

Костянтин ПРОТАСЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

МЕТОДИКА АДАПТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ВВЕДЕННІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ

Розробляється методика адаптивного управління під час введення правового режиму надзвичайного стану. Обґрунтовується необхідність застосування адаптивного механізму управління в цей період.

Ключові слова: державне управління, надзвичайний стан, управління з адаптацією, формалізація.

Константин Протасенко. Методика адаптационного управления при введении правового режима чрезвычайного положения

Разрабатывается методика адаптационного управления при введении правового режима чрезвычайного положения. Обосновывается необходимость применения адаптивного механизма управления в этот период.

Ключевые слова: государственное управление, чрезвычайное положение, управление с адаптацией, формализация.

Kostyantyn Protasenko. Methodology of adaptive management with the introduction of legal regime of state of emergency

The methodical approach for formalization of public administration at introduction of legal mode of the state of emergency is elaborated in this article. The necessity of application of adaptive mechanism of management for this period is grounded.

Key words: formalization, public administration, state of emergency, management with adaptation.

Перше десятиріччя ХХІ ст. насичено надзвичайними ситуаціями різноманітного характеру, що спричиняють порушення нормальних умов життя і діяльності людей, можуть призвести до загибелі людей та значних матеріальних втрат. За висновками експертів тенденція зростання кількості надзвичайних ситуацій у різних регіонах світу, складність ліквідації їх наслідків та нормалізації ситуації залишаються актуальними і надалі.

З метою усунення загрози та якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших

інститутів громадянського суспільства державою за певних умов може бути введений правовий режим надзвичайного стану [6].

Під час режиму надзвичайного стану державні органи переходять до управління в надзвичайних умовах. Складна ситуація в Україні щодо виникнення надзвичайних ситуацій, внаслідок цього підвищення вірогідності введення правового режиму надзвичайного стану як в окремих місцевостях, так і в цілому в державі актуалізують необхідність формалізації державного управління під час введення такого режиму.

Окремі питання державного управління в умовах надзвичайних ситуацій висвітлюються в працях вітчизняних дослідників Н. Р. Нижник, Г. П. Ситника, В. Т. Білоуса, А. Б. Качинського, В. М. Олуйка, А. І. Семенченка, В. О. Чмиги, Н. Г. Клименко та ін.

Проблемі формалізації державного управління приділяли увагу: А. І. Семенченко (стратегічне планування у сфері забезпечення інформаційної безпеки), О. М. Суходоля (енергоспоживання та енергоефективність), О. Л. Молошна, В. В. Баштанник (державно-службові відносини в системі публічного управління), Ю. В. Уманський (формалізація документообігу в системі інформаційного забезпечення державного управління), О. В. Половцев (формалізація експертних оцінок у завданнях державного управління), В. П. Руликівський (розвиток агропромислового комплексу з урахуванням потреб держави в забезпеченні продовольчої безпеки) та ін.

Проте не вирішеною частиною загальної проблеми, якій присвячується стаття, є формалізація державного управління під час введення правового режиму надзвичайного стану, що досліджена недостатньо та вимагає окремого методичного підходу.

Метою даної публікації є розроблення методологічного підходу до формалізації державного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану для підвищення ефективності державного управління в цей період.

У «Філософській енциклопедії» значення слова «формалізація» визначено як подання якої-небудь змістовної інформації чи дії (міркувань, доказів, процедур класифікації, пошуку інформації наукових теорій) у вигляді формальної системи або числення. Формалізація дозволяє систематизувати, уточнити та методологічно прояснити зміст теорії, з'ясувати характер взаємозв'язку між собою різних її положень, виявити нерозв'язані проблеми [10, с. 389 – 390].

Як метод пізнавальної діяльності формалізація, що здійснюється на базі певних абстракцій, ідеалізацій і штучних символічних мов, використовується перш за все в математиці. У сучасному науковому пізнанні роль математики постійно зростає. Посилена математизація: широке вживання апарату математики та математичних методів дослідження в різних галузях наукового пізнання – стала однією з характерних тенденцій сучасної науки. Це пов'язано з тим, що без

пізнання кількісних відношень в об'єктах, що вивчаються, не можна правильно відобразити його якісну специфіку та закономірності розвитку. Застосування математики в науці додає знанням строгість і точність [3]. Однак не слід абсолютизувати значення математики в пізнанні. Міра її застосовності визначається мірою можливого абстрагування кількісних характеристик явища від його якісної специфіки. Тому під час вивчення складних соціальних явищ, зокрема соціального управління, застосування математики обмежене або майже неможливе.

Особливим видом соціального управління в суспільстві є державне управління – діяльність органів та установ державної влади (суб'єкти державного управління) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства (об'єкти державного управління) з метою задоволення його потреб, що змінюються [5, с. 15]. Особливі умови державного управління при виникненні надзвичайних ситуацій – зменшення часу на розроблення, прийняття і реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління та ін. [3, с. 1] – доводять, що за таких обставин математична формалізація не має практичної значущості та не може застосовуватися для прийняття адекватних рішень в умовах невизначеності й імовірнісної природи параметрів процесів.

Більш широке використання формалізації як методу теоретичного пізнання пов'язано не лише з розвитком математики. За іншим визначенням формалізація (від лат. *forma* – вид, образ) – це відображення результатів мислення в точних поняттях і твердженнях [8].

Під час формалізації досліджуваних об'єктів їх властивості та відношення позначаються відповідними стійкими, чітко визначеними тотожними конструкціями, що дає можливість виявити і зафіксувати суттєві характеристики об'єктів. Формалізація уточнює зміст шляхом виявлення його форми та може здійснюватися з різним ступенем повноти.

Висловлення думки зрозумілою мовою можна вважати першим кроком формалізації. Подальше її поглиблення досягається введенням у звичайну мову різного роду спеціальних знаків і створенням частково або повністю штучних мов. Логічна формалізація спрямована на виявлення та фіксацію логічної форми висновків і доказів. Повна формалізація теорії має місце тоді, коли зовсім відходять від змістовного сенсу, його вихідних понять і положень та в доказах використовують усі правила логічних висновків. Повністю можуть бути формалізовані лише елементарні теорії з простою логічною структурою та невеликим запасом понять. Якщо ж теорія складна, вона принципово не може бути повністю формалізована.

Дане положення випливає з результатів, отриманих на початку 30-х

рр. XX ст. австрійським логіком і математиком Куртом Геделем. За теоремою Геделя жодна досить багата змістом теорія не може бути повністю формалізована, в ній завжди є залишок, що не формалізується. Тобто можливості будь-якої формалізованої мови залишаються принципово обмеженими, оскільки не задовольняють критерію повноти: деяка множина правильно сформульованих речень такої мови (у тому числі й достеменних) не може бути виведена формальним шляхом усередині цієї мови [9, с. 273 – 238].

Формалізація державного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану ускладнюється такими чинниками: труднощі визначення початкових умов об'єктів управління та характеристик зовнішнього середовища, що посилюються практичною неможливістю їх точного виміру; відсутність чіткої структури обстановки і періодичності процесів у цей період; нерегулярність та ймовірнісний характер прояву наслідків впливів внутрішніх і зовнішніх факторів, їх мінливість; виникнення непередбачених заздалегідь додаткових збурень; неоднозначність критеріїв функціонування об'єктів управління тощо. Крім того, використання усереднених показників для здійснення державного управління під час режиму надзвичайного стану неприпустимо через постійну зміну як самих об'єктів управління, так і зовнішнього середовища. Динамічність об'єктів управління та зовнішнього середовища обумовлює необхідність проведення постійного моніторингу поточної ситуації.

Для формалізації державного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану слід застосовувати адаптивний механізм управління, що передбачає можливість зміни структури та параметрів процесу управління відповідно до зміни характеристик самого процесу. При цьому в кожен момент часу функціонування об'єктів управління оцінюються значення їх параметрів за даними вхідних і вихідних змінних. Як свідчить практика, ефективність управління реальними об'єктами зазвичай має пряму залежність від міри використання адаптивного механізму в процесі управління незалежно від природи керованого об'єкта [1].

Адаптацію в широкому розумінні визначають як пристосування системи до зміни умов функціонування [7, с. 5]. Існує також поняття «управління з адаптацією» або «адаптивне управління», тобто управління в системі з неповною апіорною інформацією про керований процес, яке змінюється в міру нагромадження інформації та застосовується з метою поліпшення якості роботи системи.

Об'єкти державного управління, як правило, відрізняються великою кількістю елементів і зв'язків між ними, наявністю нефункціональних зв'язків між елементами, високою динамічністю зовнішнього середовища їх функціонування, дією різних за своїм характером перешкод, тому формалізацію державного управління з адаптацією при

введенні правового режиму надзвичайного стану пропонується проводити в два етапи:

1) визначення оптимального алгоритму управління під час уведення, забезпечення та припинення дії режиму надзвичайного стану – планування на конкретний період часу;

2) визначення управлінських дій, які спрямовані на усунення або нейтралізацію випадкових дестабілізуючих чинників, що перешкоджають реалізації спланованого регулювання під час дії режиму надзвичайного стану.

Ураховуючи, що проведення заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій передбачає управління імовірністю (ризиком), а ліквідація їх наслідків – управління рівнем захищеності індивіда та суспільства [4, с. 174], то досягнення ефективності управління імовірністю та рівнем захищеності є метою формалізації на першому та другому етапах відповідно.

Планування першого етапу на конкретний період часу має включати такі заходи:

1. Для введення правового режиму надзвичайного стану – збирання та аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, що можуть виникнути в Україні або відбуваються в безпосередній близькості до нашої держави; підготовка і реалізація комплексу заходів (правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та ін.) для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, внаслідок яких може бути введений правовий режим надзвичайного стану; розроблення нормативно-правових актів з питань організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, військового командування, підприємств, установ і організацій під час уведення та забезпечення дії режиму надзвичайного стану; оцінювання рівнів ризику на основі даних моніторингу (спостережень), експертиз, досліджень і прогнозів; завчасне реагування на загрози виникнення надзвичайних ситуацій (усунення або нейтралізація), внаслідок яких може бути введений режим надзвичайного стану; прогнозування можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання в надзвичайні ситуації або пом'якшення їх можливих наслідків; забезпечення готовності сил і засобів до дій під час уведення правового режиму надзвичайного стану; навчання населення правилам поведінки під час введення режиму надзвичайного стану; нагромадження та збереження резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для введення та забезпечення правового режиму надзвичайного стану.

2. Для забезпечення правового режиму надзвичайного стану – відпрацювання варіантів планів дій органів державної влади та місцевого самоврядування, військового командування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану; визначення і нормативно-правове закріплення розподілу між ними додаткових повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я

громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу держави; організація координації діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та взаємодії між ними; забезпечення реалізації заходів щодо надання невідкладної допомоги потерпілим, усунення загрози життю та здоров'ю людей; раціональне використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення режиму надзвичайного стану.

3. Для припинення дії правового режиму надзвичайного стану – моніторинг усунення обставин, що обумовили необхідність уведення правового режиму надзвичайного стану; прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків уведення і підтримання режиму надзвичайного стану; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення, проведення гуманітарних акцій; реалізація визначених законодавством прав громадян і відшкодування збитків, завданих під час дії правового режиму надзвичайного стану.

Організація діяльності об'єктів управління та контроль за здійсненням ними відповідних заходів передбачає такі дії: уточнення планів дій органів державної влади і місцевого самоврядування, військового командування, підприємств, установ та організацій в умовах правового режиму надзвичайного стану, введеного внаслідок виникнення конкретного виду і рівня надзвичайної ситуації; визначення та організація проведення заходів, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків надзвичайних ситуацій, з урахуванням економічних, природних та інших особливостей території і ступеня реальної небезпеки; постійний аналіз результатів виконання заходів правового режиму надзвичайного стану, оцінка та прогнозування змін поточної ситуації; визначення на основі прогнозів потреби в засобах, матеріальних і фінансових ресурсах, організація максимально можливого, ефективного та комплексного їх використання; удосконалення координації діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та взаємодії між ними; своєчасне та достовірне інформування населення про фактичну ситуацію і вжиті заходи, організація життєзабезпечення постраждалих.

Будь-яка формалізація через узагальнення форм різноманітних за змістом процесів, абстрагування цих форм від їх змісту неминуче є деяким спрощенням реального об'єкта, водночас вона передбачає посилення ролі формальної логіки як основи теоретичних наук, оскільки під час використання формалізованих теорій нівелюються інтуїтивні переконання про те, що та або інша аргументація узгоджується з логічними правилами, засвоєними завдяки так чи інакше надбаній здібності до правильного мислення.

Формалізація державного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану ускладнюється такими чинниками: складність визначення початкових умов об'єктів управління при введенні правового режиму надзвичайного стану та характеристик зовнішнього середовища, що посилюється неможливістю їх точного виміру; відсутність чіткої структури ситуації і періодичності процесів у цей період; нерегулярність та ймовірнісний характер прояву наслідків впливів внутрішніх і зовнішніх факторів, їх мінливість; виникнення непередбачених заздалегідь додаткових збурень; неоднозначність критеріїв функціонування об'єктів управління; неможливість використання усереднених показників через постійну зміну як самих об'єктів управління, так і зовнішнього середовища. Отже, для формалізації державного управління при введенні правового режиму надзвичайного стану необхідно застосовувати адаптивний механізм управління.

У подальших дослідженнях заслуговує на увагу питання визначення системи показників та критеріїв застосування відповідних ресурсів під час введення та для забезпечення дії правового режиму надзвичайного стану.

Список використаних джерел

1. **Азовцева И. К.** Адаптивный механизм, как основополагающий элемент концепции управления экономико-социальными системами / И. К. Азовцева. – Таганрог : ТГРУ, 2001. – Режим доступу : www.aup.ru/articles/management/6.htm.
2. **Клименко Н. Г.** Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Клименко Н. Г. ; НАДУ. – К., 2008. – 16 с.
3. **Математизация** и формализация в современной науке. – Режим доступу : www.bigmanage.com/?p=152.
4. **Нижник Н. Р.** Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
5. **Нижник Н. Р.** Проблеми сьогодення державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Унів. наук. зап. – 2007. – № 3. – С. 14 – 19.
6. **Про правовий** режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1550-14.
7. **Скурихин В. И.** Проектирование систем адаптивного управления производством / В. И. Скурихин, В. А. Забродский, Ю. В. Копейченко. – Х. : Вища шк., 1984. – 206 с.
8. **Словник** логіки. – Режим доступу : www.mirslovari.com/content_log/Formalizacija-391.html.
9. **Успенский В. А.** Теорема Геделя о неполноте / В. А. Успенский ; пер. А. Иличевского // Theoretical Computer Science. – 1994. – № 130. – Р. 273 – 238.
10. **Философская** энциклопедия : в 5 т. / гл. ред. Ф. В. Константинов. – М. : Совет. энцикл., 1970. – Т. 5: Сигнальные системы – Яшты. – 740 с.

Надійшла до редакції 11.10.10