



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**С.О.Гур'єв**

*доктор медичних наук, професор, Заслужений лікар України,  
заступник директора з науки Українського науково-практичного центру  
екстреної медичної допомоги та медицини катастроф  
Міністерства охорони здоров'я України (м. Київ)*

**Я.Ф.Радич**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України (м. Київ)*

**А.В.Терен'єва**

*кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник,  
старший науковий співробітник Українського науково-практичного центру  
екстреної медичної допомоги та медицини катастроф  
Міністерства охорони здоров'я України (м. Київ)*

УДК351.759.6+614.8

### КРИЗОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ТА УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Стаття присвячена проблемі управління подоланням наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, зокрема медико-санітарних. Також дано визначення понять «криза» і «надзвичайна ситуація» та характеристику цілісного процесу кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями.*

*Статья посвящена проблеме управления ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а именно медико-санитарных. Также приведены определения понятий «кризис» и «чрезвычайная ситуация» и характеристика целостного процесса кризисного менеджмента и управления чрезвычайными ситуациями.*

*Article is devoted a problem of management by liquidation of consequences of extreme situations of natural and man-made character, namely medicosanitary. Also definitions of concepts "crisis" and "an extreme situation" and the characteristic of complete process of crisis management and management of extreme situations are resulted.*

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, в той час як надзвичайні ситуації (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, в свою чергу, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль на розвитком подій.

Традиційно вважають, що дії за умов криз і НС — це прерогатива органів виконавчої влади. Разом із тим в останній час експерти схильні визнавати той факт, що задачі забезпечення готовності до дій за відповідних умов розповсюджуються на всі органи державної влади без виключення, включаючи законодавчу владу, а також недержавні організації та інституції. Умовою адекватного сприйняття цього положення

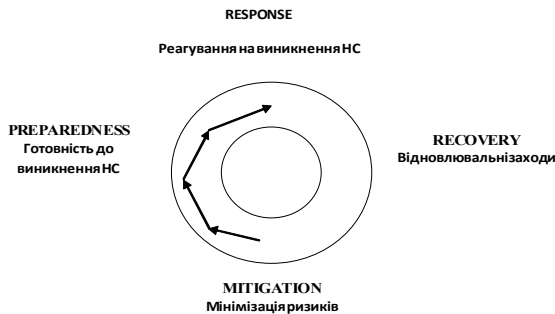
© Гур'єв С.О., Радич Я.Ф., Терен'єва А.В., 2009.



є чітке розуміння природи кризових ситуацій та НС з точки зору функцій і задач державного управління [1].

Спочатку дамо чіткі дефініції кризового менеджменту та управління НС та різницю дефініцій “криза” та “надзвичайна ситуація” з точки зору державного управління. Обґрунтуємо також необхідність забезпечення постійної готовності державних службовців до дій за умов криз і НС.

Також дамо характеристику цілісного процесу кризового менеджменту та управління НС з точки зору чотирьох послідовних фаз: мінімізації ризиків (*mitigation*), забезпечення готовності (*preparedness*), застосування відповідних заходів (*response*) та відновлювальних заходів (*recovery*). Дана концептуальна схема (див. Рис. 1) призначена зорієнтувати державних службовців відносно комплексу заходів, який необхідно провести в межах кожної окремої фази. Запропонований підхід покликаний акцентувати пріоритетну увагу установ на забезпечення максимального зниження ризиків і високого потенціалу готовності.



**Рис.1. Фази процесу управління НС**

Дефініції “кризова ситуація” та “надзвичайна ситуація” дуже часто використовують як синоніми, однак з точки зору державного управління слід навести різницю між ними.

Як НС слід вважати ситуацію, яка відхиляється від норми і вимагає термінових відповідних дій, що виходять за межі звичайних рутинних процедур, з метою мінімізації збитків для громадян, власності або навколишнього середовища [2].

Кризовою слід вважати ситуацію, що є деяким викликом суспільним уявленням про належний стан речей, традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави [2].

НС та кризові ситуації мають деякі спільні характеристики в управлінському сенсі, включаючи необхідність упереджувальних дій і в координації комплексу оперативних заходів і комунікацій.

Кризовий менеджмент та управління НС часто передбачають взаємодію між органами державного управління та іншими організаціями. У цьому відношенні ключову роль відіграє здатність скоординувати зусилля в проведенні спільних оперативних дій та у забезпеченні зв'язків. Досвід свідчить про те, що налагоджування зв'язків за умов НС і кризових ситуацій може бути виключно складною справою, яка може потягнути за собою серйозні наслідки для державних установ і службовців. Переривання в комунікаційних каналах зв'язку як у самій системі (між державними структурами) так й ззовні (з недержавними суб'єктами) здатні викликати сум'яття та безлад, що зменшують здатність керувати ситуацією.

За цих обставин основною задачею надзвичайного зв'язку (комунікації) є забезпечення безперервних потоків інформації на адресу груп та установ, залучених до роботи в умовах цієї ситуації з метою зниження ризиків і мінімізації страхів або небажаних емоційних реакцій [3]. При цьому, НС може стати кризою у випадку, якщо виникає відчуття того, що держава не здатна керувати ситуацією. Це відчуття може



бути підсилено низьким рівнем та якістю взаємодії між виконавчими та законодавчими органами державного управління, а також спробами окремих політичних сил через своїх представників і лобістів у законодавчих органах, використати ситуацію в своїх цілях.

З іншого боку, кризи не завжди починаються з НС та не обов'язково становлять серйозну загрозу життю і здоров'ю громадян, тому прийняття управлінських рішень з метою нейтралізації кризових ситуацій може лежати поза межами повноважень центральних органів виконавчої влади, уповноважених з цих питань. Кризи можуть бути спровоковані явними прорахунками в політиці держави, неефективністю регуляторних норм і програм. З точки зору державного управління слід чітко розуміти, що кризові ситуації багато в чому базуються на сприйнятті проблеми, дуже часто поза залежністю від реалій або бачення даної проблеми. Ситуація здатна сходити до кризи поступово, після того як ЗМІ надають їй певні ознаки, керовані або виконавчою владою або впливовими групами. Таким чином, ситуація може стати кризою коли:

- реакція держави сприймається як занадто жорстка, егоїстична, дискримінаційна або безпорадна;
- дії держави є недостатніми.

Очевидно, що органи законодавчої влади можуть за певних обставин бути не тільки "ліквідатором" наслідків подібних криз, але також можуть бути в ролі ініціатора та генератора.

Слід визнати, що будь-яка діяльність держави може бути кризовою. Відповідно, метою кризової комунікації повинна бути координація потоків інформації та оцінок на адресу цільових аудиторій заради підтримки і відновлення довіри й поваги до держави [3].

Кризовий менеджмент та управління НС є динамічним процесом, що починається задовго до початку критичних подій і тримає довгий час після їх закінчення. Цей процес складається з упереджувальної, реактивної та рефлексивної компонент [4; 5]. Кожна фаза у розвитку кризи або НС є специфічним викликом та загрозою для суб'єктів управління, й передбачає різні підходи та засоби дій (див. Рис. 2). У багатьох ситуаціях є можливість та засоби упереджувальної дії, що здатні попередити виникнення кризових ситуацій і НС. Якщо кризові ситуації все ж таки стаються, то виникає необхідність у відповідних заходах, спрямованих на відновлення нормальної життєдіяльності та опрацюванням висновків з метою зниження ризику повторення ситуації.

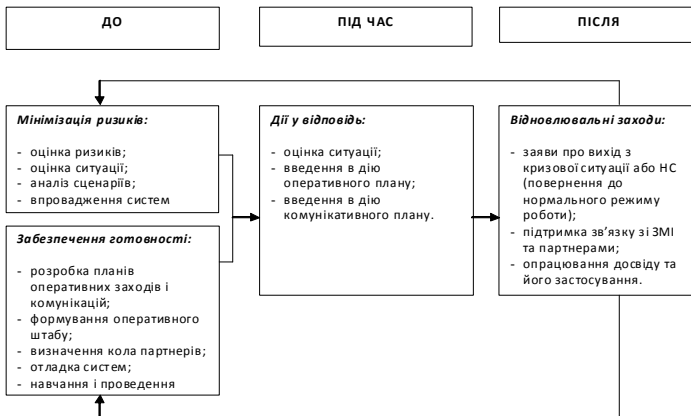


Рис. 2. Процес кризового менеджменту та управління НС



Діяльність у кризових ситуаціях і НС значно відрізняється від рутинної поведінки — перед управліннями та їх підлеглими постають нові та незнайомі задачі, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов'язків. Такі ситуації, як правило, 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. В зв'язку з чим ключове значення надається ступеню готовності до дій за подібних обставин, визначені заздалегідь коло обов'язків і розподіл відповідальності. Високий ступінь готовності передбачає здатність сприймати значно більше коло викликів і потенційних загроз порівняно до свого наявного досвіду [6-8].

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

Фаза мінімізації ризиків складається із заходів, спрямованих на зниження вірогідних негативних наслідків кризової ситуації або НС. Їх метою є ідентифікація уразливих місць установи та прийняття упереджувальних заходів із зниження їх вразливості. До переліку таких дій входять:

- проведення досліджень з виявлення ризиків і можливих критичних станів;
- оцінка ризиків (ранжування за значимістю та актуальністю);
- аналіз сценаріїв і прогностичних моделей (в 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.

Фаза 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 навчальних і тренінгів щодо дій згідно розроблених планів.

План оперативних заходів є рамковим документом, в якому міститься весь обсяг інформації, що необхідна керівникам для ефективного управління за умов кризових ситуацій і НС. Іншими словами, план повинен містити керівні вказівки на випадок виникнення таких ситуацій. Слід не складати занадто об'ємних та ускладнених планів, на вивчення яких за умов реальних НС не буде потрібного часу. План повинен містити наступні основні компоненти:

- визначення кризових ситуацій і НС, що передбачаються даним планом;
- структуру керівництва (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 даного плану у випадку виникнення кризової ситуації або НС;
- організаційно-технічне забезпечення (приміщення та обладнання, яке виділяється у розпорядження кризового оперативного штабу).

План комунікаційних заходів містить в собі керівні вказівки до дій до початку, під час і після закінчення кризи або НС. План призначений допомогти всім учасникам, залученим до спільних дій, притримуватись єдиної системи оцінок в 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 даної 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 суттєво сприяти ефективній координації дій в момент їх настання.



Відладка систем передбачає забезпечення безперерійного функціонування всіх організаційно-технічних ресурсів, що задіяні згідно надзвичайного плану (відсутність або нестача необхідних компонентів здатна паралізувати діяльність за умов НС або кризової ситуації). До цього переліку входять:

- будівлі і приміщення;
- комунікаційне обладнання (телефони, факси, комп'ютери і мережеве обладнання, відеосистеми і т. п.);
- запасне і резервне обладнання з витратними матеріалами;
- 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 випробуватись, оперативна команда разом з допоміжним технічним персоналом повинні проходити відповідні навчання і тренінги. Навчання і тренінги можуть сприяти:

- підтримці адекватного рівня підготовки учасників щодо їх 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 у конкретні дії конкретних осіб;
- уточненню дискусійних моментів і з'ясування незрозумілих деталей.

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

Фаза дій у відповідь 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.

Оцінка ситуації містить збір інформації про конкретну кризову ситуацію або НС та встановлення надійності джерел. Цей крок дозволяє оцінити масштаб проблеми та встановити структуру прийняття рішень, до кола цієї відповідальності належить дана проблема. Відповідна структура, в свою чергу, приймає рішення про введення до дії планів оперативних заходів і комунікацій, якщо буде вважатися це потрібним.

Введення до дії оперативного плану означає збір відповідної оперативної групи (штабу) та виконання ними своїх обов'язків. Як правило це передбачає також входження у контакт з державними та іншими зовнішніми партнерськими структурами з метою подальшого вивчення проблемної ситуації та встановлення пріоритетів в програмі дій. Вводяться до дії короткотермінові заходи, що спрямовані на зменшення збитків і ліквідацію безпосередніх загроз, а також вивчаються можливості довготермінового плану.

Введення до дії комунікаційного плану первинно передбачає підготовку офіційної позиції щодо ситуації, яка склалася. У цьому напрямку проводяться наступні заходи:

- визначення ступеню можливої зацікавленості ЗМІ в ситуації, що склалася;
- призначення офіційного спікера (прес-офіцера) та забезпечення його необхідною інформацією;
- підготовка офіційних повідомлень і координація їх розповсюдження;
- забезпечення умов, необхідних для роботи ЗМІ.

Основним предметом взаємодії зі ЗМІ є встановлення та пояснення характеру проблемної ситуації, запевнення громадськості в том, що впроваджуються всі необхідні заходи для вирішення ситуації, яка склалася. Комунікація здійснюється протягом всієї активної фази дій у відповідь з метою актуалізації і розповсюдження необхідної інформації.

Відновлювальна фаза містить низку заходів, спрямованих на завершення кризи або НС, та містить:

- офіційну заяву про закінчення кризи або НС;
- підтримку контактів зі ЗМІ та партнерськими організаціями;



— забезпечення підтримки персоналу, задіяному в ліквідації кризи або НС, а також постраждалим;

— аналіз та виводження досвіду.

Повернення до нормального режиму функціонування передбачає офіційну об'яву про закінчення (ліквідацію) кризи або НС. Хоча наступні зусилля, спрямовані на подолання наслідків, мають тенденцію поступово розчинятися у повсякденній рутині, слід підтримувати контакти зі ЗМІ та партнерськими організаціями для того, щоб успіхи в реалізації довготермінових заходів не розчинилися в інформаційному просторі. Особливу увагу слід приділяти підтримці персоналу, який може відчувати довготермінові наслідки стресу та перенапруги сил.

Відновлювальна фаза передбачає процес організаційного навчання та аналізу досвіду. Кризові ситуації та НС здатні впливати як негативно, так й позитивно на професійну й громадську репутацію установи (організації). У тому, та в іншому разі установа повинна бути спроможна засвоїти рефлексивний компонент таких ситуацій, не перебуваючи ні в стані самозаспокоєності, ні в стані паралізуючого страху перед можливим повторенням таких ситуацій.

Досвідчене керівництво не втратить можливості провести формалізований аналіз ситуації та встановити позитивні й негативні моменти, не припускаючи зведення проблеми до пошуку винних, а зміцнюючи акцент на задачах підвищення організаційної готовності до можливого повторення подібних ситуацій.

#### Список використаних джерел

1. Ларчев О. И. Теория и методы принятия решений : Учеб. / О. И. Ларчев. — М. : Логос, 2000. — 296 с.
2. Руководство по управлению чрезвычайными ситуациями. Система управления чрезвычайной ситуацией (ICS) // Береговая охрана США. — Вашингтон, окр. Колумбия, 20593, 2001. — 254 с.
3. Силов В. Б. Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке / В. Б. Силов. — М. : ИНПРО.РЕС, 1995. — 228 с.
4. Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of the Public Service of Canada. / P. Boisvert and R. Moore. — Canadian Center for Management Development, 2003. — 480 p.
5. Empowering State and local Emergency Preparedness. Recommendation of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction. / M. E. Wermuth. — RAND Corporation, 2004. — 270 p.
6. Stehly M. E. The Impact of Governance on Disaster Vulnerability / Thesis requirement for degree of Master of Arts in Geography. — Waterloo : University of Waterloo, 2006. — 170 p.
7. McEntire D. A. Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction : Towards a holistic paradigm // Disaster Prevention and Management. — 2001. — № 10 (3). — p. 189-196.
8. Weichelgartner J. Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited // Disaster Prevention and Management. — 2001. — № 10 (3). — p. 85-94.

*Стаття рекомендована до друку засіданням вченої медичної ради  
Українського науково-практичного центру екстреної  
медичної допомоги та медицини катастроф  
(протокол № 3 від 2 квітня 2009 року)*

Надійшла до редакції 10.05.2009  
Рекомендована до друку 19.06.2009



