

4. Sytnik, G. P. "State regulation in the sphere of software of the national security in Ukraine." Abstract Diss. ... Phd in public administration: special. 25.00.01. Kyiv, 2004. Print.

5. Zhukova, L. A. "Conceptual Principles of state regulation of regional security [Konceptualni pryncipy dergavnogo upravlinnja regional'noyu bezpekoyu]." *Zbirnyk naukovykh prac` NADU 2* (2004): 292–301. Print.

6. Zhukova, L. A. "Main directions of state regulation of risks [Ocnovnye stpathegicheskikh naprjamky dergavnogo vpavlinnya pizykami]." *Zbirnyk naukovykh prac` NADU 2* (2002): 120–129. Print.

7. Rajt, G. *The state regulation [Dergavne vpavlinnya]*. Kyiv: Osnovy, 1994. Print.

8. Nizhnyk, N.R. and Olujko, V.M. *The state regulation in Ukraine: scientific, legal and organizational aspects [Dergavne vpavlinnya v Ukraini: naukovi, pravovi ta organizacijni zasady]*. Kyiv: Lvivska politehnika, 2002. Print.

9. Kuts, Yu.O., Mamonova, V. V., Chaplygin, O.K. *Stable development of territorial community: management aspect [Stalyj rozvytok teritorialnoj gromady: upravlinskij aspect]*. Kharkiv: Magisrt, 2008. Print.

---

---

**DOI : 10.5281/zenodo.1038904**

**УДК 351.78; 352**

*Федорчак В. В., к.держ.упр., докторант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Fedorchak V., Doctoral Student,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **НАУКОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ РИЗИКУ ВИНИКНЕННЯ НС У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **SCIENTIFIC BASES OF DETERMINING OF THE RISK OF EMERGENCY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*У статті здійснено аналіз наукових засад визначення ризику виникнення НС у системі державного управління України. Виявлено проблеми реалізації такого управління.*

**Ключові слова:** *державне управління, принципи, ризик, НС, безпека.*

*The scientific principles of determining the risk of an emergency in the system of public administration of Ukraine are analyzed in the article. The problems of its implementation are defined.*

**Keywords:** *public administration, principles, risk, emergency, security.*

**Постановка проблеми.** Загальнодержавною проблемою в нашій країні є попередження НС природного і техногенного характеру, максимальне зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат. У даний час стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто принципово іншим шляхом, зокрема за допомогою вчасного прогнозування НС природного і техногенного характеру та їх попередження. Для реалізації нової стратегії сталого розвитку України та її регіонів, а також здійснення виваженого реформування системи державного управління й реагування на НС безпосередньо необхідне науково-теоретичне обґрунтування та розробка методів і засобів прогнозування та попередження і, насамперед, тих, що пов'язані з оцінюванням ризику, здійсненням превентивних заходів щодо попередження та забезпечення публічними інституціями готовності до реагування на такі ситуації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізу та вирішенню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки в умовах виникнення НС присвячені наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1–5].

**Постановка завдання.** Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні наукових засад щодо визначення ризику виникнення НС в системі державного управління України, що й становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Погоджуємося із В. Андроновим, С. Домбровською, С. Назаренко, О. Семків, О. Трушом та ін. [2], що безпека населення і територій, тобто прийнятний рівень безпеки населення, досягається шляхом управління природними ризиками (стихійними лихами) та техногенними (аваріями й катастрофами). Відтак, довгострокові цілі державного управління в масштабі окремої країни визначаються на основі концепції сталого її розвитку (така стратегія в Україні була прийнята у 2015 році), середньострокові цілі – на основі концепції прийнятного ризику, а короткострокові цілі – на основі концепції виправданого ризику (прикладом таких концепцій може служити та, що схвалена Розпорядженням Уряду України від 22.01.2014 № 37-р).

Природний і техногенний ризики досліджують у межах технократичної концепції, представниками якої можна вважати М. Кулешова, А. Коссе, А. Максимова, Д. Полковниченко, С. Пономаренко, О. Соболя та ін. [3]. Згідно із цією концепцією природний і техногенний ризики вимірюються імовірною величиною втрат за певний проміжок часу. Завчасне передбачення ризику та загроз, виявлення факторів, що впливають на сталий розвиток територій, вжиття заходів щодо його зниження шляхом цілеспрямованої зміни цих факторів з урахуванням ефективності заходів, що вживаються, становить об'єкт держуправління ризиком виникнення НС.

В узагальненому вигляді дефінітивне визначення державного управління ризиком виникнення НС у системі публічного адміністрування, яке дають М. Кулешов, А. Коссе, А. Максимов, Д. Полковниченко, С. Пономаренко, О. Соболев та ін. [там само], включає таке: розробку й обґрунтування оптимальних і за необхідності оперативних програм діяльності, покликаних ефективно реалізовувати управлінські рішення у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки. Головний елемент цього виду діяльності – процес раціонального розподілу обмежених ресурсів на зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення і навколишнього природного середовища, який тільки необхідний або можливий, з позиції дії економічних і соціальних чинників. Підґрунтя означеного процесу становить функція контролінгу, складовими якої є моніторинг навколишнього природного середовища й аналіз ризику виникнення НС.

Варто зазначити, що деякі вчені (С. Андреев, А. Білоусов, О. Мельниченко та ін. [1]) слушно пропонують також розглядати державне управління ризиком виникнення НС у межах функції контролінгу, але з уточненням, що таке управління ризиком виникнення НС представляє собою цілеспрямовану діяльність щодо реалізації найкращого з можливих способів зменшення ризиків до рівня, який суспільство вважає прийнятним, виходячи з існуючих обмежень на ресурси і час, базу якої (діяльності) становить оцінювання ризику.

Окрім того, для державного управління ризиком виникнення НС також використовується підхід, заснований на суб'єктивних судженнях, який передбачає свідоме неврахування соціально-економічних аспектів, що в значній мірі визначають рівень безпеки особистості та суспільства. Разом із тим, практико орієнтований науковий підхід до прийняття управлінських рішень з метою забезпечення сталого розвитку суспільства та держави, тобто забезпечення безпеки людини і навколишнього його середовища в умовах підвищення якості життя кожного індивідуума, вимагає зваженого і неупередженого мислення, заснованого на кількісному аналізі ризику й наслідків від прийнятих подібних рішень. Ці рішення приймаються в межах системи державного управління ризиками.

Важливою складовою частиною соціального управління має стати система державного управління ризиками виникнення НС або, як її ще називають М. Криштанович, Г. Ситник та ін., управління природною, техногенною та соціальною безпекою України, її регіонів і населення [4].

Науковці наполягають на необхідності характеристики саме реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, що спрямована на гарантування та підтримку безпеки й захист населення та територій від негативної дії НС як у мирний час, так і в особливий період, а також на допомогу іноземним державам в усуненні їх руйнівних наслідків згідно із положеннями міжнародних договорів, укладених Україною [5].

Розкриваючи цю думку Є. Осіпов, Р. Приходько, Д. Полковниченко,

А. Ромін та ін., стверджують, що головна мета держави – це попередження виникнення НС, яка знаходить свою безпосередню реалізацію в межах діяльності Єдиної державної системи запобігання і ліквідації НС, захисту населення і територій від них [там само]. Прикметно, що ця діяльність охоплює, насамперед, виконання функції прогнозування, а вже потім заходів, пов'язаних із контролем і наглядом за небезпечними об'єктами, функціонування яких може зумовити настання НС. Підціллю діяльності Єдиної державної системи запобігання і ліквідації НС є унеможливлення або зменшення розміру збитків від настання НС. Так чи інакше досягнення означеної мети безпосередньо залежить від збалансованої й ефективної роботи всіх інституцій і суб'єктів, які беруть участь в усуненні наслідків дії НС. Окрім того, важливими чинниками, які впливають на досягнення мети державного управління ризиками виникнення НС, є наявність чіткого плану дій, а також ресурсна й інформаційна складова [там само].

Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що забезпечення системи безпеки передбачає захист населення, сфер, галузей і об'єктів економіки та національного надбання держави від дії негативних наслідків НС. Така система є невід'ємною частиною державотворення та державної внутрішньої і зовнішньої політики, як найважливішої форми реалізації державного управління відповідними суб'єктами – органами державної влади й місцевого самоврядування за участі підприємств, організацій, установ і громадян. Упровадження же державної політики у сфері захисту населення і територій від НС 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 здійснення державного управління ризиками виникнення НС є таке:

- система моніторингу, аналізу ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій як основи діяльності щодо зниження ризиків НС;
- система попередження НС і механізми державного регулювання ризиків;
- система ліквідації НС, включаючи оперативне реагування на НС, 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 НС.

Структура системи державного управління природними та техногенними ризиками в масштабі країни або на конкретній території має вигляд, зображений на рис. 1. Вона включає такі основні елементи:

- визначення рівня прийняттого ризику і побудова механізмів державного регулювання безпеки, виходячи з економічних і соціальних факторів;
- моніторинг навколишнього природного середовища, аналіз ризику для життєдіяльності населення і прогнозування НС;
- прийняття управлінських рішень щодо доцільності проведення захо-

дів захисту;

- раціональний розподіл коштів на превентивні заходи щодо зниження ризику і заходи щодо пом'якшення наслідків НС;

- здійснення превентивних заходів щодо зниження ризику НС і пом'якшення наслідків;

- проведення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт при НС.

З наведеного рисунку видно, що особливе місце серед виокремлених елементів системи державного управління природними та техногенними ризиками 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.

Аналіз ризику зазвичай починається з його ідентифікації, тобто виявлення небезпек на певній території як факторів ризику в разі їх справдження (настання), заснованого на аналізі статистичних даних про небезпечні природні й техногенні явища і результати їх взаємодії з антропосферою – стихійних лихах, аварії і катастрофи, а також механізмів можливого впливу їх негативних факторів на різні групи населення в разі реалізації небезпек.

На сучасному етапі розвитку фундаментальної та прикладної науки запропоновані та застосовуються такі концепції аналізу ризику, які можна експлікувати на ситуацію виникнення НС: технічна (технократична) концепція; економічна концепція; психологічна концепція; соціальна (культурологічна) концепція.

Варто підкреслити, що в межах технократичної концепції після ідентифікації небезпек (виявлення принципово можливих ризиків) оцінюється їх рівень і наслідки, до яких вони можуть призвести, тобто ймовірність відповідних подій і пов'язаний з ними імовірний збиток. Для цього використовують методи оцінки ризику, які загалом діляться на феноменологічні, детерміновані й імовірнісні.

Як зазначають О. Барило, С. Потеряйко, Р. Приходько, А. Титаренко, О. Соболев, О. Яценко та ін. [3; 5] заходи захисту здійснюються в межах єдиної державної системи попередження й усунення негативних наслідків дії НС за двома основними напрямками, а саме:

- превентивні заходи щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків НС, які здійснюються завчасно;

- заходи щодо пом'якшення (ліквідації) наслідків вже відбулися НС (екстрене реагування, тобто аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, відновлювальні роботи, реабілітаційні заходи та відшкодування збитків).

Уважаємо, що в загальній концепції системи заходів протидії надзвичайним ситуаціям пріоритет повинен бути наданий комплексу заходів, спрямованих на зниження ризику виникнення НС і пом'якшення їх наслідків. Він заснований на управлінні ризиками НС, яке неможливо без інформаційної підтримки підготовки та прийняття відповідних державноуправ-

лінських рішень щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Для державного управління ризиком виникнення НС має здійснюватися моніторинг стану природного середовища й об'єктів техносфери, аналіз ризику і прогнозування надзвичайних ситуацій.

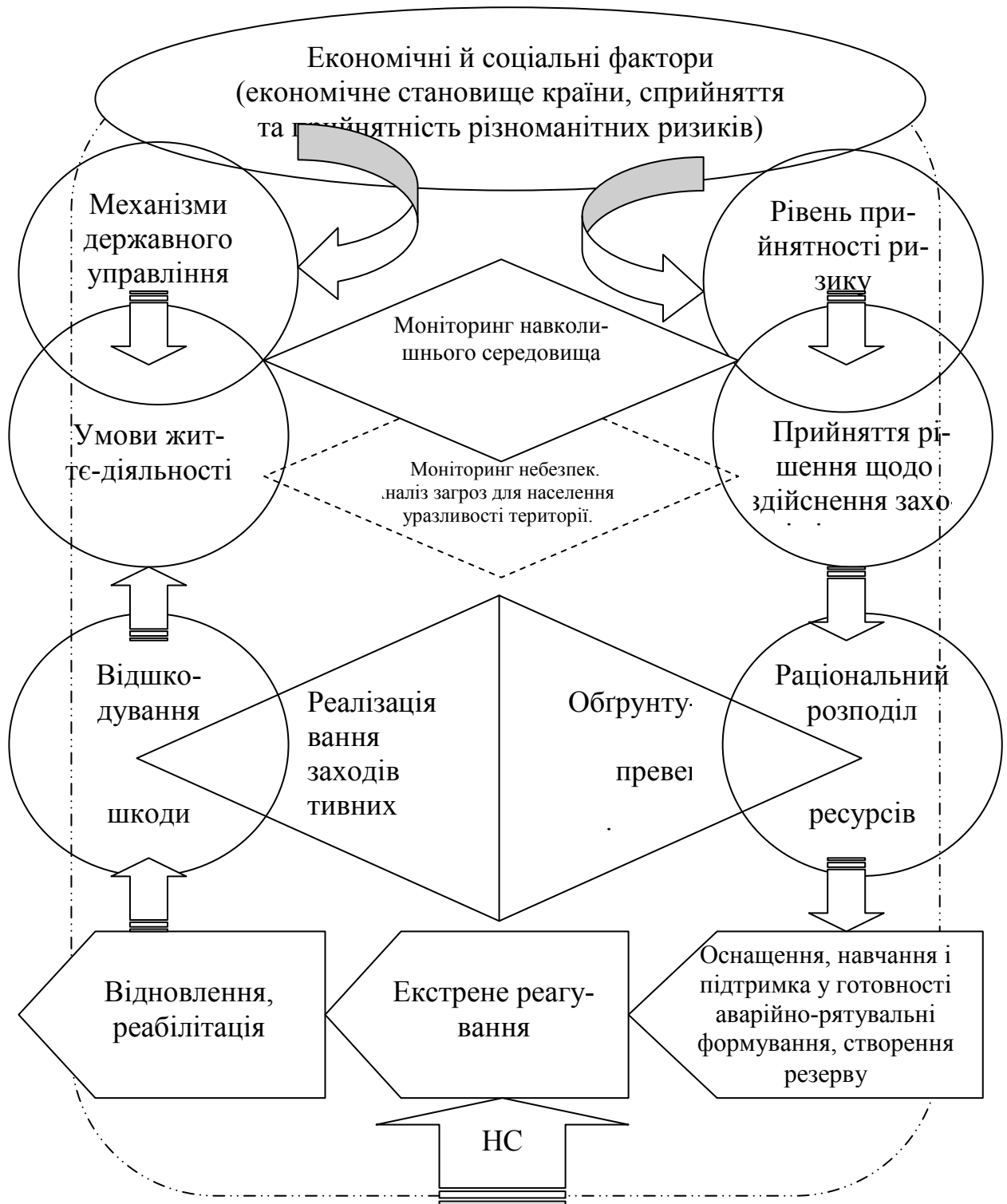


Рис 1. Структура системи управління природними і техногенними ризиками

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.

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 НС, можливого місця, масштабу і наслідків для населення і навколишнього природного середовища.

Система моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є важливою складовою системи державного управління ризиками виникнення НС – інформаційно-аналітичною, яка об'єднує зусилля функціональних і територіальних підсистем ДСНС України в частині прогнозування можливості виникнення надзвичайних ситуацій і їх соціально-економічних наслідків.

Підсумовуючи відзначимо, що для своєчасного отримання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та потенційно небезпечних об'єктів повинні бути здійснені такі заходи:

1) створений єдиний центр прийому й обробки інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції;

2) постійно оновлювані відомчі системи спостереження за кількістю пунктів контролю та їх оснащення;

3) створені автоматизовані системи моніторингу та прогнозування, засновані на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного і космічного базування;

4) створений банк даних про потенційно небезпечні виробництва і статистичних даних про аварії на них в інтересах оцінки (прогнозу) ризику НС;

5) розроблені й затверджені методики прогнозу виникнення та розвитку небезпечних природних і техногенних явищ.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що вирішення наукової проблеми щодо визначення ризику виникнення НС знаходиться в площині між-дисциплінарної 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 НС. На наше переконання, має місце ланцюгова парадигмальність, яка полягає у такому: ефективність забезпечення системи національної безпеки залежить від вчасності та результативності державного управління ризиками виникнення НС, реалізація якого вимагає обґрунтованого вибору не-

обхідної концепції, у тому числі щодо аналізу таких ризиків.

### Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту / С. О. Андреев // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2016. – Вип. 1 (4). – С. 223–235.
2. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія / В. А. Андронов, С. М. Домбровська, О. М. Семків, В. Ю. Назаренко. – Х., 2014. – 230 с.
3. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболю, А. Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.
4. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М. Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.
5. Приходько Р. В. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні / Р. В. Приходько, О. А. Ященко // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2016. – Вип. 2 (5). – С. 272–282.

### References

1. Andreev, S.O. "The process of formation of the institutional foundations of the local self-government activities in Ukraine as guarantors of civil defense [Formuvannja institucional'nyh zasad dijal'nosti organiv miscevogo samovrjaduvannja v Ukraini jak sub`ektiv zabezpechennja cyvil'nogo zahystu]." *Visnik Nacional'nogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy. Serija Dergavne upravlinnja* 1 (2016): 223-235. Print.
2. Andronov, V.A., Dombrovska, S.M., Semkiv, O.M., and Nazarenko, V.Yu. *The modern state of organizational and legal provision of state administration of fire safety in Ukraine [Suchasnyj stan organizacijno-pravovogo zabezpechennja dergavnogo upravlinnja pozhezhoj bezpekoyu v Ukraine]*. Kharkiv: NUCPU, 2014. Print.
3. Kravtsiv, S., Sobol, O., and Kosse A. "The risk-based approach in state regulation in the sphere of technogenic and fire safety [Ryzkyk-orientovanyj pidhid u dergavnomu reguluvanni u sferi tehnogennoj ta pogejnoj bezpeky]" *Visnik Nacional'nogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy. Serija Dergavne upravlinnja* 1 (2017): 336-341. Print.
4. Kryshchanovych M. "Implementation of the mechanisms of public administration in the sphere civil protection from national security [Realizacija mehanizmiv publichnogo upravlinnja u sferi civil'nogo zahystu schodo nacional'noj bezpeky]" *Visnik Nacional'nogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy. Serija Dergavne upravlinnja* 1 (2017): 341-347. Print.
5. Pryhod'ko, R. and Yaschenko, O. "The foreign experience of regulation of prevention and liquidation of emergency situations at the regional level [Zakordonnyj dosvid reguluvannja zapobigannja i likvidacii nadzvyhajnyh situacii na regional'nomu rivni]" *Visnik Nacional'nogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy. Serija Dergavne upravlinnja* 2 (2016): 272-282. Print.