

**В. Федорчак**

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ  
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Здійснено аналіз наукових засад щодо підходів до удосконалення системи державного управління ризиками виникнення НС і переваг застосування контрактування у цій системі. Визначено, що перспективним видом контрактування у цій системі є аутсорсинг. Зазначено, що аутсорсинг є дієвим організаційно-економічним державноуправлінським інструментарієм у сфері ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Серед переваг застосування аутсорсингу запропоновано виокремлювати такі: перерозподіл ризику, використання позабюджетних фондів, перенесення економічної відповідальності тощо.

**Ключові слова:** державне управління, організаційно-економічні інструменти, контрактування, аутсорсинг, механізм, підсистеми, ризик, НС.

Для забезпечення ефективного державного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій загалом необхідно виділити в ній низку підсистем – керуючу та керовану [1, 2], які взаємодіють одна з одною в межах застосування правового, організаційного й економічного інструментарію. Він повинен забезпечити оптимальне співвідношення між рівнем життя і рівнем ризику в регіоні (концепція прийняттого ризику). Зважаючи на інтеграційну роль організаційно-економічних засобів і обмеженість у матеріально-фінансових ресурсах, вважаємо, що реалізація вищевказаних завдань можлива за допомогою застосування, зокрема контрактування (аутсорсингу).

Вирішенню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвячені наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та інших [3, 4].

Не применшуючи наукових надбань цих науковців, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні практик упровадження механізму контрактування в системі державного управління ризиками виникнення НС, що і становить мету цього дослідження.

Як зазначалося вище, для забезпечення ефективного державного управління у сфері ризиків виникнення НС необхідна дієва взаємодія між його підсистемами – керуючою та керованою. Перша підсистема становить сукупність органів публічного управління, які за допомогою низки методів і засобів впливають (через заходи) на об'єкт державного управління, представлений сферою цивільної безпеки [5].

У продовження конкретизуємо, що до керуючої підсистеми державного управління у сфері ризиків виникнення НС, яка реалізує функції “цивільної безпеки”, належать такі:

- органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції);
- кадрова складова (персонал);
- інформаційно-управлінська складова, представлена системою зв'язків між підсистемами, джерелами інформації тощо;
- низка організаційно-економічних інструментів державного управління ризиками виникнення НС;
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для оперативного та дієвого управління ризиками виникнення НС.

Аналіз наукових праць, у яких наводяться приклади досвіду щодо розробки і застосування державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, показав, що існує досить велика кількість економічних механізмів, спрямованих на зниження ризику виникнення таких ситуацій НС [6]. Усі ці механізми піддаються традиційному поділу на однорідні групи. У середині кожної такої групи вони ризяться лише деякими модифікаціями. У спрощеному вигляді структура системи, в якій діє економічний механізм, може бути охарактеризована як дворівнева. Верхній рівень займає центральний орган державного управління ступенем безпеки, а також природоохоронні органи, орган місцевої або регіональної влади. Окрім того, до формування політики на верхньому рівні можуть долучатися також страхові організації. Нижній рівень системи державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, займають об'єкти, діяльність яких несе у собі потенційну загрозу виникнення НС.

Доцільно зауважити, що Україна як сучасна держава дедалі частіше змушена здійснювати свої функції в умовах НС. Це змушує її вносити певні корективи в організаційні форми і методи діяльності традиційних державних органів та потребує створення нових державно-публічних інституцій і структур, максимально пристосованих до життєдіяльності в екстремальних ситуаціях і здатних застосовувати найбільш раціональні й ефективні методи та засоби впливу в таких ситуаціях. Одним із завдань таких інституцій є аудит безпеки (у значенні фізичної безпеки підприємств). Проведений аналіз наявних матеріалів щодо функціонування зарубіжних систем аудиту безпеки свідчить про таке:

1. Основний напрямок розвитку такого виду нагляду в галузі забезпечення цивільної безпеки – це поєднання заходів, здійснюваних державою, і методів незалежного аудиту безпеки.

2. У технологічно розвинутих країнах найбільший акцент робиться на аудиті пожежної безпеки. Це має відповідне історичне пояснення: у цих країнах питання забезпечення протипожежної безпеки на державному рівні почали вирішуватися набагато раніше від питань щодо захисту від природно-техногенних НС [7].

За результатами аналізу щодо функціонування зарубіжних систем аудиту безпеки можемо наполягати на доцільності врахування позитивного зарубіжного досвіду у ході розробки нормативно-правової та методичної бази із аудиту безпеки при створенні в Україні системи незалежної оцінки ризиків у сфері пожежної безпеки, цивільної оборони та захисту населення і територій від природних і техногенних НС [8].

Таким чином, організаційно-економічні інструменти державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій охоплюють таке:

- 1) систему моніторингу довкілля;
- 2) прогнозування надзвичайних ситуацій тощо.

Водночас у загальній концепції системи заходів протидії та попередження НС пріоритет має надаватися комплексу заходів, спрямованих на визначення, зниження ризику виникнення НС і пом'якшення їх майбутніх наслідків. За сучасних умов матеріально-фінансових обмежень і трансформації системи державного управління цей комплекс заходів має бути заснований на інтегрованому управлінні ризиками НС, яке неможливе без застосування контракування – аутсорсингу.

Термін “аутсорсинг” є досить широко вживаним, зокрема в сучасному науковому середовищі та діловому співтоваристві. Аутсорсинг – (англ. Outsourcing – out – “поза” + source – “джерело”) передбачає надання деяких послуг сторонньою організацією (компанією), що спеціалізується в цій сфері діяльності. Власне кажучи, аутсорсинг – вельми ефективна бізнес стратегія, коли фірмі (організації, відомству тощо) за договором дозволяється надання різних видів послуг (юридичні, консультативні, фінансово-економічні тощо) до того ж для неї цей вид діяльності є пріоритетним або єдиним [9].

У науковій літературі наводиться кілька десятків визначень цього поняття, які відрізняються певною мірою [10]. Водночас суть аутсорсингу полягає у делегуванні повноважень непрофільним організаціям, але перспективним з позиції забезпечення розвитку певних сфер. Тобто ці функції сторонніми організаціями можуть виконуватися якісніше, оперативніше й ефективніше. Сенса аутсорсингу зводиться до зосередження всіх ресурсів на тому виді діяльності, який є основним для компанії, і передачі інших (допоміжних) функцій надійному і професійному партнеру [11].

У науковій площині виділяють такі види аутсорсингу:

- бізнес-процесів (делегування неосновних функцій);
- виробничий (передачу частини виробничого ланцюжка);

– географічний (перенесення частини бізнесу на тривалий термін у країни з низькими витратами на виробництво) [12].

На думку фахівців The Outsourcing Institute (США), аутсорсинг бізнес-процесів – це ефективний вид оптимізації діяльності підприємств, насамперед у сфері фінансів та бухгалтерського обліку, який швидко розвивається. Автори публікацій в журналі Fortune стверджують, що як мінімум 90% сучасних підприємств використовують аутсорсинг хоча б для одного бізнес-процесу. Так, Toyota, Honda, Chrysler делегують стороннім підрядникам реалізацію майже 70% бізнес-процесів. Компанія American Data Processing розраховує з аутсорсингу зарплату більш ніж для 30 млн чоловік, оборот компанії перевищує 7 млрд дол. [13].

Доцільно відзначити, що аутсорсингом можна назвати використання будь-яких послуг, що надаються сторонньою компанією. Він передбачає передачу на тривалий термін якоїсь (-ось) функції (-ій). При цьому між замовником і постачальником аутсорсингових послуг обов'язково має досягатися консенсус та відбуватися збалансована взаємодія. За найоптимістичнішого сценарію постачальник послуг фактично стає функціональним підрозділом замовника, але залишається при цьому юридично, фінансово й організаційно незалежним.

На підставі вищевикладеного можемо зазначити, що аутсорсинг – поняття що акумулює в собі багато значень і може стосуватися всіх сфер життєдіяльності. Існує цілий спектр можливих способів і методів, що дають змогу обрати зовнішні шляхи вирішення внутрішніх проблем із придбання необхідних товарів (послуг) – від спільного використання ресурсів у межах кооперації до відмови від власного бізнес-процесу і придбання послуг із реалізації його в інших організаціях.

Державний замовник, зокрема ДСНС України або його територіальні підрозділи, мають право самостійно визначати ступінь і глибину передачі функцій і власності, формуючи цілий спектр контрактних відносин.

На рис. 1 наведено види можливих взаємовідносин держави з приватним сектором у порядку глибини участі і прав сторін, а саме: від державної монополії до вільного ринку, закономірним етапом розвитку яких є аутсорсинг.



Рис. 1. Форми взаємодії держави та приватного сектора в межах аутсорсингу [14]

Щодо переваг використання аутсорсингу на різних рівнях державного управління системою безпеки, зокрема цивільною, можна відзначити таке:

а) на стратегічному рівні аутсорсинг дає змогу сфокусувати увагу на основному виді діяльності, а також зменшити необхідність залучення значних інвестицій у додаткові фонди, гнучко реагувати на структурні трансформації у державі та зміни ринку (кризи, дефолти, реорганізації, реструктуризації, злиття, поглинання) тощо;

б) тактичні переваги аутсорсингу передбачають відсутність необхідності в розширенні штату організації, скорочення накладних витрат, пов'язаних із передачею функцій (стабільність вартості робочої сили, ґрунтовне навчання співробітників на довготривалій основі, інформаційна підтримка тощо), а також гарантії професійної та персональної відповідальності аутсорсингової компанії.

Незважаючи на всі переваги аутсорсингу, під час реалізації цієї моделі державного управління діяльністю є певні ризики. До їх числа можна зарахувати такі: витік конфіденційної інформації, нечітке визначення цілей і завдань, різне їх розуміння замовником і виконавцем, неякісний сервіс, недостатня кількість ресурсів, необхідних для реалізації делегованих функцій тощо (табл. 1). Забезпечити зниження вказаних ризиків може правильно укладений контракт і угода про рівень обслуговування, в якій детально мають бути прописані види послуг, умови і час їх виконання й оплати, а також розмір та вид штрафних санкцій.

Таблиця 1

**Переваги та ризики передачі окремих функцій організації  
із допомогою аутсорсингу [15]**

№ з/п	Переваги	Ризики
1	Концентрація на основних видах діяльності	Порушення принципів конфіденційності та безпеки
2	Підвищення якості обслуговування	Неякісний сервіс
3	Економія на робочій силі, технічному персоналі та навчанні	Невиконання умов договору
4	Зниження ціни послуги, що замовляються, внаслідок використання механізму конкурсу (торгів)	Відсутність необхідної конкуренції на ринку послуг
5	Можливість використання найкращого досвіду	Недостатня кваліфікація постачальника послуг
6	Вивільнення внутрішніх ресурсів для реалізації інших процесів	Погане управління з боку постачальника послуг
7	Розподіл ризиків	Нечітке визначення мети та завдань з боку замовника
8	Залучення професіоналів	Невдалий вибір постачальника
9	Гарантування професійної та персональної відповідальності	Ризик зміни вартості послуг, що надаються (через зміну стану ринку, обсягів послуг, що замовлені тощо)
10	Відсутність необхідності в розширенні штату	Неможливість оперативно змінити вимоги до послуг, що надаються після заключення угоди
11	Скорочення інфраструктури та витрат на її утримання	Банкрутство
12	Структура витрат трансформується з перемінної у фіксовану	Ризик зміни власника в організації-виконавця послуг

Підсумовуючи, зазначимо, що ідея аутсорсингу все більше знаходить підтримку в керівництві центральних органів виконавчої влади. У такому консервативному відомстві, як Міноборони України, в останні роки збільшилася кількість розміщення замовлень на виконання обслуговуючих і забезпечуючих функцій сторонніми організаціями на основі аутсорсингу (наприклад, організація харчування військовослужбовців, заправка літаків на аеродромах спільного базування, зберігання запасів матеріальних засобів і їх доставка тощо). При цьому ефективність аутсорсингу підтверджена не тільки теоретичними дослідженнями, але і практичним досвідом, отриманим у ході реалізації військово-промислових проектів і програм.

### **Висновки**

Отже, систему забезпечення цивільної безпеки доцільно розглядати в частині попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. На нашу думку, напрями забезпечення такої системи пов'язані з модернізацією методичного інструментарію реалізації організаційно-економічних механізмів державного управління процесами розвитку і функціонування системи попередження і ліквідації НС на національному та регіональному рівнях. У цьому контексті розглянуто окремі питання переорієнтування організаційно-економічних інструментів державного управління ризиками виникнення НС на об'єктовому рівні. Усе це є актуальним і перспективним у контексті проведення подальших наукових розвідок щодо провадження в Україні такого організаційно-економічного інструменту забезпечення цивільної безпеки, як контракування, тобто аутсорсингу.

### **Список використаної літератури**

1. Антонов В. О. Об'єкти національної безпеки та їх особливості // Держава і право. 2013. Вип. 59. С. 65—71. (Серія “Юридичні і політичні науки”).
2. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL : [concept.at.ua/load/0-0-0-34-20](http://concept.at.ua/load/0-0-0-34-20).
3. Домбровська С. М., Коврегін В. В., Помаза-Пономаренко А. Л., Колєнов О. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
4. Майстро С. В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2017. Вип. 2 (7). С. 407—415. (Серія “Державне управління”).
5. Там само. С. 407—415.
6. Домбровська С. М., Коврегін В. В., Помаза-Пономаренко А. Л., Колєнов О. М. Державне управління... 70 с.
7. Business Process Outsourcing / The Outsourcing Institute. URL : <http://outsourcing.com/category/bpo/business-process-outsourcing>.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Майстро С. В. Особливості інституційного механізму... С. 411.
11. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2017. Вип. 1 (6). С. 341—347. (Серія “Державне управління”).
12. Там само. С. 342, 343.

13. Business Process...

14. Ibid.

15. Приходько Р. В., Ященко О. А. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні // Вісник Національного університету цивільного захисту України. 2016. Вип. 2 (5). С. 272—282. (Серія “Державне управління”).

*Стаття надійшла до редакції 12.03.2018*

*Схвалена до друку редколегією 26.03.2018*

**V. Fedorchak**

#### **IMPROVEMENT OF APPROACHES TO THE FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF PUBLIC EMERGENCY RISK MANAGEMENT**

The scientific principles concerning the improvement of the system of state management of the risk of an emergency condition appearing and advantages of contracting in this system are analyzed in the article. It was determined that outsourcing is a promising type of contracting in this system. Considering the provisions of the general concept of the state administration science, outsourcing was defined as an effective organizational and economic tool of the state’s management of risks of emergency onset. It was determined to allocate among them the following instruments: risk redistribution, use of extra-budgetary funds, transfer of economic responsibility, etc.

**Keywords:** public administration, organizational and economic instruments, contracting, outsourcing, mechanism, subsystems, risk, emergency, security.