

УДК 351.862.4: 614.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.49>**Б. Г. Черненко**

аспірант

Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті було доведено, що планування, попередження й інші превентивні заходи, орієнтовані на нейтралізацію загроз виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, можуть суттєво знизити витрати на проведення ліквідації таких ситуацій, зменшити обсяг шкоди, нанесену ними. Встановлено, що ефективність використання наявних ресурсів суттєво знижується внаслідок зростання рівня невизначеності й стохастичності процесів, які пов'язані з надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Доведено, що використані ресурси, які орієнтуються на здійснення превентивних заходів, можуть бути направлені на інші цілі, за умови проведення децентралізації та деконцентрації у досліджуваній сфері, тобто розширення використовуваних управлінських функцій та суттєве зміщення суб'єктного акценту залучаючи спеціалізовані організації. Установлено, що спроби зменшити витрати, орієнтованих на мінімізацію ризику виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, нашоуються на недостатній рівень методичного опрацювання відповідного інструментарію. Систематизовано загальні й спеціальні принципи публічного управління і планування в умовах ризиків виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру: централізація управління; оперативність, ситуаційність, адаптивність й безперервність; директивність, строковість й адресність; забезпеченість; комплексність, системність; науковість; результативність, оптимальність і ефективність; інформативність та публічність; технологічність тощо. Урахування таких принципів обумовлює потребу у обґрунтуванні методів формування та реалізації механізмів публічного управління щодо попередження, локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. У згрупованому вигляді такі методи представлено таким чином: експертні, логіко-інтуїтивні, науково-теоретичні, емпіричні, комплексно-комбіновані, заснованих на кількісному та якісному описі планованих завдань. Виділено нормативно-правові, організаційно-економічні та інформаційні методи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Означені методи та загальні принципи публічного управління дозволили виділити загальні й спеціальні механізми публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, до яких віднесено законодавчий, організаційно-інституційний, інформаційно-аналітичний, соціально-економічний, ресурсний й комунікативний механізми.

Ключові слова: надзвичайні ситуації, управління, механізм, публічне управління, медико-біологічний.

Постановка проблеми. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе зобов'язання щодо охорони життя і здоров'я людей, тварин, запобігання поширенню на територію країни небезпечних інфекційних захворю-

вань, підвищення готовності у відповідь на спалахи інфекційних хвороб. Інфекційні захворювання є однією з найсерйозніших загроз сучасному суспільству, прямо та опосередковано впливаючи на якість життя. В сучасних умовах відбувається активізація епідемічного процесу та глобальне поширення нових, повернення старих і знову виникаючих нозологічних форм інфекційних і паразитарних захворювань. Динамічне зростання тран-

скордонного переміщення людей, товарів та транспортних засобів, неконтрольоване переміщення тварин та інфікованої тваринницької сировини і продукції, відсутність загальнодержавного моніторингу переносників небезпечних інфекційних захворювань на фоні нестабільної епідемічної та епізоотичної ситуації у світі, підвищеного ризику терористичних подій та збройного конфлікту на сході країни збільшують ризик завезення та поширення на територію країни збудників небезпечних інфекційних і паразитарних захворювань та виникнення пов'язаних з ними надзвичайних подій

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади публічного управління, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень досліджували у своїх працях В. Бакуменко, В. Богданович, В. Воротін, В. Гошовська, Н. Грицяк, М. Іжа, В. Князев, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Трощинський та інші науковці.

Постановка завдання. Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, які б впливали на ефективність публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо формування механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Виклад основного матеріалу. Важливим концептуально-методичним аспектом на етапі розробки й практичному функціонуванні механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру є основоположні принципи. Під принципами публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного харак-

теру варто розуміти основні правила, положення, керівні норми, які визначають напрямки поведінки та безпосередньо процесів функціонування його системи у надзвичайних ситуаціях.

Основоположним принципом організації робіт щодо запобігання наслідків екстремальних явищ є принцип централізації керівництва. Він має об'єктивно-необхідний характер, адже при виникненні великомасштабних надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру беруть участь, як правило, формування, які мають різну відомчу підпорядкованість. Тому існування єдиного органу управління є важливою умовою для координації їх діяльності. Так як екстремальні явища в обов'язковому порядку мають певну географічну прив'язку, а в роботах щодо ліквідації надзвичайних ситуацій беруть участь, безпосередньо, місцеві організації, керівництво всім комплексом відновлювальних робіт повинні проводити територіальні органи публічного управління. У свою чергу, на етапі виникнення великомасштабних надзвичайних ситуацій в якості координуючого органу публічного управління можуть виступати комісії з надзвичайних ситуацій.

Наступним принципом, дотримання якого передбачає проведення сукупності заходів із ліквідації наслідків виникаючих екстремальних явищ та аварійно-відновлювальних робіт, є оперативність [1-2]. Умови, які виникають при надзвичайних ситуаціях медико-біологічного характеру, змушують негайно приступати до робіт із порятунку та надання допомоги для постраждалого населення, групування факторів впливу і ліквідації наслідків надзвичайних явищ. Тому всі прийняті управлінські рішення, як у період виникнення надзвичайних ситуацій, так і при звичайному режимі, безпосередньо повинні передбачати забезпечення негайного реагування на факти виникнення таких екстремальних явищ. У свою чергу організація аварійно-рятувальних робіт повинна забезпечувати їх припинення в короткі терміни, для чого доцільно виконувати роботи в будь-яких умовах, у будь-який час, із максимальним використанням різних типових конструкцій, приймаючи на

місці найбільш ефективні технічні рішення. За умови виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру на великих об'єктах господарювання, насамперед, повинно забезпечуватися відновлення виготовлення основної продукції. Від темпів проведення таких відновлювальних заходів зазвичай залежить життя та здоров'я населення, а також розмір комплексного економічного збитку від надзвичайних ситуацій.

На етапі проведення робіт в екстремальних умовах досить важливе значення надається дотриманню саме принципу директивності, терміновості та адресності прийнятих рішень, які приймаються комісіями із надзвичайних ситуацій [3]. Цей принцип передбачає, перш за все, обов'язковість виконання відповідними підприємствами, організаціями та установами, які залучені до робіт із нейтралізації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, різних рішень та планових завдань керівних органів публічного управління за певний період. Задля розмежування завдань й обов'язків різних підприємств та спеціальних формувань, такі рішення і плани повинні певним чином відзначатися адресністю та доручатися відповідним виконавцям. Відповідальність кожного із виконавців повинна стати гарантією високої виконавчої дисципліни та обов'язковості виконання наказів органів публічного управління в умовах виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Саме на цій основі можливо добитися скоординованих та узгоджених дій усіх підвідомчих організацій в екстремальних умовах, які, як відомо, за своїм характером відрізняються певним хаосом та порушенням раніше використовуваних зв'язків.

Проведення робіт з порятунку та надання допомоги постраждалому населенню потребує наявності значної кількості спеціальної техніки, матеріалів, фахівців тощо. У зв'язку із цим, значиму роль при плановому регулюванні робіт із нейтралізації екстремальних ситуацій відіграє саме забезпеченість планових рішень усіма необхідними ресурсами.

Сукупність загальних та спеціальних принципів обумовлює необхідність об'єдну-

вання методів розробки та проведення планування щодо локалізації й подолання надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру (рис. 1).

Зважаючи на викладене у складі механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру можемо виокремити загальні та спеціальні (конкретні) механізми. У науковій літературі [6] пропонується сукупність методів, кожен із яких може знайти застосування на різних стадіях і при вирішенні різних питань у межах системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Серед методів розробки і здійснення планів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру виділяємо також експертні методи. Вони означають прийняття рішень на основі думок фахівців. З метою надання більшої обґрунтованості таким рішенням на практиці широко використовуються групові експертизи, які отримали назву комісійних. Такі експертизи, у свою чергу, поділяються на комплексні (коли у виробленні загального експертного рішення приймають участь фахівці різних спеціальностей) і профільні (коли в експертизі беруть участь фахівці однієї спеціальності). Наступною групою методів, яка знаходить широке застосування в період планування і реалізації робіт щодо виходу з надзвичайних ситуацій, виділяють емпіричні методи, запропоновані в межах економічної теорії та засновані на безпосередньому вивченні процесів, що відбуваються. Одразу варто зазначити, що дані методи будуються на основі інженерно-будівельних експертиз і документальних ревізій.

Процес планування в умовах надзвичайних ситуацій залежно від характеру вирішуваних питань, і умов в яких дані зміни відбуваються, є неоднорідним, а іноді суперечливим. При цьому можна виділити деякі загальні закономірності й етапи, які дозволяють організувати планування на рівні, що відповідає високому рівню наукової обґрунтованості. У складі таких етапів науковці виділяють такі:

1) ідентифікація проблеми або ж завдання;

- 2) попередня постановка мети;
- 3) збір необхідної інформації;
- 4) аналіз інформації;

- 5) визначення вихідних характеристик проблеми з урахуванням низки обмежень;

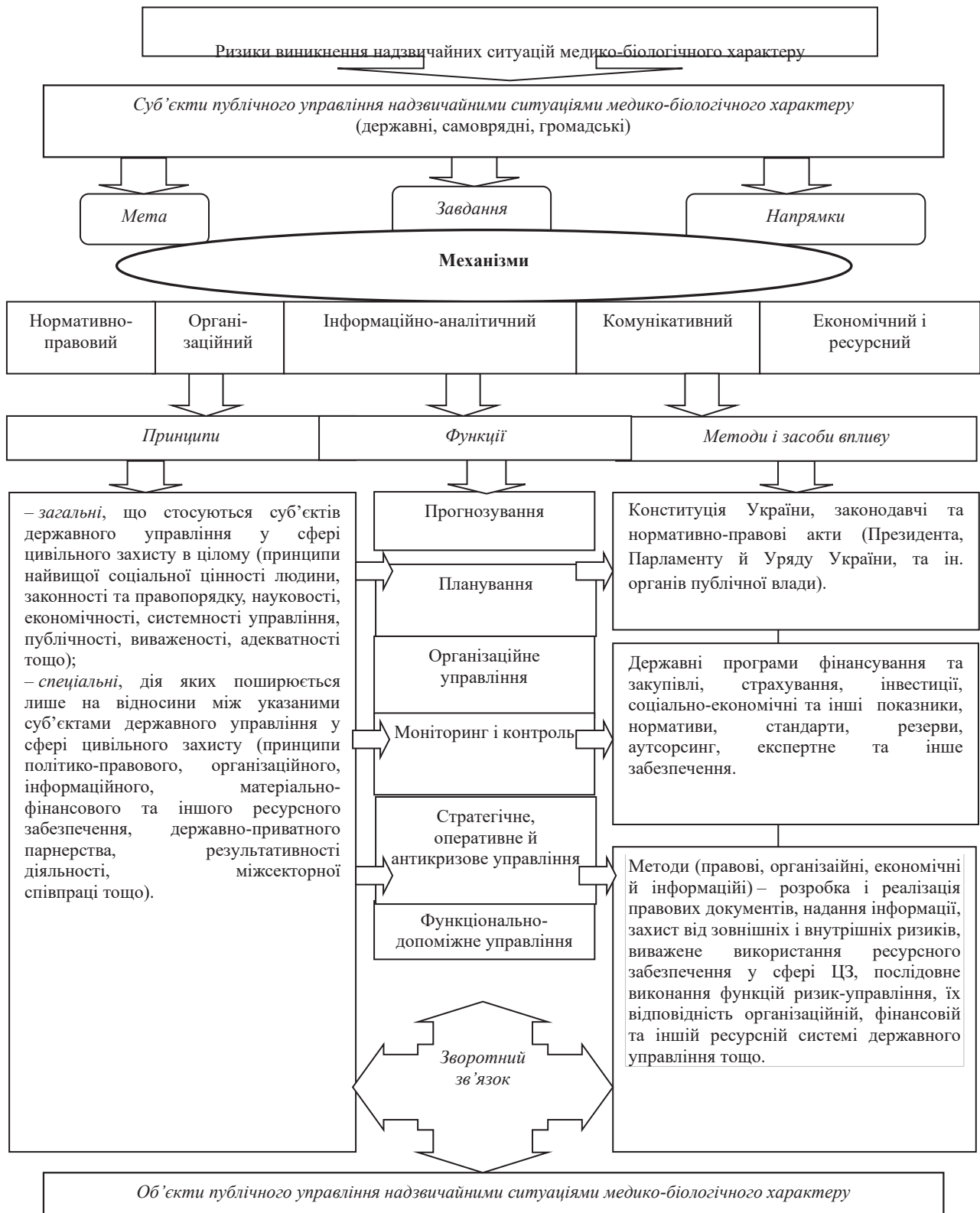


Рис. 1. Механізми публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

*Джерело: складено на основі [4-6].

6) уточнення цілей і критеріїв публічного управління, остаточне формулювання завдання;

7) визначення й розробка формалізованої моделі;

8) розробка альтернативних рішень;

9) вибір методу прийняття рішення;

10) економічне обґрунтування прийнятого управлінського рішення;

11) узгодження рішення із іншими органами публічного управління та виконавцями;

12) остаточне оформлення і затвердження рішення;

13) організація виконання рішення;

14) контроль;

15) стимулювання та підвищення ефективності;

16) установлення зворотного зв'язку [5].

Дотримання таких основних етапів планування дозволить також зробити плани науково обґрунтованими, що, у свою чергу, покликано забезпечити ефективність при реалізації управлінських рішень.

Висновки. Загалом, у результаті проведеного дослідження можна зробити висновки:

а) основною метою публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру можна вважати забезпечення безпеки населення з урахуванням формування умов для досягнення нею середнього життєвого рівня на основі нормального функціонування економіки. Реалізація такої мети потребує розробки і здійснення планів щодо локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які повинні охоплювати здійснення наступного комплексу стратегічних завдань:

– ефективне здійснення сукупності заходів попереджувального, відновлювального й іншого характеру;

– організація матеріально-технічного і фінансового забезпечення всього комплексу відновлювальних робіт;

– організація життєзабезпечення населення;

– повне відновлення постраждалих об'єктів;

– відшкодування фінансового і матеріального збитку, нанесеного населенню,

суб'єктам господарювання різних форм власності тощо;

– забезпечення умов для відтворення старих або формування нових економічних зв'язків;

б) актуальним науково-методологічним аспектом на етапі розробки і проведенні планування напрямків функціонування таких суб'єктів в умовах надзвичайних ситуацій є основоположні принципи. Специфіка визначених екстремальних ситуацій, а також масштабність, що постає у даному випадку, зумовлюють актуальну потребу дотримуватися при цьому сукупності загальних й спеціальних принципів: централізації керівництва; ситуаційності, оперативності, безперервності та гнучкості; директивності, терміновості й адресності; забезпеченості; комплексності; науковості; системності; публічності й інформативності; результативності, раціональності та ефективності тощо;

в) сукупність представлених принципів зумовлює потребу обґрунтування методів розробки та реалізації планів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. У науковій літературі також наявна сукупність подібних методів, кожен із яких може бути використаний на різних стадіях публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру і при вирішенні різних питань у системі такого управління. У свою чергу варто особливо зацентувати увагу на виділенні наступних груп методів: теоретичних, логіко-інтуїтивних, емпіричних і комплексно-комбінованих;

г) важливим з метою планування робіт у період ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є стохастичні закони та формальні методи, зокрема параметричний, заснований на кількісному й якісному описі планованих завдань, і який передбачає здійснення контролю за їх виконанням. У практиці публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру даний метод варто пов'язувати із розробкою й використанням системи планових показників, що особливо важливо для розробки сукупності превентивних, відновлювальних і реабілітаційних заходів як в умовах ризику виникнення

відповідних надзвичайних ситуацій, так і в період їх ідентифікації;

д) ключове значення на етапі розробки планів функціонування населення, суб'єктів господарювання всіх форм власності тощо в умовах надзвичайних ситуацій і їх практичному виконанні відіграє «технологія» управління і планування. У свою чергу поняття «технологія планування» включає такі елементи: постановка проблеми, мета; кількісні й якісні характеристики об'єкта; ресурси; спосіб дій (технологія); виконавці; терміни виконання; цільова група (споживачі); місце; економічний, соціальний, екологічний та технічний ефект, моніторинг.

Наукове обґрунтування таких наукових засад публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру на практиці дозволить керівникам впевненіше приймати управлінські рішення та, не втрачати зайвого часу на їх реалізацію. Загальна ж методологія публічного управління при цьому дасть можливість найбільш оптимальним шляхом алгоритмізувати локальні дії, тобто визначити спеціальні механізми його дії, і включити їх в загальну композицію відновлювальних робіт, забезпечивши тим самим високий синергетичний та економічний ефект. Тому так важливо зупини-

тися детальніше на дослідженні такого ефекту й науково-методичному його забезпеченні.

Список літератури:

1. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf>
2. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
3. Белоусов А. В. Наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 224-235.
4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
5. Белоусов А.В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>
6. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 90-98.

Chernenko B. G. Tools for formation of mechanisms of public management of medical and biological natural emergencies

The article proved that planning, prevention and other preventive measures aimed at neutralizing the threat of emergencies of medical and biological nature, can significantly reduce the cost of eliminating such situations, reduce the damage caused by them. It is established that the efficiency of the use of available resources is significantly reduced due to the growing level of uncertainty and stochasticity of processes related to emergencies of medical and biological nature. It is proved that the resources used to implement preventive measures can be used for other purposes, subject to decentralization and deconcentration in the study area, ie the expansion of management functions and a significant shift in the focus of the involvement of specialized organizations. It is established that attempts to reduce the costs aimed at minimizing the risk of emergencies of medical and biological nature, encounter an insufficient level of methodological development of relevant tools. The general and special principles of public management and planning in the conditions of risks of occurrence of emergencies of medical and biological character are systematized: centralization of management; efficiency, situationality, adaptability and continuity; directivity, timeliness and targeting; security; complexity, systematics; scientificity; efficiency, optimality and efficiency; informativeness and publicity; manufacturability, etc. Taking into account such principles determines the need to substantiate the methods of formation and implementation of mechanisms of public administration for the prevention, localization and elimination of emergencies of medical and biological nature. In grouped form, the following methods are presented as follows: expert, logical-intuitive, scientific-theoretical, empirical, complex-combined, based on quantitative and qualitative description

of the planned tasks. The normative-legal, organizational-economic and informational methods of public management of emergencies of medical-biological character are singled out. These methods and general principles of public administration allowed to identify general and special mechanisms of public management of emergencies of medical and biological nature, which include legislative, organizational and institutional, information-analytical, socio-economic, resource and communication mechanisms.

Key words: *emergency situations, management, mechanism, public administration, medical and biological.*