

Б. Г. Черненко

аспірант

Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

## СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті публічне управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру визнано як складний специфічний процес, під час якого приймаються відповідні управлінські рішення, що мають ґрунтуватися на кількісному й якісному оцінюванні відповідних ризиків, основу якого становлять сукупність його ознак. З позиції системності науково обґрунтовано визначення передумов дієвої реалізації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а саме: 1) підсистеми моніторингу, аналізу ризику і прогнозування ризиків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру; 2) підсистеми попередження надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і механізмів їх публічного управління; 3) підсистеми підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення у сфері зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру та ін. Аргументовано, що визначальне місце в уточненій структурі системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру займає конструкт «прогноз – контролінг», який уможлиблює їх розгляд з позиції статички та динаміки. До передумов дієвої реалізації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру аргументовано також віднести оптимізацію правового та соціально-політичного механізму діяльності єдиної системи публічного управління. Дана оптимізація передбачає практико орієнтоване вирішення проблеми співвідношення легальності (законності, досконалості наявної нормативно-правової бази) і легітимності (соціального визнання та дотримання правових приписів). Для своєчасного отримання достовірної інформації про стан управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру повинні бути здійснені такі заходи: створений єдиний центр прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції; постійно оновлювані відомчі системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення; створені автоматизовані системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного і космічного базування; створений банк даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру; розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних ситуацій медико-біологічного характеру.

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

**Постановка проблеми.** Загальнодержавною проблемою в нашій країні є попередження надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, максимальне зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат. У даний час стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто шляхом ліквідації наслідків управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а принципово іншим шляхом, зокрема за допомогою вчасного прогнозування таких надзвичайних ситуацій та їх попередження. Для реалізації нової стратегії сталого розвитку Укра-

їни та її регіонів, а також здійснення виваженого реформування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру [1] безпосередньо необхідна розробка методів і засобів прогнозування та попередження і, насамперед, тих, що пов'язані з оцінюванням ризику, здійснення превентивних заходів щодо попередження та забезпечення публічними інституціями готовності до реагування на такі ситуації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади публічного управління, його механізми, шляхи вирі-

шення 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. Князєв, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Трощинський та інші науковці. Удосконалення підходів щодо державного регулювання у сфері природно-техногенної безпеки досліджував І. Шпильовий. Питання ризиків в Україні з урахуванням такого фактору нестабільності як надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру досліджував А. Качинський.

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

**Виклад основного матеріалу.** Кожна система у своєму розвитку та функціонуванні повинна мати мету. Зважаючи на об'єкт нашого дослідження, варто більш детально зупинитися на визначенні мети функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

У цьому контексті науковці наголошують на необхідності характеристики саме реалізації державної політики у сфері управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, що спрямована на гарантування та підтримку безпеки й захист населення та територій від негативної дії надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, а також на допомогу іноземним державам в усуненні їх руйнівних наслідків згідно із положеннями міжнародних договорів, укладених Україною.

Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що забезпечення системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру передбачає захист населення, сфер, галузей і об'єктів економі-

ки та національного надбання держави від дії негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Така система є невід'ємною частиною державотворення та державної внутрішньої і зовнішньої політики, як найважливішої форми реалізації публічного управління відповідними суб'єктами – органами державної влади й місцевого самоврядування за участі підприємств, організацій, установ і громадян. Упровадження же публічної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій охоплює таке: запобігання їх виникненню й адекватне реагування, базис якого становить система вітчизняного та міжнародного законодавства, об'єднане в одне правове поле.

Отже, з позиції системності запорукою дієвості системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру є наступне [2-3]:

- система моніторингу, аналізу ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій як основи діяльності щодо зниження ризиків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру;

- система попередження надзвичайних ситуацій і механізми публічного управління ризиками;

- система ліквідації надзвичайних ситуацій, включаючи оперативне реагування на такі ситуації, технічні засоби і технології проведення аварійно-рятувальних робіт, першочергового життєзабезпечення і реабілітації постраждалого населення;

- система підготовки керівного складу органів управління, фахівців і населення в області зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

Комплексно структура системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру в масштабі країни або на конкретній території представлена на рис. 1.

Така система включає такі основні елементи:

- визначення рівня прийнятного ризику і побудова механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, виходячи з економічних і соціальних факторів;

- моніторинг навколишнього природного середовища, аналіз ризику для життєдіяльності населення і прогнозування управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру;

- прийняття управлінських рішень щодо доцільності проведення заходів захисту;

- раціональний розподіл коштів на превентивні заходи щодо зниження ризику і заходи щодо пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення превентивних заходів щодо зниження ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і пом'якшення наслідків;
- проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт при надзвичайних ситуаціях.

З наведеного рисунку видно, що особливе місце серед виокремлених елементів системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру займає, зокрема аналіз. Він представляє собою ідентифікацію, оцінювання та прогноз ризику. Власне, це дослідження, спрямовані на виявлення і кількісне визначення різних груп ризиків при здійсненні будь-яких видів діяльності, у т. ч. господарської.

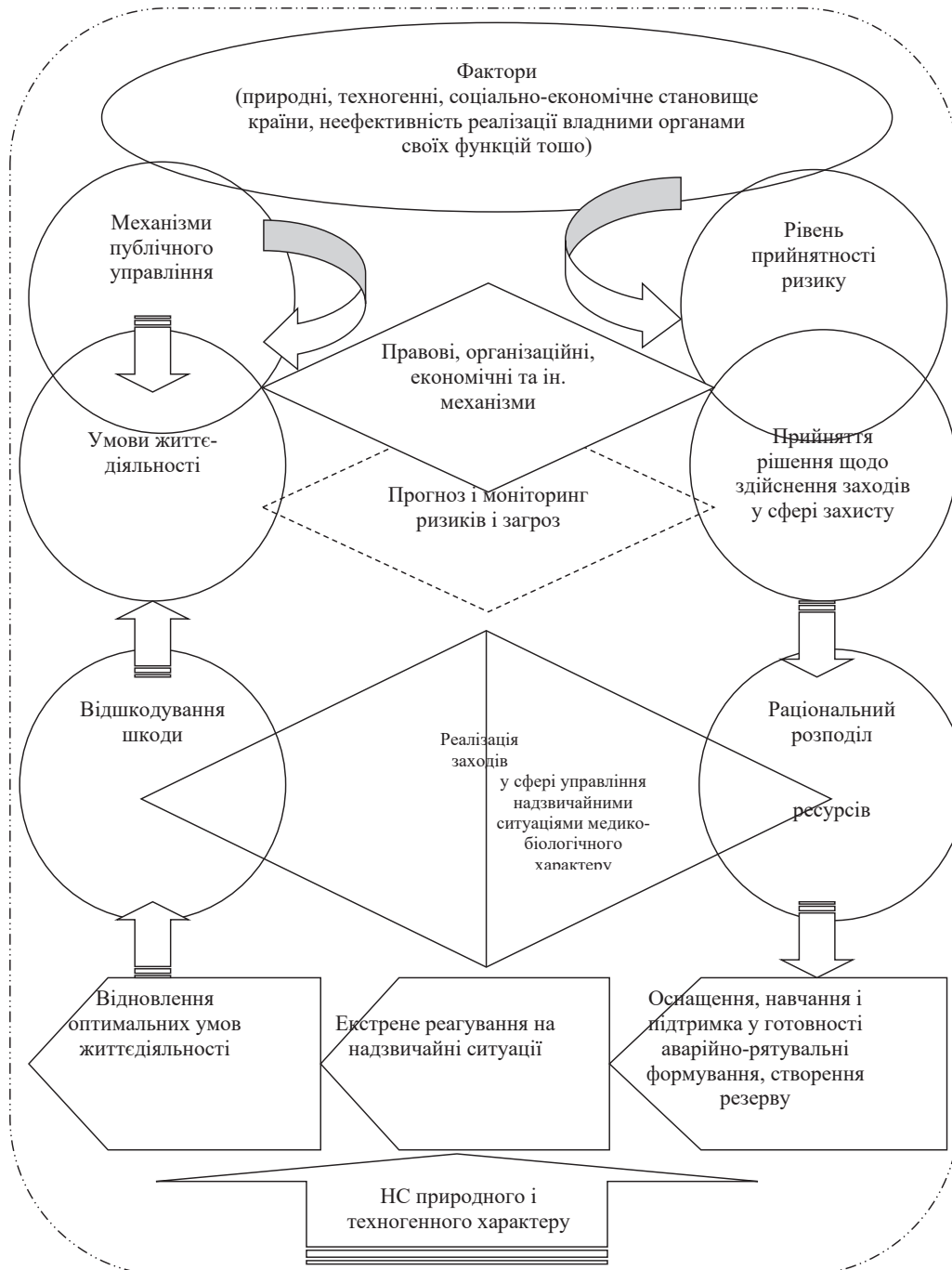


Рис 1. Структура системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

\*Джерело: складено на основі [4-5].

Для екстреного реагування, спрямованого на порятунок людей, не посилення наслідків надзвичайних ситуацій, у межах єдиної державної системи попередження і дій у надзвичайних ситуаціях створюються, оснащуються, навчаються і підтримуються в готовності до негайних дій аварійно-рятувальні формування, розробляються плани заходів з евакуації населення і першочерговому життєзабезпечення населення постраждалих територій [6]. Для вирішення даного завдання створюються відповідні запаси матеріальних засобів і фінансових ресурсів, страхові фонди.

Слід зазначити, що визначення та раціональність упровадження заходів, покликаних знизити природний і техногенний вплив ризиків до мінімально можливого рівня, залежать від ряду моментів, а саме: які фактори зумовлюють виникнення ризику надзвичайних ситуацій, види негативних подій, їх частота, сила дії, взаємне розташування джерел небезпеки й об'єк-

тів впливу, наскільки захищені та вразливі об'єкти (джерела небезпеки) по відношенню до деструктивних факторів, а також обсягу витрат, які здійснюються на реалізацію заходів щодо зменшення негативного впливу окремих факторів тощо. Крім того, окремі небезпечні явища, потенційно небезпечні об'єкти порівнюються між собою за величиною індивідуального ризику, таким чином виявляються критичні ризики. При цьому варто зауважити, що необхідний обсяг заходів із захисту знаходиться у безпосередній залежності від того, у межах яких ресурсних обмежень він реалізується, на це, у свою чергу, впливає соціально-економічне становище країни або окремо взятого регіону.

Для забезпечення ефективного публічного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій в цілому необхідно виділити в ній ряд підсистем, які можуть бути розглянуті з позиції їх статички та динаміки, складаючись при цьому

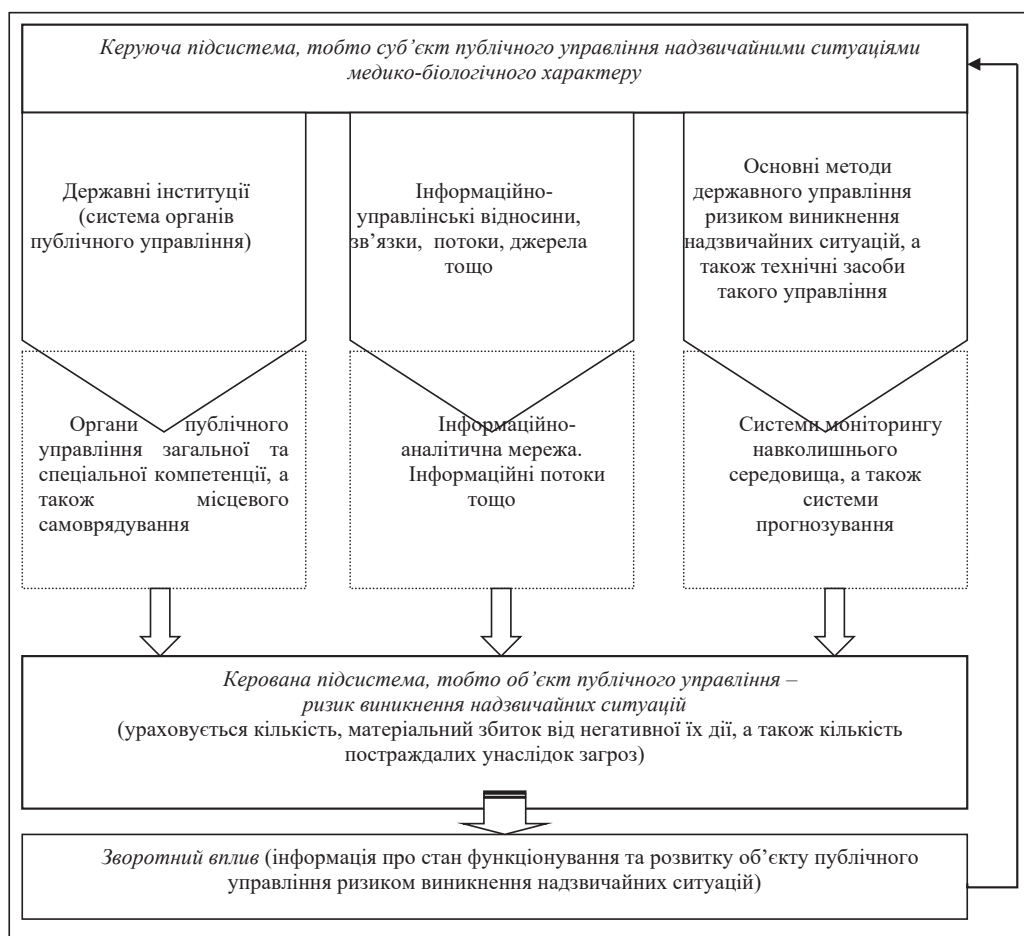


Рис. 2. Структура і процес функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

\*Джерело: складено на основі [7].

в інтегральний механізм публічного управління у досліджуваній сфері. На нашу думку, у вузькому значенні він представляє собою сукупність органів публічного управління, методів і засобів, за допомогою яких вони впливають (через заходи) на об'єкт державного управління для найбільш ефективного досягнення завдань, які становлять «дерево» (систему) цілей [7].

На підставі такого визначення можемо виокремити такі основні елементи інтегрального механізму публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, що варто віднести до керуючої його підсистеми, яка реалізує функції держави (рис. 2):

- органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції);
- кадрова складова (працівники підрозділів органів державного та регіонального управління);
- інформаційно-управлінська, зокрема інформаційно-аналітична складова (зв'язки, потоки, джерела тощо);
- низка методів державного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (правові, організаційні, економічні й інформаційні);
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

Щодо методів публічного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій, то вони охоплюють таке:

- 1) систему моніторингу довкілля;
- 2) прогнозування та ліквідацію надзвичайних ситуацій на потенційно небезпечних промислових об'єктах та ін. [7].

Принагідно зауважимо, що в загальній концепції системи заходів протидії надзвичайним ситуаціям пріоритет повинен бути наданий комплексу заходів, спрямованих на зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій і пом'якшення їх наслідків. Він заснований на управлінні ризиками, яке неможливо без інформаційної підтримки підготовки та прийняття відповідних державноуправлінських рішень щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Для публічного управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій має здійснюватися моніторинг стану природного середовища й об'єктів техносфери, аналіз ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій.

Відносно потенційно небезпечних об'єктів моніторинг як складова державного контролінгу представляє собою систематичний збір

інформації, спостереження і безпосередньо аналіз стану функціонування об'єкту державного управління, що включає такі процедури, як оцінювання параметрів технологічного процесу на цих об'єктах-потенційних джерелах небезпеки, рівня викидів ними шкідливих речовин, стану навколишнього природного середовища на прилеглих до зазначених об'єктів територіях [1].

Отримана інформація під час здійснення моніторингу щодо тих чи інших процесів і явищ служить основою для аналізу ризику і прогнозування. При цьому метою прогнозування надзвичайної ситуації, власне, ризику її виникнення, є визначення часу виникнення надзвичайних ситуацій, можливого місця, масштабу і наслідків для населення і навколишнього природного середовища.

Для своєчасного отримання достовірної інформації про стан навколишнього середовища та потенційно небезпечних об'єктів повинні бути здійснені такі заходи:

- 1) створення єдиного центру прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції;
- 2) оновлення відомчої системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення;
- 3) створення автоматизованої системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного і космічного базування;
- 4) створення банку даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру;
- 5) розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних природних і техногенних явищ [1-5].

На регіональному рівні (в окремо взятих регіонах) утворюються регіональні системи моніторингу за надзвичайними ситуаціями, які об'єднують відповідні регіональні підрозділи органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто ті, що належать до єдиної системи державного управління ризиками їх виникнення. Координацію діяльності таких регіональних систем здійснюють регіональні центри моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру регіональних центрів ДСНС України. Застосування відповідного інструментарію

щодо реалізації системи із зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій у відбувається в межах організаційно-інституційної складової, представленої структурними підрозділами ГУ ДСНС України. З огляду на предмет нашого дослідження, вимагає детермінації й оцінювання діяльність органів публічного управління, що функціонують у сфері цивільного захисту, здійснюючи при цьому прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, а також усунення їх негативних наслідків.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що вирішення наукової проблеми щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру знаходиться в площині міждисциплінарної науки «Публічне управління й адміністрування», зокрема такого її напрямку, як державне управління у сфері соціально-економічної безпеки України з точки зору цивільного захисту, системність якого (управління) безпосередньо пов'язана із урахуванням особливостей ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. На наше переконання, має місце ланцюгова парадигмальність, яка полягає у такому: ефективність забезпечення системи національної та цивільної безпеки залежить від вчасності та результативності публічного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, реалізація якого вимагає обґрунтованого вибору необхідної концепції, у тому числі щодо аналізу таких ризиків.

#### Список літератури:

1. Белоусов А.В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>
2. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2011. № 2. С. 90–98.
3. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/edu\\_43/fail/15.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_43/fail/15.pdf)
4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
5. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf>
6. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
7. 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.

#### **Chernenko B. G. System of public management of medical and biological natural situations**

*The article recognizes public emergency management of medical and biological nature as a complex specific process, during which appropriate management decisions are made, which should be based on quantitative and qualitative assessment of relevant risks, based on a set of its features. From the point of view of systematization, the definition of prerequisites for effective implementation of the system of public emergency management of medical and biological nature is scientifically substantiated, namely: 1) subsystems of monitoring, risk analysis and risk forecasting of medical and biological emergencies; 2) subsystems of prevention of emergencies of medical and biological nature and mechanisms of their public management; 3) subsystems of training of management staff, specialists and the population in the field of risk reduction and mitigation of medical and biological emergencies, etc. It is argued that the determining factor in the revised structure of the public emergency management system of medical and biological nature is the construct "forecast - controlling", which allows their consideration from the standpoint of statics and dynamics. The preconditions for the effective implementation of the system of public emergency management of medical and biological nature are also argued to include the optimization of the legal and socio-political mechanism of the unified system of public administration. This optimization provides a practice-oriented solution to the problem of the relationship between legality (legality, perfection of the existing legal framework) and legitimacy (social recognition and compliance with legal requirements). In order to obtain reliable information on the state of medical and biological emergency management in a timely manner, the following measures should be taken: a single center for receiving and processing information from various systems and executive bodies of general and special competence; constantly updated departmental systems for monitoring the number of control points and their equipment; automated monitoring and forecasting systems based on modern means of remote sensing, including air and space-based; created a database of potentially dangerous industries and statistics on accidents in*

*the interests of assessing (forecasting) the risk of emergencies of medical and biological nature; developed and approved methods for predicting the occurrence and development of dangerous situations of medical and biological nature.*

**Key words:** *emergencies, management, system, public administration, mechanism, medical-biological.*