

УДК: 351.7

**Терент'єва Анна Валеріївна,**

доктор наук з державного управління, професор, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державної служби управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел.: (044) 468 91 84, e-mail: [teren\\_a@ukr.net](mailto:teren_a@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-3881-5865

**Терентьева Анна Валериевна**

доктор наук по государственному управлению, профессор, старший научный сотрудник, заведующий кафедрой государственной службы управления и обучения по международным проектам, Институт государственного управления в сфере гражданской защиты, 04074, г. Киев, ул. Вышгородская, 21, тел.: (044) 468 91 84, e-mail: [teren\\_a@ukr.net](mailto:teren_a@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-3881-5865

**Terentieva Anna Valeriivna,**

Doctor of Public Administration, Full Professor, Senior Researcher, Head of the Department of public service, administration and training on the international projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, 04074, Kyiv, Str. Vyshhorodska, 21, tel.: (044) 468 91 84, e-mail: [teren\\_a@ukr.net](mailto:teren_a@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-3881-5865

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.92>



---

## ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

**Анотація.** Сучасна система державного управління, наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не повною мірою виконує покладені на неї завдання щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС), тому актуальним є її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації НС.

Державні службовці та особи, які приймають політичні рішення, змушені визнати той факт, що конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Кризові ситуації вимагають з їх боку послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної довіри та цілісності управлінських механізмів, тоді як НС можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити масштаби збитків для людей, їхньої власності та навко-

лишнього середовища. Історичний досвід показує, що НС легко перетворюються у політичні кризи та, своєю чергою, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль з розвитком подій.

Ризики виникнення НС природного і техногенного характеру є фактором, що визначає якість життя у регіонах будь-якої країни. На жаль, для України ці ризики є достатньо високими, що зумовлює нагальну потребу докладного опрацювання організаційно-управлінських підходів до вирішення цієї комплексної проблеми. Усе викладене зумовлює визнання того, що традиційні підходи до управління подоланням комплексних наслідків НС, як доводить досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів. Також серйозною проблемою організації ефективного управління за умов НС є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Традиційні підходи до управління НС, як доводить досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС надасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Системний підхід до управлінської діяльності припускає, що вона може бути досліджена як з точки зору змісту, так і з точки зору форм її вияву. Цілі, функції і методи управління в комплексі характеризують зміст діяльності і можуть мати різні аспекти. Визначальним може бути методологічний аспект, що відображає сукупність принципів, закономірностей і законів, реалізованих у процесі управління, які дозволяють визначити, з якою метою, на що і як варто впливати для одержання бажаного результату, у тому числі у виробленні управлінських рішень в умовах НС.

**Ключові слова:** державне управління, управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, управлінське рішення.

## **ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**Аннотация.** Современная система государственного управления, наделенная административно-правовыми полномочиями, не может полностью выполнить возложенные на нее задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС), поэтому актуальным является ее совершенствование в сфере предупреждения и ликвидации ЧС.

Государственные служащие и лица, принимающие политические решения, вынуждены признать тот факт, что конфликты и кризисы могут иметь место в любой сфере их ответственности. Кризисные ситуации требуют с их стороны последовательных действий, направленных на восстановление об-

ществленного доверия и целостности управленческих механизмов, в то время как ЧС могут также потребовать усилий, должны ограничить масштабы убытков для людей, их собственности и окружающей среды. Исторический опыт показывает, что ЧС легко превращаются в политические кризисы и, в свою очередь, в политические конфликты там, где власть теряет контроль над развитием событий.

Риски возникновения ЧС природного и техногенного характера является фактором, определяющим качество жизни в регионах любой страны. К сожалению, для Украины эти риски достаточно высоки, что приводит к необходимости детальной проработки организационно-управленческих подходов к решению этой комплексной проблемы. Все изложенное обуславливает признание того, что традиционные подходы к управлению преодолением комплексных последствий ЧС, как показывает опыт их применения, часто приводят к неудовлетворительным результатам. Также серьезной проблемой организации эффективного управления в условиях ЧС является реальное осложнение или отсутствие координации действий официальных правительственных, ведомственных и неправительственных органов. Традиционные подходы к управлению ЧС, как показывает опыт их применения, часто приводят к неудовлетворительным результатам.

Уменьшение времени на разработку, принятие и реализацию управленческих решений, рост неопределенности и риска, необходимость привлечения из резервов дополнительных ресурсов, наличие различных режимов функционирования системы государственного управления в условиях ЧС свидетельствуют о том, что государственное управление в этой сфере имеет определенные особенности. Их учет в деятельности органов государственного управления в условиях ЧС позволит уменьшить вероятность принятия неадекватных управленческих решений, способствовать экономии ресурсов и времени на ликвидацию последствий ЧС, уменьшению убытков.

Системный подход к управленческой деятельности предполагает, что она может быть исследована как с точки зрения содержания, так и с точки зрения форм ее проявления. Цели, функции и методы управления в комплексе характеризуют содержание деятельности и могут иметь различные аспекты. Определяющим аспектом может быть назван методологический, отражающий совокупность принципов, закономерностей и законов, реализованных в процессе управления и позволяющие определить, с какой целью, на что и как следует воздействовать для получения желаемого результата, в том числе в выработке управленческих решений в условиях ЧС.

**Ключевые слова:** государственное управление, управления, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, управленческое решение.

## ADMINISTRATION DECISION-MAKING UNDER THE CONDITIONS OF EMERGENCY

**Abstract.** The current system of public administration which has administrative and legal power can not fully fulfill its mandated tasks on ensuring the pro-

tection of population and territories from emergencies, thus improvement of this system in the field of emergency prevention and liquidation is regarded as an urgent issue.

Public servants and policy makers have to recognize the fact that conflicts and crises can potentially occur in any areas of their responsibility. Crisis situations require their consistent efforts to restore public confidence and integrity of administration mechanisms, while emergencies may also require efforts to limit the extent of damage to people, their property and the environment. Historical experience shows that the emergency is easily transformed into political crises and, in turn, into political conflicts during which authorities lose control of the development of events.

The risks of natural and man-made emergencies are considered as a factor determining the quality of life in regions of any country. Unfortunately, for Ukraine these risks are high enough, there is therefore a critical need for detailed elaboration of organizational and administration approaches to solving this complex problem. All of the above lead to the recognition that traditional approaches to administrating the overcoming of complex effects of emergencies often generate bad outcomes, that is proved by the experience. Also, the serious problem of effective emergency administration is the real complication or lack of coordination between official governmental, departmental and non-governmental bodies.

The reduction of time for the developing, making and implementing administration decisions, the growth of uncertainty and risk, the need for mobilizing extra resources from the reserves, the availability of different modes of operation of the state administration system in the event of emergency indicate that public administration in this area has certain features. Taking them into consideration by the state administration bodies in the event of emergency will reduce the likelihood of inadequate administration decisions, contribute to saving resources and time to eliminate the consequences of emergency, and reduce losses.

A systemic approach to administration suggests that it can be investigated both in terms of content and forms of its expression. Goals, functions and methods of administration in an integrated manner characterize the content of the activity and can have different aspects. The defining aspect can be called methodological one reflecting a set of principles, patterns and laws implemented into the administration process. They can determine the purpose, affected objects and ways to influence for the desired results as well as outcomes of administration decision-making under the conditions of emergency.

**Keywords:** public administration, administration, civil protection, emergency, administration decision.

---

**Постановка проблеми.** На сьогодні у сфері цивільного захисту, одній із складових національної безпеки України, існує необхідність вирішення нагальної проблеми розроблення методологічних підходів обґрунтування прийняття управлінських рішень при комплексній дії факторів

надзвичайних ситуацій (НС), що мають невизначений характер.

Сучасна система державного управління, що наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не може виконати усі покладені на неї завдання щодо забезпечення захисту населення і територій від НС, у зв'язку з чим є актуальним її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації НС.

Життєво важливими є процеси прийняття управлінського рішення у НС, наприклад при виникненні пожеж, катастрофах, стихійних лихах, коли йдеться не тільки про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а насамперед про життя людей, у тому числі і дітей, адже їхню долю іноді вирішують секунди.

Саме виникнення НС викликає необхідність мобілізувати для роботи з ліквідації наслідків значні матеріальні, фінансові та кадрові ресурси. Причому найгостріше постає питання оптимального, оперативного та адекватного використання ресурсів. За наведених причин не викликає ніяких сумнівів важливість питання щодо ефективного управління процесом ліквідації наслідків НС.

Державні службовці та особи, які приймають політичні рішення, змушені визнати той факт, що НС, конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Кризові ситуації вимагають послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної довіри та цілісності управлінських механізмів, в той час як НС можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити

масштаби збитків для людей, їх власності та навколишнього середовища. Історичний досвід показує, що НС легко перетворюються у політичні кризи та, своєю чергою, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль на розвитком подій.

За традицією вважають, що дії за умови криз і НС — це прерогатива органів виконавчої влади. Останнім часом експерти схильні визнавати той факт, що завдання забезпечення готовності до дій за відповідних умов поширюються на всі органи державної влади без винятку, а також недержавні організації та інституції. Умовою адекватного сприйняття цього положення є чітке розуміння природи кризових ситуацій та НС з точки зору функцій і завдань державного управління.

Діяльність у кризових ситуаціях і НС значно відрізняється від рутинної поведінки — перед управлінцями та їх підлеглими постають нові та незнайомі задачі, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов'язків. Такі ситуації, звичайно, передбачають тісну співпрацю з різними установами і структурами, які не входять до звичного кола спілкування. Виникають жорсткі обмеження у часі, що заважають з'ясуванню того, хто несе відповідальність за вирішення проблеми. У зв'язку з чим ключове значення надається ступеню готовності до дій за подібних обставин, задалегідь визначено коло обов'язків і розподіл відповідальності. Високий ступінь готовності передбачає здатність сприймати значно ширше коло викликів і потенційних загроз порівняно зі своїм наявним досвідом.

Від ступеня готовності до дій за таких умов і від їх ефективності й результативності може залежати репутація установи та її керівництва. У цьому відношенні криза не лише ставить перед управліннями нові загрози, а й відкриває перед ними нові можливості (ефективні дії за умов кризових ситуацій і НС можуть допомогти кар'єрному зростанню та авторитету керівника).

#### **Аналіз останніх досліджень.**

Питання прийняття управлінських рішень в умовах НС досліджували такі науковці: С. О. Андреев, О. Г. Барило, П. Б. Волянський, В. М. Михайлов, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко, Г. П. Ситник, Б. Д. Халмурадов.

**Мета публікації** — дослідити питання прийняття управлінських рішень в умовах НС шляхом вивчення технології, механізмів і принципів прийняття управлінських рішень при швидкій зміні обмежень та граничних умов.

**Виклад основного матеріалу.** Нині в Україні, з одного боку, достатньо розвинена інфраструктура промислового і сільськогосподарського потенціалу, а з іншого — морально і фізично зношене технологічне обладнання у промисловості та на транспорті, а також є певні кліматичні та географічні особливості нашої країни. Це створює потенційну загрозу виникнення великомасштабних катастроф зі значними людськими жертвами, які можуть стати причиною стану, що характеризується як НС. Особливу потенційну небезпеку становлять техногенні катастрофи, кількість яких не лише в Україні, а й у світі збільшується з постійною тенденцією в середньо-

му 5–7 % на рік з тяжкими наслідками.

Питання організації управління набуло особливого значення у зв'язку з кардинальними змінами, які відбуваються протягом останніх років у сфері забезпечення захисту населення і територій від НС як в Україні, так і в усьому світі. Головним завданням управління є забезпечення ефективного застосування можливостей залучених сил та успішне виконання ними завдань у визначені терміни за будь-яких умов.

Упродовж 2017 року в Україні зареєстровано 166 НС ([www.dsns.gov.ua](http://www.dsns.gov.ua)), які відповідно до Національного класифікатора “Класифікатор надзвичайних ситуацій” ДК 019:2010 розподілилися на: техногенного характеру — 50; природного характеру — 107; соціального характеру — 9.

Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 172 особи (з них 29 дітей) та постраждало 892 особи (з них 417 дітей).

За масштабами надзвичайні ситуації, що виникли у 2017 році, розподілилися на: державного рівня — 2; регіонального рівня — 8; місцевого рівня — 69; об'єктового рівня — 87.

Порівняно з 2016 роком загальна кількість НС у 2017 році збільшилася на 11,4 %, при цьому кількість НС техногенного характеру зменшилася на 10,7 %, а кількість НС природного та соціального характеру збільшилася на 20,2 та 125 % відповідно. Також у 2017 році спостерігається зменшення кількості загиблих і постраждалих у НС — на 6 та 50,6 % відповідно.

Організація управління є однією з найважливіших складових процесу реагування на НС і вплив її зростає

пропорційно масштабу НС, складності обстановки, збільшенню кількості залучених сил та потребі в матеріальних засобах.

Що більший масштаб має НС, то вищі вимоги до організації управління і тим більше кінцевий результат ліквідації наслідків залежить від ефективності управління.

У науковій літературі зустрічається як розширене, так і вузьке розуміння процесу прийняття рішень в управлінні. У розширеному розумінні прийняття рішень ототожнюється з усім процесом управління. Розширене розуміння охоплює не лише процес прийняття рішень, а й його виконання та контроль результатів його реалізації. Але це не відповідає уявленню, що кінцевим результатом прийняття рішення є саме рішення.

У вузькому розумінні прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого з них з чисельних альтернатив. У процесі аналізу вузького розуміння необхідно враховувати, що альтернативні варіанти не виникають самі собою [1, с. 88–89; 2, с. 16–20]. Процес прийняття рішень складається не тільки з вибору кращого варіанта, а й з пошуку альтернатив, встановлення критеріїв оцінювання, вибору способу оцінювання альтернатив тощо.

Зважаючи на це, можна запропонувати таке визначення категорії “прийняття управлінського рішення”: прийняття рішення — це процес, що починається з констатації виникнення проблемної ситуації та завершується вибором рішення, тобто вибором дії, спрямованої на усунення проблемної ситуації [3, с. 67–69].

До факторів, що впливають на ліквідацію НС, належать: політичні, економічні, інституціональні, соціогуманітарні, психологічні, технологічні, інформаційні, організаційні, просторово-часові [4, с. 102].

Політичні фактори відображають розподіл основних завдань серед органів державної влади центрального і регіонального рівня, а саме: Кабінет Міністрів України, міністерства та територіальні органи управління.

Економічними факторами виступають фінансування заходів з ліквідації наслідків НС, відшкодування збитків постраждалим, матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту, що, своєю чергою, є комплексом організаційних, інженерно-технічних, правових та інших заходів, спрямованих на безперервне постачання органів управління і сил цивільного захисту, а також населення, яке постраждало внаслідок НС.

Під інституціональним фактором розумітимемо сукупність інститутів-правил, інститутів-організацій та інституціональних умов, а саме: формування в Україні засад безпечної життєдіяльності, виважена економічна та екологічна політика, виважене природокористування, рекреаційне відновлення територій, створення дієвих органів управління запобіганню НС. Основні засади забезпечення безпеки є шляхами практичного застосування досягнень безпеки життєдіяльності для сталого гармонійного еволюційного розвитку людини та суспільства.

Соціогуманітарний фактор розкриває волонтерський рух — інформаційно-просвітницька діяльність, навчання навичкам надання доме-

дичної допомоги, підвищення професійної підготовки волонтерів-рятувальників, залучення населення до поширення знань з питань безпечної поведінки і виживання в умовах НС різного характеру.

Психологічний фактор — запобігання виникненню панічних настроїв серед постраждалих, психологічна підтримка професійної діяльності аварійно-рятувальних формувань та, як обов'язковий елемент, проведення медико-психологічної реабілітації рятувальників та особового складу мобільних медичних формувань.

Інформаційний фактор — застосування сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій для супроводу прийняття управлінських рішень, отримання своєчасної та адекватної інформації про наслідки НС та обстановку в зоні НС, технології OLAP-аналізу та просторового аналізу засобами ГІС-технологій при визначенні зони НС, автоматизовані системи контролю стану гідроспоруд та АЕС.

Організаційний фактор розкриває цілі та завдання Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) як сукупності органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

Просторово-часовий фактор — ЄДСЦЗ функціонує на території всієї України безперервно та постійно. Залежно від масштабу і особливостей НС, що прогнозується або

виникла, в Україні або в межах конкретної її території встановлюється один із таких режимів функціонування ЄДСЦЗ: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану.

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що сукупність економічного і психологічного факторів впливу на процес ліквідації наслідків НС може носити виражений негативний характер. Водночас поєднання інформаційного та соціогуманітарного факторів дає можливість оптимізувати прийняття управлінських рішень та наблизити допомогу до постраждалих. Неврахування важливості політичного та економічного фактора, нехтування проблемами адекватного до потреб 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.

Розвиток будь-якої НС або кризи можна розподілити на фази [5, с. 3].

Фаза мінімізації ризиків складається із заходів, спрямованих на зниження імовірних негативних наслідків кризової ситуації або НС. Їх мета — ідентифікація уразливих місць ланки управління та прийняття упереджувальних заходів зі зниження їх уразливості. До переліку таких дій входять:

- проведення досліджень з виявлення ризиків і можливих критичних станів;
- оцінювання ризиків (ранжування за значущістю та актуальністю);
- аналіз сценаріїв і прогностичних моделей (у т. ч. ідентифікація “гірших” сценаріїв);



- ретроспективний аналіз досвіду дій за подібних обставин;
- ідентифікація експертів і фахівців, яких необхідно залучити за ситуації можливої кризи або НС;
- створення і впровадження постійно діючих систем моніторингу ситуації.

У фазі забезпечення готовності дії, спрямовані на забезпечення готовності, передбачають планування оперативних і комунікаційних заходів, основних параметрів відповідних дій, організаційних схем поведінки, необхідної ресурсної бази, а також проведення навчань і тренінгів щодо дій згідно з розробленими планами. Не слід складати занадто об'ємні та ускладнені плани, на вивчення яких за умов реальних НС не буде потрібного часу.

План оперативних заходів з ліквідації НС є рамковим документом, в якому міститься весь обсяг інформації, необхідної керівникам для ефективного визначення кризових ситуацій і НС, що передбачаються цим планом:

- структура управління (перелік осіб, відповідальних за дії за умов подібних ситуацій, визначення повноважень, характер взаємодії з іншими установами (організаціями) та їх оперативними штабами);
- адміністративні процедури, необхідні для введення в дію і реалізацію цього плану у випадку виникнення кризової ситуації або НС;
- організаційно-технічне забезпечення (приміщення та обладнання, що виділяється у розпорядження кризового оперативного штабу); управління за умов кризових ситуацій і НС.

План комунікаційних заходів містить керівні вказівки до дій до початку, під час і по закінченні кризи або НС. План призначений допомогти всім учасникам, залученим до спільних дій, дотримуватись єдиної системи оцінок у своїх коментарях і реакціях з приводу наявних подій. План також визначає коло осіб, уповноважених для спілкування зі ЗМІ та громадськістю, цільові аудиторії, організаційно-технічні потреби.

До складу оперативного штабу зазвичай входять ключові фігури цієї організації (установи) з урахуванням їх фаху та досвіду. Рольові характеристики та коло відповідальності кожного члена оперативного штабу й повноваження самого штабу повинні бути окреслені в плані оперативних заходів.

Ідентифікація партнерів передбачає встановлення попередніх контактів між провідною установою і зовнішніми структурами, що забезпечують підтримку в процесі ліквідації наслідків НС або кризи. Провідна установа повинна узгодити свій надзвичайний (оперативний) план з цими установами (організаціями). Взаємовідносини та угоди, що були досягнуті з партнерами до початку кризових ситуацій або НС, можуть істотно сприяти ефективній координації дій у момент їх настання.

Налагодження систем передбачає забезпечення безперерійного функціонування всіх організаційно-технічних ресурсів, задіяних відповідно до надзвичайного плану (відсутність або нестача необхідних компонент здатна паралізувати діяльність за умов НС або кризової ситуації). До цього переліку входять: будівлі і при-

міщення; комунікаційне обладнання (телефони, факси, комп'ютери і мережеве обладнання, відеосистеми тощо); наявне і резервне обладнання з витратними матеріалами та технічний персонал.

Будь-які плани можуть бути непотрібними та неефективними у тому випадку, якщо вони не перевірені на практиці. Більш того, сама наявність цих планів може надати керівникам хибного відчуття безпеки й готовності. З метою уникнення таких ситуацій плани повинні періодично випробовуватись, оперативна команда разом з допоміжним технічним персоналом мають проходити відповідні навчання і тренінги. Навчання і тренінги можуть сприяти:

- підтримці адекватного рівня підготовки учасників щодо їхніх обов'язків і повноважень;
- ознайомленню персоналу з конкретним змістом планів оперативних заходів і комунікацій;
- надбанню персоналом навичок роботи з обладнанням, технікою та процедурами, що необхідні для втілення цих планів;
- перетворенню абстрактних пунктів плану в конкретні дії конкретних осіб;
- уточненню дискусійних моментів і з'ясуванню незрозумілих деталей.

Кожна тренувальна вправа повинна супроводжуватись наприкінці обговоренням з підведенням підсумків і визначенням сильних і слабких місць у роботі персоналу. Це дозволяє за необхідності коригувати плани та вносити зміни до розподілу обов'язків і визначення сфер відповідальності.

Фаза дій, відповідно, містить заходи, що здійснюються у конкретній кризовій ситуації або НС, та покликані встановити контроль над ситуацією і мінімізувати її негативні наслідки. Слід мати на увазі, що дії у відповідь можуть носити ітеративний і безперервний характер у зв'язку з високим ступенем невизначеності, яка характеризує природу кризових ситуацій і НС.

Оцінювання ситуації містить збір інформації про конкретну кризову ситуацію або НС та встановлення надійності джерел. Цей крок дає можливість оцінити масштаб проблеми та встановити структуру прийняття рішень. До кола цієї відповідальності належить означена проблема. Відповідна структура, своєю чергою, за потреби, приймає рішення про введення до дії планів оперативних заходів і комунікацій.

Прийняття рішень є найважливішою функцією управління, успішне здійснення якої забезпечує досягнення організацією її цілей. Через невміння якісно і раціонально здійснювати цей процес, через відсутність механізму його здійснення, технології, страждає більшість державних установ і органів в Україні. Успіх установи або органу управління, у якій би сфері вони не функціонували, багато в чому залежить від цього, а тим більше в Україні, де більшість установ та органів управління проходять перші етапи свого розвитку і дуже важливо, яку технологію рішення проблем вони опрацьовують.

Прийняття рішень, поряд з координацією і комунікацією, є одним з найважливіших внутрішньо організаційних процесів, а особливість

цього процесу полягає в тому, що він безпосередньо спрямований на досягнення цілей установи або органу управління.

У вузькому розумінні прийняття рішення — це процес, який починається з констатації виникнення проблеми та завершується вибором дії, що спрямована на її усунення. Тобто в цьому випадку прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого рішення з чисельних альтернатив. Однак процес прийняття рішень складається не лише з вибору кращого варіанта, а й з пошуку альтернатив встановлення критеріїв оцінювання та вибору способу оцінювання тощо.

На процес прийняття управлінських рішень впливає безліч різноманітних факторів [3, с. 70–97; 6, с. 153–154; 7, с. 113–118]. До найважливіших з поміж них належать такі:

- ступінь ризику — розуміється, що завжди існує імовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо впливати на організацію. Ризик-фактор, який керівники враховують свідомо, або підсвідомо, при прийнятті рішення, оскільки пов'язаний зі зростанням відповідальності;

- час, який відведено управлінцю для прийняття рішення. На практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати усі можливі альтернативи, відчуваючи дефіцит часу;

- ступінь підтримки керівника колективом — цей фактор враховує, що нових керівників сприймають не одразу. Якщо порозуміння і підтримки інших керівників і підлеглих не вистачає, то проблему слід усувати за рахунок своїх особистих рис, які

повинні сприяти виконанню прийнятих рішень.

Незалежно від того, як керівники приймають рішення і відповідають за них, вони повинні мати здібності до того, щоб приймати правильні рішення.

Політика організації (установи, закладу) — при цьому враховується суб'єктивний фактор при прийнятті рішення. Статус, влада, престиж, легкість виконання — усе це може вплинути на прийняття того, чи іншого рішення.

У теорії управління вирізняють три основні моделі прийняття рішень: класичну, поведінкову та ірраціональну.

Класична модель опирається на поняття “раціональності” в прийнятті рішень. Передбачається, що особа, яка приймає рішення, має бути абсолютно об'єктивною і логічною, мати чітку мету, усі її дії в процесі прийняття рішень повинні спрямовуватися на вибір найкращої альтернативи.

Відповідно до класичної моделі — особа, яка приймає рішення, має:

- чітку мету прийняття рішення;
- повну інформацію щодо ситуації прийняття рішення;
- повну інформацію щодо можливих альтернатив і їх наслідків;
- раціональну систему впорядкування переваг за ступенем їх важливості;

- завжди мати на меті максимізацію результату діяльності організації.

Отже, класична модель передбачає, що умови прийняття рішення повинні бути достатньо визначеними.

Проте на практиці на процес прийняття рішень впливають численні

обмежуючі та суб'єктивні фактори. Сукупність таких факторів у процесі прийняття рішень враховує поведінкова модель.

Відповідно до поведінкової моделі — особа, яка приймає рішення:

- не має повної інформації щодо ситуації прийняття рішення та всіх можливих альтернатив;
- не здатна (не схильна) передбачити наслідки можливих альтернатив.

Прийняття рішень в організації становить свідомий вибір з наявних варіантів або альтернатив на пряму дію, що скорочують розрив між сьогоденням і майбутнім бажаним станом організації [6, с. 154; 8, с. 121–122]. Сам процес прийняття рішень включає безліч різних елементів, але неодмінно в ньому присутні такі елементи, як проблеми, цілі, альтернативи та рішення. Цей процес лежить в основі планування діяльності, тому що план — це набір рішень щодо розміщення ресурсів і напрямів їх використання для досягнення цілей. Прийняття рішень — стрижень, навколо якого обертається життя. Рішення можна розглядати як продукт управлінської праці, а його прийняття — як процес, що веде до появи цього продукту.

Прийняття рішень здійснюється керівниками різних рівнів і має досить формалізований характер, тому що рішення стосується не тільки однієї особистості, а найчастіше відноситься до підрозділу або до організації загалом.

Найважливіше питання успішного функціонування організації (установи, закладу, підрозділу) полягає в тому, як вона може виявляти свої

проблеми і вирішувати їх. Кожне рішення спрямоване на певну проблему, а правильне рішення — це те, що максимально відповідає меті організації. Цілі, які часто намагаються досягти, бувають іноді недостатньо усвідомленими. Встановлення неправильних цілей означає, що наявне рішення неправильно сформульованих проблем, може призвести до набагато більшого розпорошення ресурсів, ніж неефективне рішення правильно сформульованих проблем. У цьому зв'язку визначною є роль керівника, оскільки прийняття рішення є не лише процесом, а й одним із видів розумової діяльності та вияву волі людини.

Зважаючи на викладене, управління в НС полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації НС залученими силами і засобами та в організації виконання завдань з ліквідації НС або її наслідків.

Основними завданнями управління в НС є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу та постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил; безперервний збір та вивчення даних про обстановку в районі НС; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із зони НС; підготовка сил і засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов'язаних з ліквідацією НС; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної

допомоги [3, с. 94–100; 5, с. 5–8; 7, с. 24–30].

Основою управління є рішення керівника ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань з ліквідації наслідків НС.

У психології управління поняття “проблема” використовується для позначення розриву між бажаним станом (насамперед цілями) тієї або іншої організації і її фактичним станом. А саме рішення проблеми розглядається як засіб подолання такого розриву, вибір одного з багатьох об’єктивно існуючих курсів дій (альтернатив), що дозволяють перейти від стану, що спостерігається, до бажаного.

Відповідальність за прийняття важливих рішень — важкий моральний тягар, що особливо яскраво виявляється на вищих рівнях керування. Однак керівники будь-якого рангу мають справу з власністю, що належить іншим людям, і через неї впливають на їхнє життя. Якщо керівник вирішує звільнити підлеглого, останній може сильно постраждати. Якщо поганого працівника не зупинити, може постраждати організація, що негативно позначиться на всіх співробітниках. Тому керівник, звичайно, не може приймати непродуманих рішень [7, с. 71–76; 9, с. 181–200].

Розмаїття рішень становить певний комплекс, розуміння якого полегшується на основі системного підходу, що дає змогу розкрити систему рішень. У такій системі рішень повинні виявлятися як загальні ознаки, так і специфічні особливості, влас-

тиві окремим видам рішень. Отже, головними відмінностями управлінських рішень є цілі, наслідки, поділ праці, професіоналізм.

Суб’єкт управління (будь то індивід або група) приймає рішення, виходячи не зі своїх власних потреб, а з метою рішення проблем конкретної організації.

Керівник, особливо високого рангу, обирає напрям дій не лише для себе, а й для організації загалом та її працівників, при цьому його рішення можуть істотно вплинути на життя багатьох людей. Якщо організація велика і впливова, рішення її керівників можуть серйозно відбитися на соціально-економічній ситуації цілих регіонів.

В організації існує визначений поділ праці: одні працівники (керівники) зайняті рішенням виникаючих проблем і прийняттям рішень, а інші (виконавці) — реалізацією вже прийнятих рішень.

В управлінні прийняття рішень — складний, відповідальний і формалізований процес, що вимагає професійної підготовки. Далеко не кожний співробітник організації, а тільки, той, хто володіє визначеними професійними знаннями і навичками, наділяється повноваженнями самостійно приймати рішення.

Розглянувши ці відмінні риси прийняття рішень, можна дати наступне визначення управлінського рішення, а саме: управлінське рішення — це вибір альтернативи, здійснений керівником у рамках його посадових повноважень і компетенції і спрямований на досягнення цілей організації (установи, закладу, підрозділу).

У процесі управління приймається величезна кількість найрізноманітніших рішень, що мають різні характеристики. Проте існують деякі загальні ознаки, що дають можливість цю безліч певним чином класифікувати.

Залежно від повторюваності проблеми, що вимагає рішення, всі управлінські рішення можна поділити на традиційні, що неодноразово зустрічалися в практиці керування, коли необхідно лише зробити вибір з уже наявних альтернатив, і нетипові, нестандартні рішення, коли їх пошук пов'язаний, насамперед, з генерацією нових альтернатив.

Кожне управлінське рішення націлене на досягнення конкретного результату, тому метою управлінської діяльності є знаходження таких форм, методів, засобів та інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату в конкретних умовах і обставинах.

Технологія розроблення, прийняття і реалізації рішень та процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій мусить передбачати їх чітку послідовність. Розробляючи управлінські процедури, необхідно встановити порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих робочих місць, а також визначити інші дії, зумовлені потребою розв'язання господарських завдань.

Раціональна технологія прийняття і реалізації управлінського рі-

шення має включати наступні стадії: підготовку рішення; прийняття рішення; реалізацію рішення.

На стадії підготовки прийняття управлінських рішень необхідно дотриматися процедури, яка зазвичай складається з п'яти етапів. Розглянемо докладно ці етапи.

На першому етапі з'ясовується проблема, яку необхідно вирішити, а також причинно-наслідкові зв'язки цієї проблеми, проаналізовано результати цієї роботи та встановлюється здатність установи (закладу) вирішити цю проблему.

На другому етапі здійснюється глибоке системне вивчення самої проблеми та проводиться формування мети й проміжних цілей.

На третьому етапі з'ясовуються потенційні можливості системи управління для вирішення поставленої проблеми, оброблюються та опрацьовуються різні варіанти вирішення цієї проблеми.

На четвертому етапі проводиться обирається варіант вирішення поставленої проблеми, а на п'ятому – проводиться організацію роботи з виконання прийнятого управлінського рішення та моніторинг перебігу його виконання з жорстким контролем часу.

Зазвичай загально прийняті методологічні підходи до процесу прийняття управлінських рішень не повно відбивають показники, що характеризують ефективність прийнятого управлінського рішення або (за потреби) низки рішень.

Проведене дослідження ставить собі за мету вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень органами управління ДСНС України,

яка є складовою єдиної системи цивільного захисту, що спрямовані на підвищення ефективності діяльності зі збереження життя та здоров'я людей, які постраждали внаслідок надзвичайної ситуації.

Встановлено, що процес обґрунтування, прийняття і реалізації управлінських рішень має об'єктивні і суб'єктивні складові, чітку формалізацію та потребує інтуїції, навичок і знань особи, яка приймає управлінські рішення.

Для упорядкування процесу прийняття управлінських рішень як сукупності формальних і неформальних процедур раціонально використовувати технологію прийняття рішення, що дасть можливість провести аналіз раніше прийнятих рішень та прийняти оптимальне управлінське рішення.

Цікавою є технологія прийняття управлінських рішень, що складається з кількох ітераційних етапів:

I — постановка проблеми; II — підготовка управлінських рішень; III — прийняття управлінського рішення та IV — виконання прийнятих управлінських рішень.

Перший етап — постановка проблеми — містить у собі опрацювання інформації, що надходить безпосередньо із зони НС про оперативну обстановку, що склалася. Визначаються посталі проблеми і моніторинг наявних ресурсів для ліквідації наслідків НС.

На другому етапі — підготовки управлінських рішень — особливої ваги набуває визначення критеріїв вибору обґрунтованих управлінських рішень. Для цього можливо використати кілька варіантів шкал,

наприклад, якісні, кількісні, а також бальну шкалу оцінювання.

Від кількості показників, що використовуються для опрацювання управлінського рішення, залежить тип невизначеності (стохастичний, природний, поведінковий тощо).

На етапі прийняття управлінського рішення обов'язково розглядаються можливі альтернативні варіанти рішень з пошуком “кращого” і “гіршого” варіантів. На цьому самому етапі залучаються експерти для всебічного розгляду запропонованого рішення.

На четвертому етапі — реалізації управлінських рішень — потрібно не тільки мати систему моніторингу дій органів управління цивільного захисту, сил і засобів оперативно-рятувальних підрозділів з виконання поставлених задач, а й необхідно мати відповідну регламентовану процедуру оцінювання рішення за параметрами результативності, якості та ефективності. Подібне оцінювання слід проводити із залученням спеціалістів, що мають відповідний власний досвід ліквідації наслідків НС.

Важливим моментом процесу опрацювання управлінських рішень з подолання наслідків НС, особливо медико-санітарних, є оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень.

**Висновки.** Життєво важливими є процеси прийняття управлінського рішення у НС, наприклад, при виникненні пожеж, катастрофах, стихійних лихах, коли йдеться не тільки про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а й найперше про життя людей.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлін-

ських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Слід зауважити, що проведення оцінювання якості запропонованих управлінських рішень необхідно проводити спираючись на інформаційно-аналітичне забезпечення, що передбачає збір та обробку оперативних даних із зони НС, та попередні розробки варіантів управлінських рішень з використанням математичного моделювання.

Звісно, що досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень з ліквідації наслідків НС можливо лише за умови поєднання методів, які визначаються рівнем проблеми та характером задач, що потребують вирішення.

Підсумовуючи, слід зауважити, що опрацювання управлінських рішень у процесі ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, як найважчих і найважливіших, потребує удосконалення не тільки завдяки використанню сучасних інформаційних технологій і потужного математичного апарату, а й особливо аналізу вітчизняного досвіду ліквідації НС та створення оперативних планів реагування на виникнення НС на всіх

рівнях системи державного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений: учебник. — М.: Логос, 2000. — 296 с.
2. *Сорока К. О.* Основи теорії систем і системного аналізу: навч. посіб. — Харків: ХНАМГ, 2004. — 291 с.
3. *Реагування на надзвичайні ситуації:* навч. посіб. — К.: Бланк-Прес, 2014. — 206 с.
4. *Терент'єва А. В.* Аналіз факторів впливу на адекватність управлінських заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 4. — С. 100–103.
5. *Терент'єва А. В.* Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту // Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток”. — 2015. — № 9. — <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881>
6. *Терент'єва А. В.* Системний аналіз як метод ухвалення та обґрунтування рішень у сфері цивільного захисту // Інвестиції: практика та досвід. — 2014. — № 12. — С. 152–155.
7. *Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій* : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. — К. : [б. в.], 2008. — 148 с.
8. *Терент'єва А. В.* Прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій: можливості SWOT-аналізу // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — 2015. — № 2. — С. 119–124.
9. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології. Практи-



ки: монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

## REFERENCES

---

1. *Larichev O. I.* (2000), *Teoriya y metodi prynyatyia resheny [Theory and methods of decision-making: Textbook]*, Moscow: Logos, Russia.
2. *Soroka K. O.* (2004) *Osnovy teorii system i systemnoho analizu, [Fundamentals of the Theory of Systems: Training. Guidances]*, Kharkiv: KSAME, Ukraine.
3. *Volianskyi P. B.* and others (2014) *Reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii [Emergency response]*, Kyiv: Blank-Pres, Ukraine.
4. *Terentieva A. V.* (2015), “Analysis of the factors influencing the adequacy of administration measures for the elimination of the consequences of emergencies, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 4, p. 100–103.
5. *Terentieva A. V.* (2015), “Emergency administration with elements of crisis management”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 9, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881>
6. *Terentieva A. V.* (2014), “System analysis as a method for approving and substantiating decisions in the field of civil protection”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 12, p. 152–155.
7. *Guriev S. O., Terentieva A. V. and Volianskyi P. B.* (2008), *Kryzovi menedzhment ta pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii [Crisis management and the principles of risk management in the process of eliminating of emergencies]*, Kyiv, Ukraine.
8. *Terentieva A. V.* (2015), “Administration decision-making in the event of emergency: the possibilities of SWOT-analysis”, *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 2, p. 119–124.
9. *Bakumenko V. D.* (2000), *Formuvannya derzhavno-upravlins'kykh rishen': problemy teorii, metodolohiyi [Formation of administration decisions: problems of theory and methodology. Practice]*, Kyiv, UAPA Publishing, Ukraine.