

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ШОСТАК Людмила Йосипівна

УДК 351.759.6+614.8+65.012.32

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ
СИСТЕМИ ЛІКВІДАЦІЇ МЕДИКО-САНІТАРНИХ НАСЛІДКІВ
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ОДЕСА – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Академії муніципального управління.

Науковий керівник: доктор медичних наук, професор,
СОЛОНЕНКО Іван Миколайович

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник,
ТЕРЕНТ'ЄВА Анна Валеріївна,
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту,
завідувач кафедри державної служби, менеджменту та навчання за міжнародними проектами;

кандидат наук з державного управління, доцент,
АНДРЕЄВ Сергій Олександрович,
Державний заклад «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»,
доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління.

Захист відбудеться 29 жовтня 2014 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.863.01 Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22., к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22.).

Автореферат розісланий 27 вересня 2014 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.А. Берей

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Інфраструктура промислового й сільськогосподарського потенціалу України, старіння матеріально-технічного обладнання промисловості та транспорту, а також фізико-географічні особливості України створюють потенційну загрозу непередбаченого виникнення й збільшення кількості великомасштабних катастроф зі значними людськими жертвами.

Виникнення медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) залишається однією з найважливіших проблем безпеки держави, а ліквідація їх – важливим аспектом діяльності держави в цьому напрямку. Це вимагає пошуку нових механізмів взаємодії органів публічної влади. Адже при виникненні НС великого масштабу існуюча мережа лікувально-профілактичних закладів і система надання екстреної медичної допомоги значно перевантажена за рахунок виникнення значної кількості постраждалих. Надання екстреної медичної допомоги постраждалим при НС техногенного й природного характеру потребує, залежно від обсягу санітарних втрат, оперативного зосередження в зоні катастрофи потрібної кількості медичних працівників, своєчасності й організації сталого медичного постачання.

Медичний захист населення, як складова медико-санітарного забезпечення населення і особового складу рятувальних та інших формувань у зоні надзвичайної ситуації, планується та здійснюється залежно від режиму функціонування єдиної системи цивільного захисту із застосуванням сил і засобів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів. Вони безпосередньо виконують завдання захисту життя і здоров'я людей, а також спеціалізованих складових єдиної системи цивільного захисту – екстреної медичної допомоги, санітарно-епідеміологічного нагляду шляхом створення і розгортання формувань служби медицини катастроф.

Теоретико-методологічні засади державного 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. Удосконалення підходів щодо державного регулювання у сфері природно-техногенної безпеки досліджував І. Шпильовий. Питання ризиків в Україні з урахуванням такого фактору нестабільності як НС природного і техногенного характеру досліджував А. Качинський.

На важливості вивчення різних аспектів державного регулювання сфери охорони здоров'я України наголошують дослідники: Т. Бахтєєва, М. Білинська, С. Бугайцов, Д. Карамішев, Н. Кризіна, В. Лобас, З. Надюк,

Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, Г. Слабкий, І. Солоненко, А. Терент'єва, І. Хожило, О. Шаптала, Н. Ярош та ін.

Характеризуючи загальний стан дослідженості проблеми державного регулювання організації медичного захисту населення за умов НС природного і техногенного характеру, треба зазначити, що переважна більшість наукових праць останнього десятиліття стосувалась організації лікувально-профілактичного (лікувально-евакуаційного) процесу (І. Кочін, Є. Лопін, В. Москаленко, В. Пасько, П. Сидоренко, Г. Черняков). Лише поодинокі дослідження були присвячені організації медичного забезпечення міжнародних миротворчих операцій (М. Бадюк, В. Волошин, А. Галушка, О. Мельник) та державного управління організацією подолання медико-санітарних наслідків НС (В. Варус, С. Гур'єв, Н. Клименко). Численні наукові праці Л. Жукова, С. Іванова, Г. Рощина, Ю. Скалецького, В. Торбіна та ін. висвітлювали проблеми реформування медичної служби цивільного захисту в Державну службу медицини катастроф.

Не вирішеність ряду теоретико-методологічних проблем дослідження, соціально практична значущість державного управління процесом ліквідації наслідків НС, особливо медико-санітарних, необхідність збереження життя і здоров'я людей зумовлює вибір теми дисертації саме в управлінському аспекті, а також визначає мету, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до тематики досліджень Академії муніципального управління в межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування" на кафедрі державного управління та місцевого самоврядування, в рамках якої автором як виконавцем розроблено модель управлінського впливу щодо закономірності становлення, тенденцій розвитку та нормативно-правового регулювання діяльності системи медичного захисту, забезпечення взаємодії органів державного управління при організації ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС.

Мета та завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні засад і розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС.

Для досягнення мети були визначені *завдання дослідження*:

- дослідити попередження виникнення та ліквідацію медико-санітарних наслідків НС як функцію державного управління у сфері цивільного захисту;
- концептуалізувати категорійно-понятійний апарат із питань ліквідації наслідків НС;
- вивчити зарубіжний досвід організації управлінського процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС;

- проаналізувати нормативно-правове регулювання та організаційно-функціональну структуру державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС;
- визначити фактори, що впливають на ефективність управління ліквідацією медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій та особливості координаційних відносин між суб'єктами управлінського процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС;
- проаналізувати структуру ресурсної бази забезпечення організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС та провести структурно-функціональний аналіз взаємодії елементів підсистеми попередження та ліквідації медико-санітарних наслідків НС з іншими підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту;
- обґрунтувати інструментальну платформу забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків та модель взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС;
- розробити вдосконалену модель управлінського процесу державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС та запропонувати структуру і алгоритм ведення медичного реєстру постраждалих унаслідок НС.

Об'єкт дослідження – взаємодія суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій.

Предмет дослідження – механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою реалізації дослідницької мети слугує використання загальних та спеціальних методів:

- системний (досліджено взаємодію та внутрішній зв'язок природно-техногенних ризиків і їх вплив на державне управління мобільними формуваннями служби медицини катастроф);
- комплексний (проаналізовано різноманітні фактори впливу НС на розвиток єдиної системи цивільного захисту населення і території як складової системи забезпечення національної безпеки);
- ідеалізації (сформульовано окремі поняття категорійно-понятійного апарату досліджуваної проблеми);
- аксіоматизації (визначено основні принципи та концептуальні засади управління мобільними формуваннями служби медицини катастроф під час подолання наслідків НС);
- моделювання (розроблено моделі і механізми управління системою медичного захисту за умов НС природного і техногенного характеру та мобільними формуваннями служби медицини катастроф у процесі подолання наслідків НС природного і техногенного характеру);
- індукції (виявлено основні форми організації та механізми функціонування служб медицини катастроф) та дедукції (розкрито

сутність та форми прояву природно-техногенного ризику медико-санітарних наслідків НС);

- історичний (розкрито основні передумови та фактори виникнення НС, генезис створення мобільних медичних формувань) та логічний (здійснено теоретичне відтворення сутності подолання наслідків НС природного і техногенного характеру);
- аналогії (розроблено типову модель медичного забезпечення постраждалих у процесі подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру) тощо.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і концептуальних підходів, сукупність яких сприятиме удосконаленню механізмів забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, що підвищуватиме ефективність їх подолання. У результаті проведеного дослідження отримано наукові й практичні результати:

уперше:

– досліджено фактори, що впливають на механізми взаємодії органів влади під час ліквідації наслідків НС, а саме: політичні (своєчасність та адекватність прийнятих управлінських рішень щодо організації процесу ліквідації наслідків НС і відновлення нормальних умов життєдіяльності постраждалого населення), економічні (достатність та доступність матеріальних ресурсів для матеріально-технічного забезпечення заходів процесу ліквідації наслідків НС), геополітичні (положення країни у світовому співтоваристві), гуманітарні (задоволення нагальних потреб постраждалого населення, можливість отримувати гуманітарну допомогу);

– розроблено структурно-компонентну схему ресурсного забезпечення, що базується на систематизації видів ресурсу на основі потреб результативного сукупного впливу механізмів взаємодії органів публічної влади при організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС в Україні; визначено резервні можливості та сформоване науково-практичне бачення систем цільового фінансового резервування та цільового державного страхування;

– на підставі результатів комплексного аналізу практичного досвіду надання медичної допомоги мобільними медичними формуваннями служби медицини катастроф ЕМД постраждалим внаслідок НС природного і техногенного характеру (як на території України, так і за її межами в складі міжнародних гуманітарних місій) та з використанням системного підходу розроблено авторську функціональну модель управління наданням медичної допомоги при ліквідації медико-санітарних наслідків НС при значному скупченні людей, що надало змогу логічно ув'язати послідовність дій при управлінні процесом надання медичної допомоги в умовах НС;

удосконалено:

– склад суб'єкт-об'єктної взаємодії при управлінні бюджетним ресурсом організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних

ситуацій шляхом чіткого встановлення номенклатури джерел бюджетного фінансування та характеру відповідних зв'язків у процесі управління цими джерелами;

– наукове тлумачення понять сил та засобів людського ресурсу, як ключового, в організаційному компоненті комплексного механізму взаємодії органів публічної влади при організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій в Україні;

набули подальшого розвитку:

– трактування поняття «постраждалий внаслідок НС» як особа, яка потребує надання медичної допомоги або психологічної підтримки у зв'язку з отриманою шкодою здоров'ю внаслідок дії вражаючих факторів НС, а також дано визначення поняття «значна кількість постраждалих», тобто це випадок, коли внаслідок НС загинуло від 3 до понад 5 осіб та постраждало від 50 до понад 300 осіб;

– рекомендації щодо практичного впровадження результатів дисертаційного дослідження, а саме процедура ідентифікації постраждалих внаслідок НС природного і техногенного характеру при наявності великого скупчення людей та алгоритм ведення медичного реєстру постраждалих.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони слугують науковою базою для подальшої розробки, унормування та впровадження процедури ідентифікації постраждалих внаслідок НС природного і техногенного характеру і забезпечують підвищення рівня державного управління взаємодією органів державного управління при організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС, сприяють науково обґрунтованому підходу до розробки й реалізації цілісної концепції державного управління у сфері цивільного захисту.

Окремі положення дисертаційного дослідження використані:

– в діяльності: Міністерства надзвичайних ситуацій України при розробленні низки нормативно-правових актів (акт упровадження від 10 січня 2013 року), департаменту охорони здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації та Кримського Республіканського ТМО «Центр екстреної медичної допомоги і медицини катастроф» при розробленні регіональних планів медико-санітарного забезпечення населення в умовах надзвичайних ситуацій (акти впровадження від 23 квітня 2013 р. та від 15 травня 2013 р.).

– у навчальному процесі Інституту державного управління у сфері цивільного захисту при проведенні занять із підвищення кваліфікації державних службовців V-VII категорій, керівників державних підприємств, установ та організацій центрального органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту за напрямом підготовки 1501 «Державне управління» та керівного складу цивільного захисту, інших управлінських кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту, начальницького складу органів і підрозділів служби цивільного захисту та керівного складу професійних аварійно-рятувальних служб за напрямом підготовки 1702 "Цивільний захист" (акт упровадження від 15 березня 2013 р.).

Особистий внесок здобувача. Основні теоретичні положення та практичні розробки, що характеризуються новизною і становлять цінність для розвитку науки державного управління, отримані автором самостійно. Ідеї та розробки, що належать іншим авторам, разом з якими було підготовлено низку публікацій, у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Матеріали за результатами дисертаційного дослідження оприлюднені автором на науково-практичних конференціях, семінарах, а саме: 13-й Всеукраїнській науково-практичній конференції рятувальників (Київ, 2011), Міжнародній науково-практичній конференції «Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку» (Київ, 2012), 14-й та 15-й Всеукраїнській науково-практичній конференції рятувальників (Київ, 2012, 2013).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 10 наукових праць, з яких 5 опубліковано в наукових фахових виданнях та 1 стаття – в зарубіжних наукових виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 226 сторінок, у тому числі 182 сторінки основного тексту. Робота включає 2 таблиці, 11 рисунків та 5 додатків. Список використаних джерел налічує 332 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, значущість її, показано зв'язок із науковими програмами й темами наукових досліджень Академії муніципального управління, сформульовано мету й завдання, визначено об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів і їх практичне значення, подано інформацію про апробацію і впровадження роботи, відомості про публікації, зазначено структуру дисертації та її обсяг.

У першому розділі *«Теоретичні засади функціонування державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій»* досліджено попередження виникнення та ліквідацію медико-санітарних наслідків НС як функцію державного управління у сфері цивільного захисту; концептуалізовано категорійно-понятійний апарат із питань ліквідації наслідків НС; вивчено зарубіжний досвід організації управлінського процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

Системний та порівняльний аналіз вітчизняних та іноземних джерел наукової інформації показав, що методологічним підґрунтям дослідження слугують праці: загальнотеоретичного природоохоронного характеру: В. Анучина, І. Лаптева, М. Лемешева, П. Олдака, Н. Реймерса; філософського спрямування: І. Пригожина; економічних наук, пов'язані із оцінкою ресурсів, ефективністю природоохоронних заходів, одержаних збитків від катастроф і

забруднення навколишнього середовища та інших аспектів природокористування: С. Струмиліна, В. Немчинова, А. Мінца, К. Гофмана, Г. Мкртчяна, М. Лойтера, пізніше: Т. Хачатурова, О. Балацького; дослідників науки державного управління: О. Лазора (проблеми екологічної безпеки), Б. Данилишина (прогнозування природно-техногенної безпеки України), А. Терент'євої (теоретико-методологічні основи формування принципів державного управління подоланням медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру), Л. Жукової (теоретико-методологічне обґрунтування механізмів побудови ефективної та результативної функціонально-структурної моделі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні). Методологічною основою дослідження системи державного управління надання медичної допомоги значним контингентам постраждалих внаслідок НС природного і техногенного характеру є обґрунтування відповідного категорійно-понятійного апарату; систематизація знань у сфері організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. А також обґрунтування механізмів взаємодії органів публічної влади при організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій із метою підвищення рівня захисту населення та встановлення структурно-функціональних зв'язків між складовими єдиної системи цивільного захисту. Розроблення на цій основі відповідних організаційно-функціональних моделей надання екстреної медичної допомоги значним контингентам постраждалих внаслідок НС природного і техногенного характеру, основними категоріями оцінки якої у світовій практиці вважається: ступінь медичного захисту населення за умов НС, ефективність та якість надання медичної допомоги постраждалим, зниження санітарних втрат серед постраждалих.

Під медико-санітарними наслідками НС розуміють сукупність умов і факторів, що визначають обсяг, характер і напрямки організації медичного забезпечення постраждалих. До основних складових, що характеризують медико-санітарні наслідки віднесено величину і структуру санітарних втрат серед постраждалого населення; закономірності формування санітарних втрат; потребу постраждалих у медичній допомозі; санітарно-епідеміологічну ситуацію в осередках чи зонах НС; потребу в силах і засобах для медичного забезпечення постраждалого населення та їх наявність; умови роботи медичних формувань; умови життєзабезпечення населення. У зв'язку з цим, питання організації та надання медичної допомоги постраждалим потребує постійної уваги і постійного отримання достовірної інформації про характер НС для всебічного аналізу стану в її осередку, в першу чергу, з метою визначення розміру санітарних втрат, їх величини та структури, що є основою для визначення потреби в медичних силах і засобах для ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

Механізм забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій є комплексом елементів системи екстреної медичної допомоги (а саме: заклади охорони здоров'я, аварійно-рятувальні служби, підрозділи центральних та інших

органів виконавчої влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, які мають бути задіяні під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) та зв'язки між ними щодо проведення організаційно-координаційного впливу шляхом застосування практичних дій, використання належних засобів і стимулів для ефективної ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду показав, що спільним для всіх держав є наявність систем постійної готовності до надзвичайних ситуацій, а відмінності обумовлені національними, соціально-економічними факторами, рівнем науково-технічного розвитку. Поряд із державними установами в роботі з надання допомоги потерпілим велике значення приділяється приватними та громадськими організаціями. Тому, взаємодія суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій останнього десятиліття свідчить про стійку тенденцію переходу від концепції ліквідації наслідків і максимального витрачання ресурсів у перший гострий період НС до поміркованого витрачання всіх видів ресурсів у початковий період ліквідації НС та перерозподіл ресурсів у бік заходів із попередження і запобігання виникнення НС.

Обґрунтовано, що дотримання принципів державного управління в процесі ліквідації наслідків НС (централізація управління службою; концентрація матеріально-технічного, кадрового і наукового потенціалу в рамках єдиної служби; об'єднання всіх ланок служби в єдину систему) сприятиме оптимальному використанню наявних ресурсів, що зазвичай є обмеженими, та підвищенню рівня реагування системи медичного захисту на виникнення медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру.

У другому розділі «Організаційно-правові засади управлінського процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС» проаналізовано нормативно-правове регулювання та організаційно-функціональну структуру державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС; визначено фактори, що впливають на ефективність управління ліквідацією медико-санітарних наслідків НС та особливості координаційних відносин між суб'єктами управлінського процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС; проаналізовано структуру ресурсної бази забезпечення організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС, встановлено ресурсну основу відповідних механізмів взаємодії та систематизовано сукупність компонентів цієї структури.

Проведений аналіз показав, що вже з перших років незалежності України здійснювалися заходи з удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної влади щодо організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС, постійно переглядалися та удосконалювалися положення Концепції організації надання екстреної медичної допомоги населенню України за умов надзвичайних ситуацій. У 2012 році здійснено ряд суттєвих кроків щодо загального удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту. Завершено роботу щодо

кодифікації законодавства в цій сфері, в основу якої покладені основоположні нормативно-правові акти забезпечення техногенної та природної безпеки.

Визначено, що єдина державна система цивільного захисту структурно складається з трьох підсистем: функціональної, територіальної та сил цивільного захисту. У межах кожної підсистеми функціонують організаційні структури: постійно діючі органи управління цивільного захисту; координаційні органи; служби цивільного захисту. Кожна організаційна структура у свою чергу складається з функціональних підрозділів із різними повноваженнями, обов'язками і завданнями. Відповідно, при здійсненні комплексу заходів із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій виникає достатньо серйозна складність в організації взаємодії між усіма задіяними суб'єктами та контролю за виконанням їх функціональних обов'язків, що й впливає на оперативність реагування та ефективність управління. На підставі чого зроблено висновок, що чинна державна система з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є складна багаторівнева структура різнонаправленої взаємодії між суб'єктами при виконанні функціональних обов'язків.

Характер організаційно-правових форм управління службою медицини катастроф, визначається підпорядкованістю центральному органу виконавчої влади, уповноваженому з питань охорони здоров'я; наявністю у складі Служби формувань (зокрема мобільного госпіталю), що знаходяться у сфері управління інших центральних органів виконавчої влади; відсутністю в органах центральної виконавчої влади, уповноважених із питань надзвичайних ситуацій, функції медичного захисту населення; необхідністю взаємодії (координації) з іншими органами державної влади та системами реагування на виникнення надзвичайних ситуацій.

Теоретична проблема управління взаємодією цих органів при організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС може вирішуватися через розв'язання двох досить малодосліджених питань: забезпечення медичного захисту населення, постраждалого внаслідок НС та взаємозв'язку ліквідації медико-санітарних наслідків НС і механізмів управління взаємодією органів публічного управління. У практико-управлінському аспекті це зводиться до вирішення комплексу двоєдиних завдань функціонування певної людиноємної системи. При цьому методом аналізу треба проводити дослідження ситуації в системі, що спричиняє виникнення медико-санітарних наслідків НС та їх характер. Метод синтезу дасть змогу відповісти на запитання, як реалізувати такий стан системи, коли забезпечується взаємодія органів управління при організації ліквідації цих наслідків. Реалізація зазначених завдань базується на вдосконаленні механізму запобігання виникненню та управління подоланням наслідків НС, особливо медико-санітарних, а також розвитку і формування відповідної нормативно-правової та ресурсної баз.

Дослідження особливостей взаємодії органів публічної влади базується на аналізі спеціальних засобів управління НС, що розглянуті з позиції чотирьох режимів функціонування системи управління: повсякденної

діяльності (стаціонарне функціонування); підвищеної готовності (активна підготовка і здійснення превентивних заходів); надзвичайному режимі (дій за умов НС); після надзвичайного (ліквідація та мінімізація наслідків НС).

Аналіз показав, що структура ресурсної бази забезпечення організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій формується методами резервування ресурсу, оперативного залучення наявної ресурсної бази та шляхом створення нових ресурсних джерел. Їх тип залежить від характеру, масовості, та специфіки медико-санітарних наслідків. Кожен із елементів структури ресурсної бази містить визначений перелік видів ресурсів, а їх сукупність визначає склад ресурсного забезпечення, формуючи механізм взаємодії, що за типом впливу, характером управлінських відносин та набором інструментів є різновидом організаційно-економічного механізму. Ресурсною основою його функціонування виступає фінансово-бюджетний механізм, якому притаманні горизонтальна та вертикальна системні ієрархії. Основний обсяг його ресурсу формується в бюджетній складовій.

Сучасний стан та характер суб'єкт-об'єктної взаємодії з управління бюджетним ресурсом організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій визначають номенклатуру джерел бюджетного фінансування та демонструють відповідні зв'язки в процесі управління цими джерелами. Основою корегування обсягів цільових міжбюджетних трансфертів є блок-схема алгоритму обґрунтування джерел фінансування, заснована на порівнянні вартості витрат та втрат при організації ліквідації медико-санітарних наслідків з урахуванням валового регіонального продукту.

Аналізом встановлено, що одним із ключових є людський ресурс, опис якого базується на понятті сил, основу яких складають особи рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій, державні службовці та інші працівники служби. До складу сил входять також сили функціональних і територіальних підсистем, добровільних формувань, громадських об'єднань, установ та організацій. У виняткових випадках, залучаються спеціально підготовлені сили і засоби силових структур. Окремим підвидом сил є штатні медичні працівники. Основу матеріально-технічного ресурсу складають засоби медичного забезпечення. Їх склад та структура пов'язані з необхідністю організації руху відповідних ресурсних потоків, що включають засоби рятування, до яких відноситься медичне і спеціальне майно та засобів життєзабезпечення, що складають санітарно-господарське майно. Ще одним важливим видом ресурсів є інформаційний, функціонування якого втілюється в системі спеціального зв'язку. Він є основним ресурсом комунікації та координує рух інших видів ресурсу.

Структурно-компонентна схема ресурсного забезпечення організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій базується на тому, що кожен із видів ресурсу забезпечує функціонування визначеного механізму взаємодії, а їх сукупність забезпечує ефективність комплексного організаційно-економічного механізму. При цьому, визначено резервні

можливості поповнення ресурсної бази шляхом включення до складу схеми нових видів ресурсу: цільового фінансового резервування та цільового державного страхування; розроблено підходи до відповідних методик їх формування.

Обґрунтовано, що методологічною основою системи управління взаємодією органів державного управління при організації ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС може служити ситуаційна модель управління ліквідацією медико-санітарних наслідків НС. Побудова даної моделі ґрунтується на так званій концепції причинно-наслідкового зв'язку подій. Основним етапом ситуаційної моделі управління ліквідацією медико-санітарних наслідків НС є визначення етапів процесу ліквідації медико-санітарних наслідків НС, на яких здійснення керуючого впливу дасть максимальний ефект від забезпечення медичного захисту постраждалого населення та взаємодії органів державного управління.

Управління взаємодією органів влади при ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС на випадок НС природного і техногенного характеру є механізмом реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Це різносторонній складний і творчий процес, що залежить від мети, цілей, принципів, форм, методів і технологій та організаційної структури, що впливає на ефективність підсистеми медичного захисту, вдосконалення системи цивільного захисту в цілому.

У третьому розділі *«Напрями вдосконалення управлінського процесу державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС»* проведено структурно-функціональний аналіз взаємодії елементів підсистеми попередження та ліквідації медико-санітарних наслідків НС з іншими підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту; обґрунтовано інструментальну платформу забезпечення ефективної взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків та модель взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС; розроблено вдосконалену модель управлінського процесу державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС та запропоновано структуру і алгоритм ведення медичного реєстру постраждалих внаслідок НС.

Аналіз факторів, що впливають на ліквідацію НС, політичних, економічних, інституціональних, соціо-гуманітарних, психологічних, технологічних, інформаційних, організаційних, просторово-часових показав, що:

- сукупність економічного і психологічного факторів впливу на процес ліквідації наслідків НС може носити виражений негативний характер;
- поєднання інформаційного та соціо-гуманітарного факторів дозволяє оптимізувати прийняття управлінських рішень та наблизити допомогу до постраждалих;
- неврахування важливості політичного та економічного фактору, нехтування проблемами адекватного за потребами фінансування заходів цивільного захисту як у період ліквідації наслідків НС, так і

при запобіганні виникненню НС, може призвести до зниження рівня природно-техногенної безпеки України.

Дослідження чинної моделі організаційної взаємодії між суб'єктами ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій засвідчило, що домінуючим принципом її побудови є функціональний, який у пріоритет ставить функціональні обов'язки окремо взятого органу, а не логічний та послідовний взаємозв'язок видів робіт і функцій для взаємодіючих органів. З метою встановлення змісту взаємодії елементів підсистеми попередження та ліквідації медико-санітарних наслідків НС з іншими підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту та для розроблення проекту плану спільних дій взаємодіючих служб визначено місце підсистеми попередження та ліквідації медико-санітарних наслідків НС в єдиній функціональній структурі.

Розроблена структурно-функціональна схема показала, що організаційна структура системи побудована за функціональним підходом, виходячи зі специфікації діяльності кожного структурного елементу на чотирьох територіальних рівнях. Функціональна підсистема на кожному територіальному рівні має відповідну організаційну модель взаємодії органів управління з силами цивільного захисту. Причому, організаційна взаємодія координується з боку внутрішньої підсистеми – координаційними органами, інформаційна взаємодія – зовнішньою підсистемою оповіщення, інформування, моніторингу.

На підставі комплексного аналізу вітчизняного та світового досвіду ліквідації медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру розроблено структуру медичного реєстру постраждалих внаслідок НС природного і техногенного характеру та алгоритм ведення медичного реєстру постраждалих внаслідок НС, представлені базові кроки формування унікального запису бази даних з відомостями про постраждалого внаслідок НС.

Для розв'язання проблем у сфері запобігання та ліквідації НС, що базується на зазначених формах взаємодії та зворотних зв'язках при застосуванні організаційно-правового механізму взаємодії та організаційно-економічного інструменту взаємодії, запропоновано відповідну модель забезпечення взаємодії органів державного управління при організації ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС.

Доведено, що основою ефективної взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків є система зворотних інформаційних потоків, що забезпечують функціонування відповідної інструментальної платформи – медичне сортування та ведення медичного реєстру. Запропоновано модель взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків НС. Інструментальною платформою запропонованої моделі взаємодії є: метод мережевого планування для технологічного узгодження всіх етапів процесу подолання наслідків; дотримання вимог сучасної медичної практики надання допомоги важко травмованим за умов обмеженості медичних і часових ресурсів;

інформаційні потоки повідомлень про заходи з подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру.

Визначено форми, механізми та інструменти забезпечення взаємодії між суб'єктами ліквідації медико-санітарних наслідків НС. Забезпечення взаємодії органів державного управління при організації ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС здійснюється із застосуванням різних форм: нормативної, адміністративної, фінансової, оперативної, і контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих державою повноважень, що найбільш повно розкривають особливості взаємодії в цій сфері. Досліджено форми взаємодії органів влади, та класифіковано їх за окремими ознаками залежно від мети, тривалості, напрямку та рівня здійснення взаємодії, кількості владних суб'єктів і характеру їх компетенції.

Обґрунтовано модель управлінського процесу організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС, що базується на трьох основних компонентах: структурі, процесі та результативності (див. рис. 1). Структурна складова системи державно-управлінського процесу подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру характеризується і оцінюється якістю ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних), рівнем організаційної структури та регулюється нормативно-правовими актами. Таким чином, даний елемент системи характеризує можливості та правове поле функціонування досліджуваної сфери. Результат – це компонента системи державного управління процесом подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру, що відображає її ефективність. Усі компоненти управлінського процесу організації подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру тісно пов'язані між собою.

Управлінський процес організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій в умовах значного скупчення людей

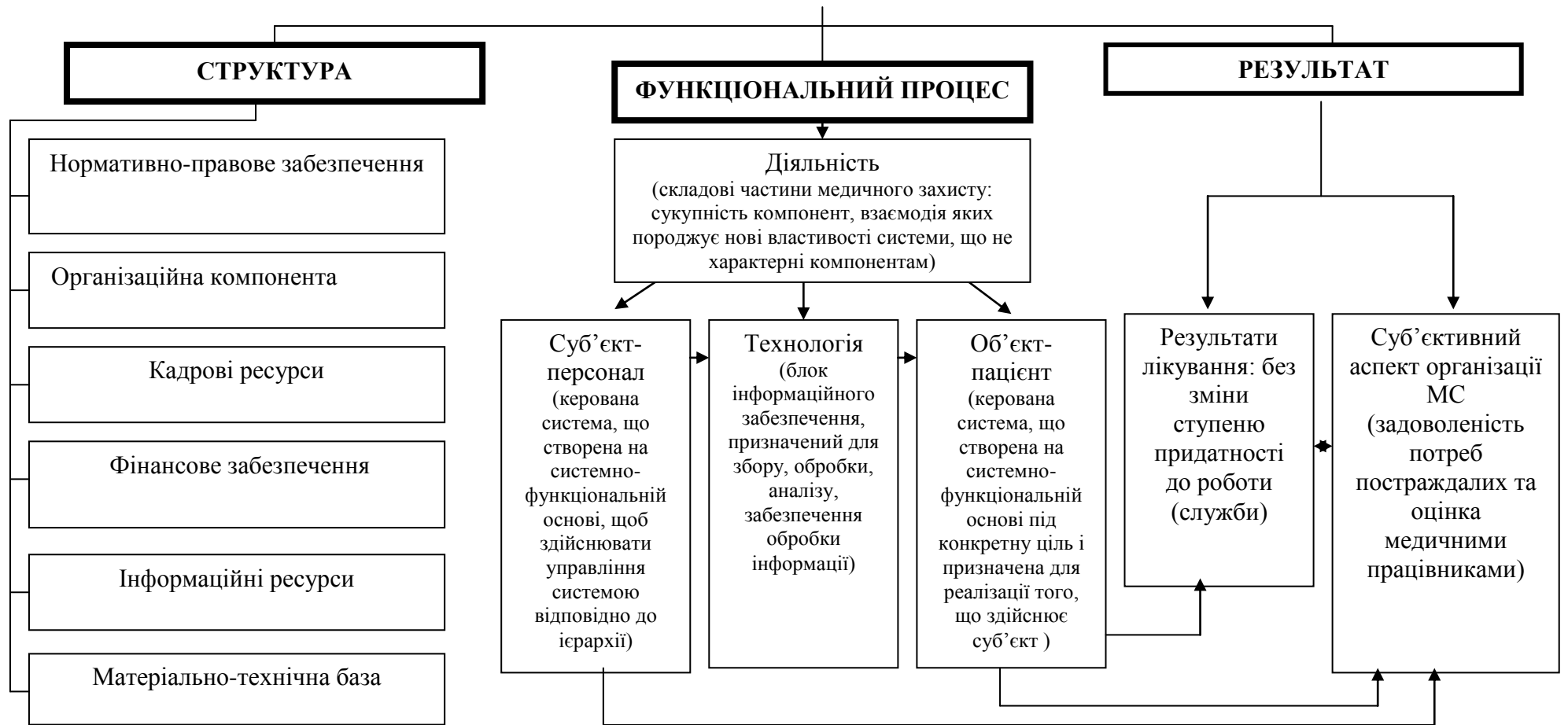


Рис. 1 Складові управлінського процесу організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення завдання в галузі науки державного управління щодо теоретичного та науково-практичного обґрунтування механізмів забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС. Результати, отримані в процесі дослідження, свідчать про досягнення мети, вирішення поставлених завдань і дають підстави сформулювати такі висновки та пропозиції, що мають теоретичне і практичне значення:

1. Узагальнено і систематизовано вітчизняні та зарубіжні наукові доробки щодо проблемних питань взаємодії органів влади при ліквідації наслідків НС. Виявлено, що в попередніх наукових дослідженнях розглядалися деякі питання функціонування системи медичного захисту в умовах цивільного захисту. У той же час в цих роботах недостатньо досліджено сучасні умови діяльності органів державного управління під час санітарних втрат, а саме: в українських реаліях іноді дуже важко відстежити кількість осіб, які потребують надання медичної допомоги та психологічної підтримки в процесі ліквідації наслідків НС, що створює додаткові складнощі в управлінні ліквідацією масштабних медико-санітарних наслідків НС, стан нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, структуру, функції та завдання, що покладені на органи влади при ліквідації наслідків НС, рівень їхньої оснащеності, а також науково-методичні підходи щодо оцінювання стану системи медичного захисту.

2. Розкрито зміст поняття «значна кількість постраждалих». Спираючись на дані комплексного аналізу джерел наукової інформації, ми можемо стверджувати, що під поняттям «значна кількість постраждалих» ми можемо вважати випадок, коли внаслідок НС загинуло від 3 до понад 5 осіб та постраждало від 50 до понад 300 осіб, запропоновано визначення поняття «постраждалий внаслідок надзвичайної ситуації». Постраждалий внаслідок НС – особа, яка потребує надання медичної допомоги або психологічної підтримки у зв'язку з отриманою шкодою здоров'ю внаслідок дії вражаючих факторів НС.

3. Аналіз зарубіжного досвіду надав змогу виокремити основні принципи організаційної концепції ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

- централізація управління службою, що забезпечує оперативність, етапність і строгу спадкоємність у наданні екстреної медичної допомоги;
- концентрація матеріально-технічного, кадрового і наукового потенціалу в рамках єдиної служби дає можливість із максимальною ефективністю організувати весь спектр спеціалізованої медичної допомоги в усіх регіонах країни;
- об'єднання всіх ланок служби в єдину систему спрощує адресне фінансування і реальне забезпечення державних гарантій безкоштовності і доступності послуг з екстреної медицини.

4. Визначено і концептуально обґрунтовано підходи до механізмів забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи під час ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, а саме визначено, що за цих обставин значної ваги набирає визначення обсягу санітарних втрат серед постраждалого населення, ресурсних можливостей галузі охорони здоров'я

постраждалої території для організації надання медичної допомоги постраждалим і завчасне встановлення взаємозв'язків зі службами, що залучаються до процесу ліквідації наслідків НС. Систематизовано принципи забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи під час ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, що формуються в результаті реалізації цілей і функцій державно-управлінської діяльності; організаційно-функціональної діяльності органів влади, що впливають з Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування; правових та організаційних засад цивільного захисту населення і територій від техногенних та природних НС та збереження життя і здоров'я постраждалих внаслідок НС. Здійснено їх поділ на принципи загального порядку (верховенства Конституції України, законності, народовладдя та децентралізації, субсидіарності, гласності, самостійності місцевого самоврядування) та спеціальні (цілеспрямованості взаємодії; організуючої спрямованості взаємодії, єдності соціально-економічних цілей, дотримання балансу інтересів, ефективності управління з питань цивільного захисту і ліквідації медико-санітарних наслідків НС, єдиноначальності і колегіальності, системності, плановості, упереджувального реагування, безпеки життя і здоров'я людей, консолідування і координованості дій, територіально-функціональної організації управління, професійності). Вони є спільними для застосування органами влади в цій сфері.

5. Аналіз нормативно-правового регулювання державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій показав, що в основному в цій сфері є визначення основних вимог до охорони здоров'я від можливої шкоди, пов'язаної з опроміненням джерелами іонізуючого випромінювання, вимоги до безпечної експлуатації АЕС, а також вимоги до охорони навколишнього природного середовища. У цілому здійснено ряд суттєвих кроків щодо загального удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту. Завершено роботу щодо кодифікації законодавства в цій сфері, в основу якої покладені основоположні нормативно-правові акти забезпечення техногенної та природної безпеки, дано визначення терміну "екстрена медична допомога", передбачено надання медичної допомоги в невідкладних та екстремальних ситуаціях.

6. Єдина державна система цивільного захисту структурно складається з трьох підсистем: функціональної, територіальної та сил цивільного захисту. У межах кожної підсистеми функціонують організаційні структури: постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, служби цивільного захисту. Кожна організаційна структура складається з функціональних підрозділів із різними повноваженнями, обов'язками і завданнями. Відповідно, при здійсненні комплексу заходів із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій виникає достатньо серйозна складність в організації взаємодії між усіма задіяними суб'єктами та контролі за виконанням їх функціональних обов'язків, що впливає на оперативність реагування та ефективність управління. Дослідження особливостей взаємодії органів публічної влади базується на аналізі спеціальних засобів управління НС, що розглянуто з позиції чотирьох режимів функціонування системи управління: повсякденної діяльності (стаціонарне функціонування), підвищеної готовності (активна підготовка і здійснення превентивних заходів), надзвичайному режимі (дій за умов НС), після надзвичайного (ліквідація та мінімізація наслідків НС).

7. Ґрунтуючись на даних комплексного аналізу результатів ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру визначено фактори, що впливають на механізми взаємодії органів влади під час ліквідації наслідків НС, а саме: політичні (своєчасність та адекватність прийнятих управлінських рішень щодо організації процесу ліквідації наслідків НС і відновлення нормальних умов життєдіяльності постраждалого населення), економічні (достатність та доступність матеріальних ресурсів для матеріально-технічного забезпечення заходів процесу ліквідації наслідків НС), геополітичні (положення країни у світовому співтоваристві), гуманітарні (задоволення нагальних потреб постраждалого населення, можливість отримувати гуманітарну допомогу).

8. Основою ефективної взаємодії між суб'єктами державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків є система зворотних інформаційних потоків, що забезпечують функціонування відповідної інструментальної платформи – медичне сортування та ведення медичного реєстру. Для нього розроблено авторську ідентифікаційну картку постраждалого в НС, за допомогою якої разом із накопиченням медичної інформації про постраждалого буде накопичуватись інформація про опис постраждалого та контактних осіб, що може полегшити отримання відомостей про постраждалого та спростити процедуру ідентифікації та алгоритм ведення медичного реєстру постраждалих внаслідок НС.

9. Обґрунтовано модель управлінського процесу організації ліквідації медико-санітарних наслідків НС, що базується на трьох основних компонентах:

- структурна складова системи державно-управлінського процесу подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру характеризується і оцінюється якістю ресурсів, рівнем організаційної структури та регулюється нормативно-правовими актами;

- результат – це компонента системи державного управління процесом подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру, що відображає її ефективність, на рівень якої значною мірою впливає наявність та якість медичного обладнання, використання (невикористання) сучасних технологій, рівень кваліфікації медичного персоналу, раціональність організаційної структури та відповідність останній тих чи інших повноважень медичного персоналу (компетенції);

- функціональний процес є діяльністю складових частин медичного захисту, взаємодія яких породжує нові властивості системи, що не характерні компонентам: суб'єкт-персонал (керована система, що створена на системно-функціональній основі, щоб здійснювати управління системою відповідно до ієрархії); технологія (блок інформаційного забезпечення, призначений для збору, обробки, аналізу, забезпечення обробки інформації); об'єкт-пацієнт (керована система, що створена на системно-функціональній основі під конкретну ціль і призначена для реалізації того, що здійснює суб'єкт).

10. Запропоновано модель системи державного управління процесом подолання медико-санітарних наслідків НС природного і техногенного характеру. Реалізація заходів управлінського та організаційного характеру, спрямованих на послідовне вирішення пріоритетної проблеми підвищення ефективності надання ЕМД постраждалим шляхом оптимізації структури медичного захисту і процесів надання всіх видів медичної допомоги на основі аналізу впливу умов НС, видається можливим (в умовах значного скупчення

людей) при запровадженні ЛПЗ і мобільних формувань служби медицини катастроф.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані наукові результати дисертації:

1. Шостак Л.Й. Роль і місце державної служби медицини катастроф України в організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій // *Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».* – 2013. – Вип. 1. – С. 299 – 305.

2. Шостак Л.Й. Актуальні питання державного управління в сфері функціонування служби медицини катастроф в Україні // *Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».* – 2013. – Вип. 4. – С. 384-392

3. Shostak L. Some Issues of Ukrainian Disaster Medicine Service // *Journal of Health Sciences (J OF H SS) ISSN 1429-9623, Vol.3, No 5(2013).* - Шостак Л.Й. Деякі відомості про Державну службу медицини катастроф // *Журнал науки про охорону здоров'я.*

4. Шостак Л.Й. Некоторые аспекты государственного управления при организации ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций // *Россия*

5. Шостак Л.Й. Організація взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // *Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».* – 2012. – Вип. 2. – С. 324 – 332.

6. Шостак Л.Й. Міжнародний досвід організації ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // *Наук. вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління».* – 2011. – Вип. 4. – С. 368 – 378.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Шостак Л.Й. Проблеми подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій // *Мат. 15-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (24-25 верес. 2013р.).* – Київ, 2013. – С. 305–307.

8. Шостак Л.Й. Впровадження та функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 // *Мат. Міжнар. наук.-практ. конф. «Завдання державного, регіонального та муніципального управління у контексті нових реалій національного розвитку» (6 квіт. 2012р., м. Київ).* – 2012. – С. 268 - 269.

9. Шостак Л.Й. Особливості організації взаємодії органів виконавчої влади при ліквідації медико-санітарних наслідків НС при значному скупченні людей // *Мат. міжнар. наук.-практ. конф. (12 квітня. 2013р.).* – Київ, 2013. – С. 256-258.

10. Шостак Л.Й. Державне регулювання розвитку аеромедичної евакуації постраждалих при надзвичайних ситуаціях в Україні // *Мат. 13-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (08 квітня 2011р.).* – Київ. –2011. – С. 261–262.

АНОТАЦІЇ

Шостак Л. Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій . – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса, 2014.

У дисертації доведено, що обґрунтування теоретичних положень і концептуальних підходів у сукупності сприяє вдосконаленню механізмів забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, у цілому підвищуючи ефективність їх подолання. Це знайшло відображення в розробленій авторській функціональній моделі управління наданням медичної допомоги при ліквідації медико-санітарних наслідків НС при значному скупченні людей, де логічно ув'язано послідовність дій при управлінні процесом надання медичної допомоги в умовах НС.

Проаналізовано форми законодавчої, адміністративної, фінансової, оперативної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади і контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державних повноважень при ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, що стимулюють розвиток такої взаємодії та сприяють удосконаленню її в розв'язанні місцевих проблем із мінімізацією наслідків НС.

Розроблено модель взаємодії органів влади при ліквідації масштабних медико-санітарних наслідків НС, що базується на досліджених формах взаємодії та їх зворотних зв'язках при застосуванні організаційно-правового механізму і організаційно-економічного інструменту взаємодії органів влади, що найбільш повно розкриває ці питання. Обґрунтовано, що зважаючи на особливості проведення процесу ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, проблемі ідентифікації постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації приділялася недостатня увага. У зв'язку з чим, у випадках надзвичайної ситуації з масштабними санітарними втратами (значне скупчення людей) нагальною потребою є процедура ідентифікації постраждалих, можливість отримання відомостей про постраждалих родичів і близьких.

Ключові слова: державне управління, медичний захист, надзвичайна ситуація, медицина катастрофа, постраждалі, мобільні формування, медико-санітарні наслідки, масові втрати.

Шостак Л.И. Механизмы обеспечения взаимодействия субъектов государственной системы ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Одесса, 2014.

В диссертации обосновано теоретические положения и концептуальные подходы, которые в совокупности способствуют совершенствованию механизмов обеспечения взаимодействия субъектов государственной системы ликвидации масштабных медико-санитарных последствий ЧС, в целом

повышая эффективность их преодоления. Исследовано предупреждение возникновения и ликвидации медико-санитарных последствий ЧС как функцию государственного управления в сфере гражданской защиты; концептуализировано категориально-понятийный аппарат по вопросам ликвидации последствий ЧС. В частности, трактовка понятия «пострадавший в результате ЧС» как лицо, требующее предоставления медицинской помощи или психологической поддержки в связи с полученным вредом здоровью вследствие действия поражающих факторов ЧС. А также дано определение понятия «значительное количество пострадавших», т.е. это случай, когда в результате ЧС погибло от 3 человек и более 5 человек и пострадало от 50 до более 300 человек. А также научное толкование понятий сил и средств человеческого ресурса, как ключевого в организационном компоненте комплексного механизма взаимодействия органов публичной власти при организации ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций в Украине.

Проанализированы формы законодательного, административного, финансового, оперативного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и контроля за выполнением органами местного самоуправления предоставленных государственных полномочий при ликвидации масштабных медико-санитарных последствий ЧС, стимулирующие развитие такого взаимодействия и способствующие их совершенствованию в решении местных проблем по минимизации последствий ЧС. Исследованы факторы, влияющие на механизмы взаимодействия органов власти при ликвидации последствий ЧС, а именно: политические (своевременность и адекватность принимаемых управленческих решений по организации процесса ликвидации последствий ЧС и восстановления нормальных условий жизнедеятельности пострадавшего населения), экономические (достаточность и доступность материальных ресурсов для материально-технического обеспечения мероприятий процесса ликвидации последствий ЧС), геополитические (положение страны в мировом сообществе), гуманитарные (удовлетворение насущных потребностей пострадавшего населения, возможность получать гуманитарную помощь).

Разработана модель взаимодействия органов власти при ликвидации масштабных медико-санитарных последствий ЧС, которая базируется на исследованных формах взаимодействия и их обратных связях при применении организационно-правового механизма и организационно-экономического инструмента взаимодействия органов власти, наиболее полно раскрывает эти вопросы. Обосновано, что учитывая особенности проведения процесса ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проблеме идентификации пострадавших в результате чрезвычайной ситуации уделялось недостаточное внимание. В связи с чем, в случаях чрезвычайной ситуации с масштабными санитарными потерями (значительное скопление людей) насущной необходимостью является процедура идентификации пострадавших, возможность получения сведений о пострадавших их родственниками и близкими.

Проанализирована структура ресурсной базы обеспечения организации ликвидации медико-санитарных последствий ЧС, установлена ресурсная основа соответствующих механизмов взаимодействия и систематизирована

совокупность компонентов этой структуры. Разработана структурно-компонентная схема ресурсного обеспечения, базирующаяся на систематизации видов ресурса на основе потребностей результативного совокупного влияния механизмов взаимодействия органов публичной власти при организации ликвидации медико-санитарных последствий ЧС в Украине. А также определены резервные возможности и сформировано научно-практическое видение системы целевого финансового резервирования и целевого государственного страхования.

На основании результатов комплексного анализа практического опыта оказания медицинской помощи мобильными медицинскими формированиями службы медицины катастроф ЭМП пострадавшим в результате ЧС природного и техногенного характера (как на территории Украины, так и за ее пределами в составе международных гуманитарных миссий) и с использованием системного подхода разработана авторская функциональная модель управления оказанием медицинской помощи при ликвидации медико-санитарных последствий ЧС при значительном скоплении людей, что дало возможность логически увязать последовательность действий при управлении процессом оказания медицинской помощи в условиях ЧС.

Ключевые слова: государственное управление, медицинская защита, чрезвычайная ситуация, медицина катастроф, единая система гражданской защиты, мобильные формирования, медико-санитарные последствия.

Shostak L.Yo. – Mechanisms of co-operation of the units of public administration at the liquidation of mass medical-sanitary consequences of emergencies. - Manuscript.

Thesis for the degree of Candidate of science in public administration in specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. – Odessa, 2014.

Generalized and systematized domestic and foreign scientific papers on the problems of interaction between authorities in the aftermath of emergencies. We found that in previous research were considered some of the issues of the system of health protection in terms of protection. At the same time, these works are not well understood conditions of modern government in the aftermath of emergencies, including health, the state of the regulatory framework in the field of civil protection, structure, functions and tasks entrusted to the authorities in the aftermath of emergency situations, the level of their equipment, as well as scientific and methodological approaches to the assessment of the system of health protection.

Based on data from a comprehensive analysis of sources of scientific information, we can assert that the term "significant number of victims," we can consider the case when the emergency killing 3 people and a maximum of 5 people and injured 50 to more than 300 people, "proposed the definition of the concept of "injured as a result of an emergency." A victim of an emergency situation - the person requesting the provision of health care or psychological support due to the resulting harm to health due to the effects of damaging factors.

It is proved that in view of the features of the liquidation process the health consequences of natural and man-made problem of identifying victims of the emergency had not given sufficient attention. In this connection, in cases of emergency, with large-scale sanitary loss (mass casualty) will be imperative procedure for identifying the victims, the ability to obtain information about the victims of their relatives and loved ones. You should also take into account the possibility of different levels of data access medical register. We propose to limit access to users who want to obtain information about their loved ones, and professionals, who prepare the relevant data for managing the provision of assistance to victims.

Key words: public administration, medical protection, emergency situation, disaster medicine, united system of civil protection, mobile teams, mass medical-sanitary consequences.