

УДК 327: 321

**МАЛЯРЕНКО ТЕТЯНА,**

*доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри адміністративного менеджменту Донецького державного університету управління, м. Маріуполь*

**ГОЛУБЯТНИКОВА ЛАРИСА,**

*слухач магістратури спеціальності "Державна служба"*

*Донецького державного університету управління, головний спеціаліст*

*фінансово-господарського відділу виконавчого апарату Мар'їнської районної ради*

## **СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОНФЛІКТІВ, КРИЗ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНИХ СИСТЕМ ДІАГНОСТУВАННЯ РИЗИКІВ**

У статті аналізується досвід співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері запобігання поширенню нестабільності, попередження конфліктів та надзвичайних ситуацій, зокрема досвід запровадження та функціонування систем попередження про ознаки криз та конфліктів. На основі аналізу доводиться необхідність запровадження комплексних систем попередження з використанням сучасних інтернет-технологій.

**Ключові слова:** криза; надзвичайна ситуація; своєчасне діагностування; запобігання.

### **Актуальність та загальна постановка проблеми.**

Співробітництво між Україною та Європейським Союзом у сфері антикризового менеджменту та попередження надзвичайних ситуацій, які визначаються у термінах Європейської Комісії як природні, техногенні катастрофи, тероризм, конфлікти та викликані конфліктами природні та гуманітарні катастрофи, є пріоритетом співробітництва між Україною та Європейським Союзом та включено до тематичної платформи "Східного Партнерства". Але на практиці спільні механізми працюють неефективно, а реагування є "оперативним", тобто відбувається, коли криза або надзвичайна ситуація вже призвела до значних людських та матеріальних втрат. На сьогодні не існує узагальненого глобального моніторингового механізму, який дозволяє діагностувати загрозові тенденції на території окремих країн та регіонів. Існуючі системи, розроблені на комерційній основі, що належать комерційним фірмам або приватним фундаціям, по-перше, мають незначне географічне покриття, а по-друге, працюють з використанням методології, непрозорої для зовнішніх сторін - представників міжнародних організацій, урядів, громадянського суспільства. Переважне використання даних, отриманих з розрізнених систем, які належать комерційним структурам, не дає можливості отримання надійних даних про індикатори соціально-економічного розвитку або ескалації конфліктів.

**Метою** статті є аналіз досвіду співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері запобігання поширенню соціально-політичної нестабільності, попередження конфліктів та надзвичайних ситуацій, особливо, аналіз досвіду запровадження та функціонування систем попередження про ознаки криз та конфліктів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх десятиріч Європейський Союз стикався з

низкою масштабних криз та катастроф - природних, надзвичайних ситуацій та двох терористичних атак.

Традиційно, антикризовий менеджмент і менеджмент надзвичайних ситуацій знаходяться у повній відповідальності національних урядів, але внаслідок зростання транскордонного ефекту від виникнення криз та надзвичайних ситуацій усвідомлюється необхідність запровадження кооперативних механізмів антикризового менеджменту та безпеки. Запровадження спільних механізмів відбувалось швидко, але не систематизовано, тому єдиної цілісної кооперативної системи антикризового менеджменту ЄС сьогодні не існує. Різновиди кооперативних ініціатив між різними Європейськими інститутами та країнами запроваджуються, але вони перехреснюються, накладаються, та базуються на різних законодавчих інструментах, які часто є суперечливими [2, с. 1].

Кооперативні механізми антикризового менеджменту запроваджуються у декількох галузях Європейської безпеки. Наприклад, спільні механізми у фінансовому секторі включають:

1. Підготовчі та превентивні заходи, наприклад, вигоди до інституцій та органів місцевого самоврядування здійснювати стратегічне антикризове фінансове планування та розроблювати адекватні механізми щодо ліквідації наслідків кризи;

2. Повноваження для прийняття завчасних дій щодо попередження кризи, у тому числі планів дій щодо структурних організаційних змін;

3. Механізми розв'язання конфліктів та криз, включаючи структурні механізми соціально-економічної політики та механізми адаптації соціально-вразливих груп з високим протестним потенціалом [4].

Концептуалізація систем попередження криз, конфліктів та надзвичайних ситуацій почалась у 1970-1980 рр. Починаючи з цього часу до сьогодення моні-

торинг прав людини та безпеки людини є одним з основних компонентів оцінки. Наприклад, Комісія ООН з прав людини у 1987 р. заснувала спеціальний департамент, у функції якого входить попередження про наявність ситуації конфлікту або кризи та запобігання негативного розвитку.

Першочерговими завданнями роботи системи є прогнозування негативного розвитку загроз безпеці людини, зростання потоків біженців, поширення небезпечних хвороб та інших наслідків соціальних конфліктів та криз. На перших стадіях розробки механізмів попередження використовується інформація, отримана з відкритих джерел, наприклад, з баз даних світових масмедіа. Проте, методи, які базуються лише на аналізі відкритих джерел, не надають адекватної інформації про вірогідність початку конфліктів та криз, тому що не враховують низку прихованих структурно-економічних та інституціональних факторів, чинники мотивації учасників кризових подій; інформація про розвиток яких не завжди є доступною для громадськості.

Системи попередження другого покоління, розробка яких почалась у 1990-х рр., синтезують інформацію, отриману з відкритих джерел, з даними розвідки.

Системи завчасного попередження про ознаки

криз, надзвичайних ситуацій та конфліктів запроваджуються у системи державного управління та міжнародної безпеки, починаючи з 1970-х рр.

Традиційно, три підходи застосовуються для моніторингу та прогнозування тенденцій розвитку подій у кризових ситуаціях або регіонах. По-перше, це моделі утворення баз даних на основі статистичної інформації, що збирається та систематизується міжнародними організаціями, такими як Всесвітній Банк або Організація Об'єднаних Націй. По-друге, це моделі, які використовують експертні знання для прогнозування трендів. Експертні моделі базуються на опитуваннях та інтерв'ю, тобто потребують розробки особливої системи індикаторів. Джерела інформації для експертних опитувань включають науково-дослідні інститути, громадські організації тощо. По-третє, у практиці використовується значна кількість систем, побудованих на моніторингу новин та використанні спеціальних машинних кодів сигналізації про ознаки криз та конфліктів (як, наприклад, система моніторингу, утворена Reuters) [1, с. 4].

Систематизація систем діагностування та попередження про стан надзвичайної ситуації, кризи або конфлікту подана у таблиці 1.

Таблиця 1. - Комплексні системи попередження соціальних конфліктів: класифікація

Урядові системи	Міжурядові системи	Системи, що функціонують на базі неурядових або комерційних організацій
Система діагностики та попередження соціальних конфліктів (Секретаріат оборони Франції)	ООН, Програма з розвитку, система моніторингу конфліктів в окремих країнах (Киргизія, Україна, Болівія, Кенія, Гана) ООН, Комітет із захисту прав людини, глобальна система діагностики конфліктів	FEWER: Євразія, Росія
		FEWER: Африка
		Система діагностики та аналізу конфліктів, Швейцарія
		Програма безпеки людини у Шрі-Ланці
Система запобігання кризам, Міністерство економічної кооперації та розвитку Німеччини	Європейський Союз: список нестабільних країн	Фонд міжнародної толерантності (Киргизія)
	АУ: континентальна система діагностики та попередження конфліктів	Західноафриканська миротворча мережа, система попередження про конфлікти, Гана
Список нестабільних країн, Уряд Сполучених Штатів Америки, Рада з питань розвідки	ОБСЄ, система попередження конфліктів	Мережа етнологічного моніторингу, Москва, РАН
	СЄЕАС: система попередження конфліктів у Центральній Африці	Антикризова група, Бельгія

ОБСЄ, EU Crisis Watch фокусуються на дослідженні кризових ситуацій в Європі, СЄЕАС - у Центральній Африці, FEWER - на пострадянському просторі. У більшості випадків ці системи використовують відкриті джерела даних. Жодна з існуючих систем діагностування та попередження не пропонує формалізованого протоколу оцінки кризових ситуацій [4].

Угоду між Європейським Союзом та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз було ратифіковано Законом України № 137-VI (137-17) від 06.03.2008 р. Угода зазначає, що Україна може приймати участь в антикризових операціях Європейського Союзу за запрошенням Європейського Союзу; форми участі України узгоджуються спеціальними двохсторонніми консультаційними групами та затверджуються Радою Європи.

Україна має право приймати участь в операціях з урегулювання кризи як цивільними, так і військовими засобами, військовий та цивільний контингент повинен поводити себе виключено в інтересах операції ЄС із урегулювання кризи. Але, фактично, потенціал спів-

праці між Україною та ЄС не використовується повністю, незважаючи на зацікавленість обох сторін.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні моделі діагностування, прогнозування та попередження кризових ситуацій, які запроваджуються у межах кооперативних механізмів Європейської безпеки і співпраці з Україною, повинні комбінувати утворення баз даних та експертних мереж, що сприяє підвищенню ефективності та точності прогнозів, та врахуванню впливу короткострокових та довгострокових чинників.

Статистичні дані є важливим джерелом інформації. Статистика може бути отримана з відкритих джерел Всесвітнього Банку, Організації Об'єднаних Націй, на спеціалізованих інтернет-порталах, як, наприклад, SIPRI Facts on International Relations and Security Trends. Деяка інформація, не може бути отримана із статистики, а лише внаслідок спостереження за щоденним життям країни. Для отримання, систематизації та використання такої інформації добре себе зарекомендували щоденні опитування, що проводяться за допомогою розсилки коротких анкет електронною поштою обраним експертам.

Схема підходу до побудови системи своєчасного діагностування ризиків криз, конфліктів, надзвичайних ситуацій подана на рисунку 1.

Індикатори, що характеризують розвиток кризової ситуації, можуть бути поділені на наступні категорії, як це вказано в таблиці 2.

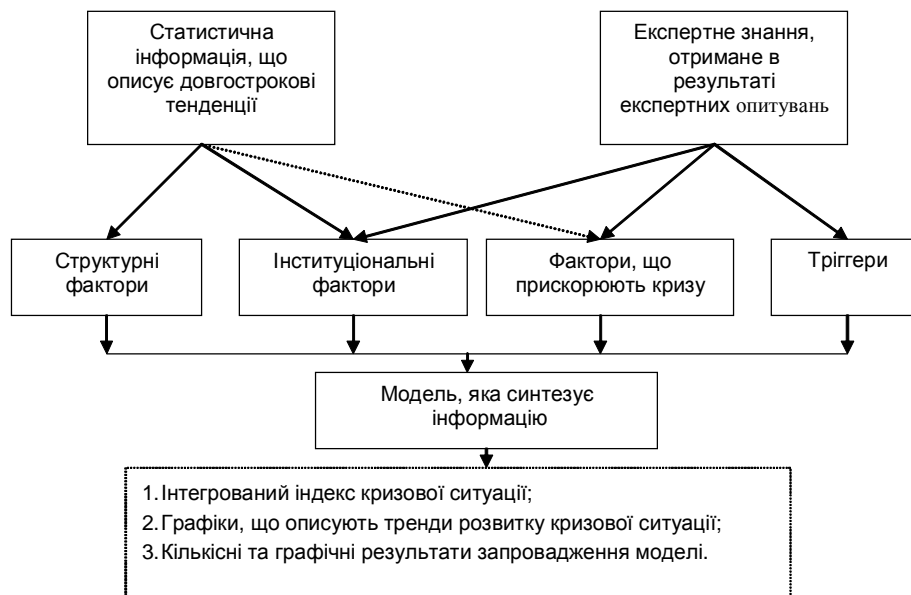


Рис. 1. Схема своєчасного діагностування ризиків, криз, конфліктів та надзвичайних ситуацій.

Таблиця 2. - Категорії індикаторів, що застосовуються для моніторингу й оцінки кризової ситуації в країні [3]

Основна категорія індикаторів	Суб-категорія
1. Правосуддя та права людини	1.1. Правосуддя та верховенство права; 1.2. Права людини; 1.3. Громадянське суспільство та медіа
2. Соціально-культурні фактори	2.1. Етнічна напруга та дистанціювання; 2.2. Політична експлуатація етнічного, культурного, ідентичного різноманіття; 2.3. Фактори історичної пам'яті
3. Фактори внутрішньої безпеки	3.1. Демографічні фактори; 3.2. Соціальний розвиток та міжрегіональні диспропорції; 3.3. Криміналізація суспільства та держави; 3.4. Поширення насилля, напруженості серед усіх верств населення; 3.5. Відсутність або неефективність механізмів узгодження інтересів та розв'язання конфліктів
4. Екологія та управління надзвичайними ситуаціями	4.1. Можливість виникнення надзвичайних ситуацій; 4.2. Нестача ресурсів; 4.3. Конкуренція навколо дефіцитних ресурсів
5. Державне управління	5.1. Легітимність/стабільність режиму; 5.2. Ефективність державного управління; 5.3. Політична стабільність, поведінка еліти; 5.4. Корупція в органах державної влади
6. Соціально-економічні фактори	6.1. Соціально-економічний розвиток та нерівність; 6.2. Економічна стабільність та добробут населення

Ефективність запропонованого підходу до своєчасного діагностування кризової ситуації базується на трьох складових.

По-перше, це релевантність даних, які будуть отримані за допомогою статистики та щоденного опитування експертів за допомогою електронної пошти. По-друге, своєчасність використання інтернет-технологій дозволить прискорити обробку та аналіз інформації. По-третє, це використання адекватної методології. Сполучення статистичного аналізу та експертних оцінок дозволить узагальнити інформацію та розробити модель прогнозування ризику надзвичайної ситуації за такими групами факторів впливу: структурні, інституціональні, фактори, що прискорюють кризу, фактори-триггери.

В узагальненому вигляді модель оцінки та прогнозування ризиків кризи, конфлікту та надзвичайної ситуації виглядає наступним чином:

$$RISK_{total} = \sum SF * w_i + \sum IF * w_j + \sum AF * w_k + \sum TF * w_l,$$

де  $RISK_{total}$  - оцінений ризик кризи;

SF - структурні фактори;

IF - інституціональні фактори;

AF - фактори, що прискорюють зростання кризи;

TF - фактори-триггери;

W - вага кожного фактора.

Модель, що пропонується, дозволить вирахувати індекс ризику для кожної країни або регіону, та прогно-

зувати ризик виникнення кризи або надзвичайної ситуації в залежності від кожного фактору.

На основі здійснених досліджень можна зробити такі висновки:

1. Своєчасне діагностування та попередження конфліктів, надзвичайних ситуацій та криз вимагає розробки особливих попереджальних механізмів, планів та програм, які повинні бути інтегровані до кооперативних механізмів безпеки з участю України та Європейського Союзу.

2. Більшість систем своєчасного діагностування та попередження криз, конфліктів та надзвичайних ситуацій, які використовуються у межах механізмів кооперативної безпеки Європейського Союзу, базуються на якісних оцінках та використанні експертних мереж. Як доводить практика, більшість з існуючих інструментів не в змозі виявити кризи на ранніх стадіях, а, внаслідок цього, попередити їх.

3. Запровадження змішаних (комплексних) систем діагностування та попередження надзвичайних ситуацій та криз на основі сполучення кількісних та якісних

методів, статистичного аналізу та експертного опитування дозволить підвищити точність та ефективність прогнозів. Найкращі прогнози є результатом комбінації кількісного аналізу на основі статистичних моделей та якісного аналізу, що дозволяє дослідити причинно-наслідковий взаємозв'язок між факторами кризи або конфлікту.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Hagmeyer-Gaverus G. Early warning indicators for preventive policy / G. Hagmeyer-Gaverus, M. Weissmann // Working papers of SIPRI. - 2003. - Pp. 1-9.

2. Crisis Management in the European Union / [Michal Olsson (ed.)]. - Berlin, Heidelberg : Springer-Verlag, 2009. - 171 p.

3. Goldstone Jack A. Using quantitative and qualitative models to forecast instability [Електронний ресурс] / Jack A. Goldstone. - United State Institute of Peace. - Режим доступу : www.usip.org.

4. Маляренко Т. А. Соціальний конфлікт у системі загроз економічній безпеці держави : [монографія] / Т. Маляренко ; [за наук. ред. В. В. Дементьєва]. - Донецьк : ДонДУУ, 2010. - 407 с.

**Маляренко Татяна,**

*доктор наук по державному управлінню, професор, професор кафедри*

*адміністративного менеджменту Донецького державного університету управління, г. Мариуполь*

**Голубятникова Лариса,**

*слухачка магістратури спеціальності "Государственная служба"*

*Донецького державного університету управління, главный специалист*

*финансово-хозяйственного отдела исполнительного аппарата Марьинского районного совета*

### СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕС В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНФЛИКТОВ, КРИЗИСОВ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ СИСТЕМ ДИАГНОСТИРОВАНИЯ РИСКОВ

В статье анализируется опыт сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом в области предупреждения распространения нестабильности, конфликтов и чрезвычайных ситуаций, в частности, опыт внедрения и функционирования систем предупреждения о признаках кризисов и конфликтов. На основе анализа доказываается необходимость внедрения комплексных систем предупреждения с использованием современных интернет-технологий.

**Ключевые слова:** кризис; чрезвычайная ситуация; своевременное диагностирование; предупреждение.

**Maliarenko Tetiana,**

*Doctor of Public Administration, Professor, Department of Administrative Management*

*Donetsk State University of Management, Mariupol*

**Holubiatnykova Larisa,**

*Listener magistracy of specialty "Civil Service" Donetsk State University of Management,*

*Chief Specialist of Financial and Economic Department executive office District Council of Marinska*

### UKRAINE-EU COOPERATION IN CRISIS MANAGEMENT AND DISASTER RISK REDUCTION: THE PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF THE COMPLEX EARLY-WARNING SYSTEMS

This article analyzes experience of Ukraine-EU cooperation in crisis management and disaster risk reduction, in particular, experience of implementation of the early-warning and conflict prevention systems. Basing on above developments, the article discusses the necessity to implement a complex early warning and conflict prevention system with usage of modern Internet-based technologies of data collection.

**Key words:** crisis; disaster; early-warning; prevention.

© Маляренко Тетяна, Голубятникова Лариса

Надійшла до редакції 23.04.2015