

Пристайко В.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

СИТУАЦІЙНІ ЦЕНТРИ ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті узагальнено зарубіжний досвід і виділено основні характеристики ситуаційних центрів як ключового інституційного механізму державного антикризового управління. Проаналізовано діяльність ситуаційних центрів США, Німеччини, Європейського Союзу та Сінгапуру. Показано, що ситуаційні центри формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень і контролю їх виконання. Це дозволяє реалізувати новий формат державного антикризового управління. Відповідний зарубіжний досвід доцільно адаптувати для розвитку мережі ситуаційних центрів в Україні.

Ключові слова: управлінські рішення, ситуаційні центри, кризові ситуації, державне антикризове управління, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах стрімкого зростання інформації та обмеженості у часі перед управлінцями стоїть проблема оперативного прийняття рішення. Саме тому для керівників як вищих державних органів, так і місцевих органів управління критично важливою є наявність технологічного й інституційного середовища, яке б сприяло якісному аналізу інформації та оперативному прийняттю ефективних державних рішень, особливо у кризових ситуаціях. Процеси комплексного реформування різних сфер суспільного життя та самої системи державного управління, а також сучасні військово-політичні реалії в Україні є дуже потужними чинниками частого виникнення кризових ситуацій.

На думку фахівців, проблема підвищення ефективності управлінських рішень завжди зберігає свою актуальність [1, с. 118]. Зазначені вище чинники викликають потребу удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень у системі державного антикризового управління в Україні, зокрема у надзвичайних ситуаціях, в умовах надзвичайного або воєнного стану тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню механізмів прийняття управлінських рішень, у т. ч. в умовах криз у державному управлінні, приділяли увагу А. Васильєв, В. Бакуменко, Ю. Гладун, М. Дніпренко, О. Карпенко, Р. Марутян, Н. Подвірна, А. Семенченко, О. Труш та ін.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнення зарубіжного досвіду та виділення основних характеристик ситуаційних центрів як ключового

інституційного механізму державного антикризового управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед основних етапів прийняття управлінського рішення виділяють: ідентифікацію і діагностування проблеми; підготовку необхідної інформації для рішення; генерування альтернатив розв'язання проблеми; визначення оціночних критеріїв; аналіз можливих наслідків запропонованих альтернатив; прийняття (вибір) рішення; його доведення до виконавців та організація виконання; контроль результатів і процесу реалізації рішення; оцінку отриманих результатів [2, с. 289–291; 3, с. 60–62]. В антикризовому управлінні найбільш відповідальною фазою є розробка ефективних управлінських рішень.

За способом ухвалення управлінських рішень можна виділити два основні методи: індивідуальний і груповий (колективний) [4, с. 138]. У кризових ситуаціях принципіві рішення стратегічного характеру потребують колективного обговорення, а тактичні й оперативні рішення мають прийматися одноосібно відповідальними посадовцями. До найбільш значущих чинників, від яких залежить якість управлінських рішень, відносять категорію та масштаб проблеми, умови рішення, достатність і достовірність (вірогідність) вихідної інформації, технічне оснащення [5, с. 128; 6, с. 109]. Ці універсальні чинники можна доповнити з урахуванням специфіки антикризового управління.

Відповідно до [5, с. 130] загальна послідовність розробки управлінських рішень в антикризовому управлінні включає такі етапи, як:

1. Підготовка управлінських рішень – розробка системи заходів щодо виходу із кризової ситуації.

2. Збір інформації про ситуацію, що зводиться до аналізу потоків документів (вхідні, вихідні, звіти, плани тощо).

3. Структурний аналіз кризової ситуації, що передбачає визначення та ранжування причин кризової ситуації.

4. Визначення доцільності та шляхів виходу з кризової ситуації залежно від того, наскільки криза вплинула діяльність у певній сфері або організації. Цей етап зумовлює три можливі стратегічні напрями подальшого розвитку на наступному етапі.

5. Якщо з'ясовано, що момент початку діяльності щодо виходу з кризи минув, можливий лише контроль за кризовими процесами. Якщо кризова ситуація дуже негативно вплинула на діяльність у певній сфері або організації та подальше її продовження неможливе, розробляється програма припинення діяльності. Якщо кризова ситуація вплинула на діяльність не дуже суттєво, вибудовується модель реорганізації (реформування) діяльності.

6. Визначення необхідних ресурсів (внутрішніх, зовнішніх) для реалізації стратегічного напрямку та цілей антикризового управління.

7. Розробка програми антикризових заходів.

8. Перевірка ресурсних можливостей для досягнення поставлених цілей і якості проведеного аналізу кризової ситуації. У разі недостатності ресурсів переглядаються підходи до створення системи антикризового управління.

9. Вироблення сукупності антикризових управлінських рішень відповідно до розробленої програми антикризових заходів.

Реалізація зазначеної послідовності вироблення управлінських рішень у системі державного антикризового управління потребує спеціального інституційного забезпечення, у якому ключовим інституційним механізмом виступають ситуаційні центри (далі – СЦ) різних рівнів. Залежно від галузі застосування назва «Ситуаційного центру» може трансформуватися у «центр командування й управління» (command and control center), «кризовий центр» (crisis center), «надзвичайний центр» (emergency center), «залу нарад» (corporate boardroom, conference room). Під СЦ розуміється не лише спеціально обладнане приміщення, але й відповідні інформаційні, телекомунікаційні, програмні та методичні засоби, що забезпечують процес доставки, агрегації інформації з метою вироблення відповідного управлінського рішення.

СЦ формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень і контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати за різних сценаріїв управлінських ситуацій [7, с. 119].

СЦ може працювати у трьох режимах: проблемного моніторингу; планового обговорення управлінських ситуацій і впливів; надзвичайного режиму. Основним завданням СЦ є підтримка прийняття стратегічних рішень на основі візуалізації та поглибленої аналітичної обробки оперативної інформації [8, с. 6].

Концепція СЦ була запропонована англійським кібернетиком С. Біром у 1970-ті рр., під керівництвом якого був створений перший СЦ для перших осіб держави. Робота СЦ базується на теорії прийняття рішень і передбачає участь у прийнятті рішень таких категорій фахівців [9, с. 100]:

- аналітиків – людей, котрі є фахівцями з проблемами, що розглядається, та мають досвід у моделюванні для підготовки альтернатив рішень, але не відповідають за прийняті рішення;

- експертів – людей, які є фахівцями з проблемами, що розглядається, беруть участь у колективному обговоренні альтернатив, але не відповідають за прийняті рішення;

- особи, котра приймає рішення та відповідає за них;

- модератора – людини, яка є ініціатором колективного обговорення проблеми, організовує та веде колективне обговорення альтернатив рішення та готує пропозиції щодо можливих варіантів вирішення проблеми.

Нині у світі існує близько 300 СЦ, що використовуються урядами різних країн і керівниками великих корпорацій. Так, Президента США обслуговують чотири СЦ. Кілька десятків СЦ є у Європі, наприклад, у Норвегії їх 10. Один із найбільш технічно оснащених СЦ знаходиться в розпорядженні уряду Німеччини.

Так, у США успішно функціонує СЦ Білого дому (White House Situation Room) – цілодобовий наглядний і сигнальний центр, що забезпечує Президента, помічника з національної безпеки, членів Ради безпеки поточною розвідувальною і відкритою інформацією для вироблення і реалізації політики в у сфері національної безпеки. Основні особливості СЦ Білого дому:

– безпосередня близькість до основного місця перебування Президента США, де він може оперативно отримати будь-яку інформацію про стан у країні та світі, зв'язатися в будь-який час із директором ЦРУ;

– ситуаційний центр є одночасно розвідувальним та операційним центром для керівництва США;

– невеликий розмір приміщення, внаслідок чого нечисленний персонал (аналітики, техніки) повинен бути добре підготовлений, крім того, технічне оснащення повинно бути функціональним.

Структура СЦ Президента США:

– група чергових у складі 45 осіб, основне завдання яких – відстежувати у режимі реального часу головні міжнародні події глобального масштабу та готувати на цій основі щоденні доповіді керівництву державного департаменту, а також оперативні зведення за подіями у світі;

– штаб зі сприяння урегулюванню криз у складі 8 осіб, основна функція якого – кризовий моніторинг, зокрема відстеження та прогнозування потенційних криз і т. зв. «надзвичайне планування», тобто відпрацювання алгоритму дій, а також навчання співробітників методам антикризового реагування фахівців [10, с. 289].

Найбільш вдалим прикладом комбінованого СЦ є Центри управління космічними польотами і Центри проведення командно-штабних вчень збройних сил НАТО і США. Іншим відомим прикладом СЦ є Центр стратегічної інформації і операцій ФБР (Strategic Information and Operations Center), що грав ключову роль в розслідуванні подій 11 вересня 2001 р. Центр забезпечує не лише збір і агрегацію необхідної інформації, але і координацію роботи з виділеної проблеми різних міністерств і відомств. Він розташований у будівлі ФБР і має підвищену охорону. У центр входять дві кімнати командування, кімната управління та кімната конференцій. Всі приміщення обладнані спеціальними засобами відображення.

Подібні центри управління та підтримки ухвалення рішень створені у Пентагоні та інших державних установах (Air Force Innovation Center, Defense Systems Management College, Federal Aviation Administration, Department of State), у міністерствах оборони країн Західної Європи (UK Post Office та ін.). В умовах загострення міжнародної ситуації, у т. ч. в контексті боротьби з міжнародним тероризмом, СЦ активно створюються у зовнішньополітичних відомствах провідних країнах світу.

З відкритих джерел відомо, що у США СЦ діють не лише в державних структурах, але й у

крупних комерційних організаціях, де є необхідність оперативного ухвалення управлінських рішень на базі багатоаспектної інформації. Зокрема, ситуаційні центри підтримки ухвалення рішень мають такі всесвітньо відомі компанії, як Price Water House Coopers, Boeing, Aerospatiale, Nokia, Eastman Chemicals, Computer Science Corporation, Grenridge Insurance, а також багато нафтових корпорації [11].

У Німеччині найбільш оснащеним СЦ вважається «Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель» (Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Landern), заснований за результатами повені літо 2002 р. та інтенсивної політичної дискусії після терактів 11 вересня 2011 р. Основні завдання цього СЦ:

– основне, загальнодоступне місце для отримання інформації щодо загроз і подій національної важливості;

– постійне відстеження оперативної обстановки на карті місцевості та дій цивільних служб для міжвідомчої координаційної групи, СЦ Міністерства внутрішніх справ, інших федеральних служб;

– визначення загроз та оцінка можливих збитків у співпраці з іншими органами, організаціями, інститутами;

– підготовка матеріалів, інформування громадян країни про першочергові заходи щодо подолання кризових ситуацій;

– співробітництво зі структурами ЄС з приводу моніторингу кризових ситуацій.

СЦ обслуговується німецькою інформаційною системою deNIS. Співробітники проектної групи deNIS роблять моніторинг більше тисячі Інтернет-сайтів і перевіряють їх на придатність для розміщення своєї інформації у загальному доступі (в т. ч. сайти аварійних, рятувальних, сервісних служб) [10, с. 290].

У структурах управління ЄС функціонує Спільний СЦ (The EU Joint Situation Center). Він був створений у 2002 р. у відповідь на терористичні атаки у вересні 2001 р. в США. Розташований у Брюсселі, штат центру складає 100 осіб. Основні завдання СЦ ЄС:

– забезпечення країн ЄС достовірною та своєчасною інформацією з питань безпеки суспільства, оцінки ймовірних загроз;

– раннє попередження при загрозі терористичних актів;

– обмін розвідувальною інформацією розвідслужбами країн ЄС з СЦ;

До структури СЦ ЄС входять такі підрозділи.

1. Бюро цивільної розвідки (the Civilian intelligence Cell). Аналітики бюро займаються оцінкою політичної обстановки та терористичних загроз.

2. Підрозділ загальної діяльності (the General Operation Unit). Проводять цілодобовий моніторинг подій у світі та займаються аналізом нерозв'язувальної інформації.

3. Підрозділ зв'язку (the Communication Unit). Підрозділ займається забезпеченням та конфіденційністю комунікацій Ради Європи.

СЦ Сінгапуру об'єднує системи раннього попередження. Територія Сінгапуру є достатньо невеликою і майже вся проглядається камерами зовнішнього спостереження. Тому уряд знає все, що відбувається, будь-то дорожні затори чи надзвичайні ситуації. Фахівці цього СЦ цілодобово проводять моніторинг подій у місті та передмісті. Також СЦ обслуговують аналітики для прогнозування ситуацій, що відбуваються в місті та в регіоні. СЦ обмінюється інформацією з Азійським центром попередження катастроф [10, с. 291].

В Україні створення мережі СЦ центральних органів виконавчої влади передбачено серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Крім того, у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 [12], йдеться про необхідність вдосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки й оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи СЦ профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони. Ключовим елементом цієї єдиної системи є Головний ситу-

аційний центр України, створений відповідно до Указу Президента України від 28 лютого 2015 р. і введений у дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 р. [13]. Розвиток мережі зазначених СЦ має відбуватися з урахуванням проаналізованого зарубіжного досвіду.

Висновки. В умовах сучасної України, особливо з урахуванням дії специфічних військово-політичних і соціально-економічних чинників, особливої актуальності набуває удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень у системі державного антикризового управління в Україні, зокрема у надзвичайних ситуаціях, в умовах надзвичайного або воєнного стану тощо. Серед відповідних інституційних механізмів ключове значення мають СЦ різних рівнів. Вони формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень та контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат державного антикризового управління.

Нині у світі існує близько 300 СЦ, що використовуються урядами різних країн. Так, Президента США обслуговують чотири СЦ, наприклад, СЦ Білого дому. У Німеччині фахівці виділяють «Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель». У структурі наднаціонального європейського управління функціонує Спільний СЦ ЄС. Звертає на себе увагу також досвід функціонування об'єднаного СЦ Сінгапуру.

В Україні формування дієвої мережі СЦ на загальнодержавному рівні передбачене основними стратегічними документами, а саме Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегією національної безпеки України. Розвиток мережі цих СЦ потребує застосування доцільних елементів зарубіжного досвіду, адаптація якого до вітчизняних реалій зумовлює перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Подвірна Н. Умови ефективності управлінських рішень. *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи*. 2011. Вип. 23. С. 118–122.
2. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
3. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. Одеса : АО БАХВА, 1997. 160 с.
4. Райт Г. Державне управління. / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.
5. Карпенко О.А. Основи антикризового управління : навчально-методичний посібник. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 208 с.
6. Кульчій І.О. Антикризове управління : навчальний посібник. Полтава : ПолтНТУ, 2016. 120 с.

7. Гладун Ю.Я., Ліпенцев А.В. Побудова типового центру забезпечення публічної безпеки на прикладі ситуаційного центру Головного Управління Національної поліції у Львівській області. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 119–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_15 (дата звернення: 15.05.2019).

8. Ситуативні центри органів державної влади: наукові розробки / авт. кол. : А.І. Семенченко, І.В. Клименко, А.В. Журавльов та ін. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.

9. Дніпренко Н.К., Вишневський В.В. Ситуаційний центр як складова електронного урядування. *Збірка доповідей П'ятої дистанційної науково-практичної конференції за міжнародною участю «Системи підтримки прийняття рішень. Теорія і практика. СППР–2009»*. 2009. С. 99–103. URL: <http://conf.atsukr.org.ua/sbornik.php#292> (дата звернення: 15.05.2019).

10. Труш О.О., Гудима О.П., Новік І.С. Інформаційно-аналітичні засоби забезпечення державного управління у провідних країнах світу: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 287–295. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_40 (дата звернення: 15.05.2019).

11. Марутян Р.Р. Ситуаційні центри як основа стратегічного управління у сфері національної безпеки. URL: http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10 (дата звернення: 15.05.2019).

12. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 15.05.2019).

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 р. «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України»: Указ Президента України від 28 лютого 2015 р. № 115/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/115/2015/paran2#n2> (дата звернення: 15.05.2019).

СИТУАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В статье обобщен зарубежный опыт и выделены основные характеристики ситуационных центров как ключевого институционального механизма государственного антикризисного управления. Проанализирована деятельность ситуационных центров США, Германии, Европейского Союза и Сингапура. Показано, что ситуационные центры формируют информационное пространство для эффективного мониторинга, прогнозирования, принятия решений и контроля их выполнения. Это дает возможность реализовать новый формат государственного антикризисного управления. Соответствующий зарубежный опыт целесообразно адаптировать для развития сети ситуационных центров в Украине.

Ключевые слова: управленческие решения, ситуационные центры, кризисные ситуации, государственное антикризисное управление, зарубежный опыт.

SITUATION CENTERS AS A KEY INSTITUTIONAL MECHANISM OF STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE

The article generalizes foreign experience and picks out the main features of situational centers as a key institutional mechanism of state anti-crisis management. Activity of situational centers in the USA, Germany, European Union, and Singapore is analyzed. It is shown that situational centers form information space for effective monitoring, forecasting, decision-making and control of their implementation. It allows implementing a new format of state anti-crisis management. Appropriate foreign experience is expedient to be adapted for development of the situational centers' network in Ukraine.

Key words: managerial decisions, situational centers, crisis situations, crisis anti-crisis management, foreign experience.