру, так і процес ухвалення та реалізації управлінських рішень у сфері гарантування національної безпеки визначає Конституція України та закони, у яких регулюються різні аспекти розглянутої проблеми.*

*Гарантування цивільної безпеки, насамперед безпеки населення, і захист критично важливих об'єктів державного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян із виявлення, попередження загроз безпеки і протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави. На основі проведених досліджень визначено структуру й основні напрями діяльності щодо системи безпеки, яку варто розглядати як сукупність структур у сфері державної влади України та суб'єктів управління на місцевому рівні, організацій і громадян, а також спеціально створюваних органів управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність і беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань гарантування безпеки у сфері цивільного захисту.*

**Ключові слова:** цивільна безпека, цивільний захист, державно-управлінські рішення, національна безпека, організаційний механізм.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах існуюча в Україні система гарантування національної та регіональної безпеки, насамперед у природно-техногенній, екологічній і військовій сферах, ще недостатньо ефективно вирішує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави з огляду на те, що не є цілісною, достатньою, раціонально організованою й ефективно керованою [1–6].

Крім того, на нашу думку, украй важливо, що ця складова частина загальної системи гарантування національної безпеки функціонує переважно в оперативному режимі. У такому ж по суті режимі реагування працюють і всі органи, що відповідають за національну безпеку.

Методологічні аспекти функціонування окремих компонентів системи гарантування цивільної безпеки є найважливішою частиною методології національної безпеки. Аналіз теоретичних і практичних

підходів у сфері формування й функціонування зазначеної системи дозволяє дійти висновку, що тут варто використовувати положення і висновки як теорії ухвалення управлінських рішень, так і теорії організації державних органів управління. Тому вивчення проблематики ухвалення управлінських рішень щодо цивільного захисту населення є вкрай важливою частиною національної безпеки держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних із національною безпекою держави. Варто назвати таких авторів, як: Г. Атаманчук, О. Бережної, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики.

Водночас, на наш погляд, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень з питань цивільного захисту населення все ще спостерігається науковий вакуум.

**Метою статті** є аналіз наукових підходів щодо ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини національної безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Політика національної безпеки є результатом ланцюжка дій у рамках організаційної структури, тобто підсумком певного управлінського процесу.

Процес ухвалення та реалізації рішень складається із серії дій у рамках організаційних структур, які в сукупності формують державно-управлінський дискурс. Основними етапами державно-управлінського процесу можуть бути: ідентифікація проблеми, планування її розв'язання, ухвалення рішення, реалізація політики й оцінка результату. Як структуру, так і процес ухвалення та реалізації управлінських рішень у сфері національної безпеки визначає Конституція України та закони, у яких регулюються різні аспекти розглянутої проблеми [7–8].

Розглянемо структуру державного управління єдиної державної системи цивільного захисту України (основні принципи).

1. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС.

2. Єдина державна система цивільного захисту складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок.

3. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональні підсистеми) створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них [8].

Теорія організації органів публічного управління надає важливого значення такій характеристиці, як сутність організації, або організаційна сутність. На думку відомого фахівця у сфері управління А. Атаманчука [9], сутність організації – це думка самої організації, що виражається панівною в ній групою щодо того, якими мають бути завдання і можливості організації.

Сутність організації визначальним чином впливає на формування інтересів цієї організації. Важливими вважаються такі аспекти:

- зазвичай розглядається стратегія, яка, на думку панівної в ній групи, зробить організацію найбільш важливою;

- організації прагнуть отримати у своє розпорядження матеріальні й інші засоби, які розглядаються як необхідні для їхнього існування. Звідси тенденція до отримання максимальної автономії організації;

- організації чинять опір у разі спроб позбавити їх функцій, які розглядаються як частина їхньої сутності;

- організація намагається вивести за свої рамки будь-яку нову функцію, оскільки новий персонал із новими знаннями, уміннями й інтересами може спробувати змінити сутність організації.

Отже, конфлікти щодо завдань і функцій є постійним явищем на вищому рівні

державного управління. Формування системи гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій, з теоретичного та практичного поглядів, є багатоплановим, великим за обсягом процесом і охоплює цілий комплекс взаємопов'язаних заходів. Водночас у ньому варто виділити організаційну і функціональні сторони.

*Організаційна сторона процесу формування даної системи передбачає встановлення і вдосконалення організаційної структури. Це статичний (структурний) «зріз» системи, покликаний надати взаємодії елементів системи стійкості, визначеності і послідовності. Пріоритетним напрямом є визначення системи спеціально уповноважених органів управління, які постійно діють, у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій на всіх рівнях організації публічного управління, їхніх завдань і функцій.*

*Функціональна сторона процесу формування системи гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій, або її динамічний (функціональний) «зріз», пов'язана з реальною практичною взаємодією, у результаті якої виникає сукупний результат усієї державно-управлінської діяльності у сфері захисту від надзвичайних ситуацій.*

Зазначена сторона формування системи потребує постійної уваги, коригування, стимулювання і контролю, оскільки у функціонуванні системи немає автоматизму, раз і назавжди заданої визначеності. Це пов'язано насамперед із тим, що об'єкт управління постійно видозмінюється й розвивається. Тому без потужного зовнішнього організуючого впливу система буде постійно дисфункціонувати.

У зв'язку із цим найважливішою складовою частиною методології побудови системи гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів за надзвичайних ситуацій є обґрунтування концепції управління цією системою.

Ґрунтуючись на положеннях загальної теорії управління складними системами, управління безпекою за надзвичайних ситуацій варто розглядати в рамках певної соціально-економічної системи, що

об'єднує стійкими внутрішніми зв'язками населення, об'єкти економіки, інфраструктури, території, а також управлінські структури [9].

На нашу думку, у процесі управління видом безпеки, що розглядається, варто виділяти два рівні, дві ієрархічно пов'язані складові частини, для кожної з яких характерний певний зміст.

Перший рівень (перша складова частина управління) включає в себе управлінську діяльність аналітичного, науково-прогностичного й організаційного характеру. Її результатом насамперед є визначення стратегій управління за зовнішніх, наприклад техногенних, впливів, а також організація механізму їх реалізації з урахуванням соціальних, економічних та інших чинників.

Другий рівень процесу управління стосується організаційно-технічних систем. Базовими елементами системи управління на цьому рівні є функціональний контур та інформаційні технології, методи і засоби підготовки й ухвалення управлінських рішень, а також методичний апарат аналізу й оцінки ризику з урахуванням соціальних, економічних та інших аспектів.

Чинники формування системи тісно пов'язані із процесом вироблення основних напрямів політики у сфері гарантування громадської безпеки населення та захисту критично важливих об'єктів і територій у разі надзвичайних ситуацій.

На наш погляд, важливий висновок про те, що чим вище становить організації в державній ієрархії, тим більший спектр чинників вона повинна враховувати.

На рівні вищого керівництва на основі аналізу загроз життєво важливим інтересам в економічній, соціальній, екологічній та природно-техногенній сферах, оцінки наявних для усунення цих загроз людських, фінансових, інформаційних, сировинних, енергетичних та інших ресурсів виробляються основні напрями гарантування національної безпеки в зазначеній сфері. Вони закріплюються в державних нормативних документах і служать основою для вироблення основних напрямів регіональної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного

характеру, цивільної оборони, пожежної безпеки й ін.

Зазначені документи є основоположними, концептуальними, водночас служать вихідними даними для формування механізмів реалізації державної політики в даній сфері.

Вимоги щодо гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій узгоджуються з реальними можливостями суб'єктів державного управління держави. Після їх виконання визначаються основні напрями формування системи гарантування безпеки, які реалізуються в цільових науково-технічних програмах розвитку територіальної підсистеми в умовах надзвичайних ситуацій.

Створення системи гарантування цивільної безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій підпорядковане впливу великого й тісно взаємопов'язаного кола закономірностей. Їх доцільно об'єднати у дві великі групи, що відображають соціально-економічний і організаційний характер створюваної системи.

Група закономірностей соціально-економічного характеру відображає зв'язок створення системи гарантування цивільної безпеки населення й захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій із зовнішніми і внутрішніми умовами розвитку суспільства та держави. До найважливіших з них, на нашу думку, належать такі:

- відповідність організації системи забезпечення цивільного захисту населення рівню можливостей різних регіонів держави, їхньому економічному потенціалу;

- відповідність напрямів розбудови системи реальній небезпеці особистості, суспільства і держави в економічній, соціальной, екологічній, природно-техногенній сферах, а також цілям державної політики сталого розвитку;

- єдність інтересів усіх груп населення у сфері захисту від надзвичайних ситуацій.

Інша група закономірностей мають організаційний характер і виражають те, що внутрішньо притаманне тільки даній системі, становить особливості її побудови порівняно з іншими державними системами (наприклад, системою соціального забезпечення, системою охорони здоров'я), характеризує взаємозв'язок складових елементів системи, внутрішню логіку побудови кожного з них. Основними закономірностями побудови системи організаційного характеру, на нашу думку, є:

- безпосередня залежність ефективності функціонування системи від рівня розвитку економічних, правових механізмів діяльності у сфері гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій;

- залежність організаційної структури сил системи від завдань, що вирішуються, і рівня їхнього технічного оснащення;

- залежність ефективності управління заходами з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій від організації системи на всіх рівнях;

- відповідність організації, складу сил і засобів, фінансових і матеріальних ресурсів ступеню небезпеки наслідків аварій, катастроф стихійних лих, а також терористичних актів.

Гарантування цивільної безпеки, передусім безпеки населення, і захист критично важливих об'єктів державного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян із виявлення, попередження загроз безпеці, протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави.

Основні напрями гарантування цивільної безпеки в конкретних сферах життєдіяльності, на нашу думку, такі:

- *в економічній сфері*: забезпечення стійкого зростання економічного потенціалу держави та рівня соціального захисту населення; обмеження концентрації виробництва в окремих промислових зонах; переведення трудомістких, енерго- і ресурсоемних виробництв на більш прогресивні та високотехнологічні з урахуванням світового досвіду; організація підтримки товаровиробників; проведення приватизації й акціонування з урахуванням інтересів області та населення; забезпечення конкурентоспроможності підприємств, сприяння процесам

їх реформування; сприяння фінансовому забезпеченню програм розвитку промислових підприємств; зміцнення виробничо-економічних зв'язків; подальший розвиток транспортних магістралей;

– у *соціальной сфері*: стабілізація і підвищення рівня життя населення, забезпечення його соціального захисту; охорона здоров'я населення; розвиток системи професійної підготовки та перепідготовки, організація громадських робіт із метою максимальної зайнятості трудових ресурсів; реалізація заходів щодо поліпшення санітарно-епідеміологічної обстановки в області; оптимізація співвідношень державної, муніципальної та приватної власності у створенні поточних запасів й організації торгівлі продуктами харчування та предметами першої необхідності; реалізація комплексної програми заходів соціального захисту жителів області;

– в *екологічній сфері*: удосконалення адміністративних і економічних методів управління природоохоронною діяльністю, природоохоронного законодавства й екологічних стандартів; зниження техногенного впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я населення; широка участь громадськості в ухваленні та реалізації рішень, що впливають на стан навколишнього середовища; розвиток системи моніторингу за станом навколишнього середовища і контролю за джерелами забруднення; удосконалення еколого-просвітницької діяльності та системи безперервної екологічної освіти для формування у громадян дбайливого ставлення до природи;

– в *оборонній сфері*: підтримка цивільної оборони на рівні, що забезпечує ефективний захист населення, матеріальних і культурних цінностей від загроз воєнного характеру; активна реалізація положень і норм Цивільного кодексу України, Закону України «Про національну безпеку» та інших нормативно-правових актів України з питань цивільного захисту.

**Висновки і пропозиції.** На основі проведених досліджень визначено структуру й основні напрями діяльності щодо гарантування системи безпеки, яку варто

розглядати як сукупність структур у сфері державної влади України та суб'єктів управління на місцевому рівні, організацій і громадян, а також спеціально створених органів управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність і беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань гарантування безпеки у сфері цивільного захисту.

З'ясовано, що закономірності організації системи гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів за надзвичайних ситуацій на практиці реалізуються через визначені в роботі принципи. Під час їх обґрунтування виявлено, що вони мають базуватися насамперед на принципах формування державної політики України в основних сферах забезпечення життєдіяльності.

#### Список використаної літератури:

1. Купцов В. Особенности административно-правовых режимов (на примере государственного управления безопасностью и обороной). *Право и жизнь*. 2000. № 29. С. 36–46.
2. Бережной О. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень. *Актуальні проблеми економіки*. 2004. № 9. С. 26–29.
3. Кунц Г., Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Пер. с англ. Москва, 1988. 225 с.
4. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. Прохожева. Москва, 2002. 318 с.
5. Никифорчук Б. Системний підхід до прийняття управлінських рішень. Львів : Українська академія друкарства, 2007. 229 с.
6. Скидмор М., Трипп М. Американская система государственной власти. Пер. с англ. Москва : СП «Квадрат», 1993. 384 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
8. Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № № 34–35.
9. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.

---

**Makhortov P. Problems of the organization of making managerial decisions concerning civil defense**

*The paper emphasizes that under the current conditions, the existing in Ukraine system of ensuring the national and regional security, in particular in the natural technogenic, environmental, and military spheres, is not effective enough to solve the problems of protecting the vital interests of the individual, society, and the state, since it is not well-integrated, insufficient, poorly organized, and inefficiently managed. The author points out that the attention of the scientific community to the issues related to the national security of the state has increased recently. Note should be made of such authors as H. Atamanchuk, O. Berezhnoi, S. Dombrovska, B. Nykyforchuk, O. Ostroverkh, S. Pyrozhekov, H. Sytnyk, O. Trush and other researchers who have devoted their studies to various aspects of the problem range in question. At the same time, to our mind, there is still certain scientific vacuum in the study of the problems of making public-administrative decisions on the issues of civil protection of the population. From this perspective, the objective of the paper is analysis of the scientific approaches to making public-administrative decisions on civil protection of the population as an important part of the national security of the state. The paper proves that the process of making and implementing management decisions consists in a series of actions within the framework of organizational structures that taken together form the public-administrative discourse. The author notes that the main stages of the public-administrative process can be as follows: identification of the problem, planning of its solution, making a decision, implementing the policy, and assessment of the outcome. Both the structure and the process of making and implementing management decisions in the sphere of ensuring the national security are defined by the Constitution of Ukraine and the laws which regulate various aspects of the problem under study. Ensuring of civil safety, in the first place, the safety of the population and protection of critically important objects of public administration, is the targeted efforts of state and public institutions, as well as citizens to detect, prevent and respond to security risks as an indispensable and imperative condition for protection of the state subject. Based on the conducted research, the structure and key areas of activity for providing the security system have been determined, which should be considered as a set of agencies in the sphere of state power of Ukraine, and local subjects of management, organizations and citizens, as well as specially created bodies of management, forces and means that pursue a purposeful activity and are directly involved in the implementation of the goals and tasks of ensuring security in the field of civil defense.*

**Key words:** *civil safety, civil defense, public-administrative decisions, national security, organizational mechanism.*