УДК 351.7:43+654.9

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-340-355](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-340-355)

Терент'єва Анна Валеріївна, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, 04074, Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. (044)468-91-84, ел.пошта: teren_a@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3881-5865>

ДОСЛІДЖЕНІСТЬ ПРОБЛЕМИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. Стаття узагальнює аргументи та контраргументи в межах наукової дискусії з питання можливості застосування стандартизації при опрацюванні управлінських рішень в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання допомоги постраждалому населенню. Основною метою проведеного дослідження є обґрунтування доцільності використання методології кризового менеджменту для прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій шляхом запровадження стандартів і процесного підходу до прийняття управлінських рішень при швидкій зміні обмежень та граничних умов. Систематизація літературних джерел та підходів до вирішення проблеми засвідчила, що дослідженість стандартизації в умовах надзвичайних ситуацій ускладнюється розбіжністю у визначенні самого поняття «управління в умовах надзвичайних ситуацій» і визначенні фаз перебігу надзвичайної ситуації.

Актуальність вирішення даної наукової проблеми полягає в тому, що 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 надзвичайної ситуації свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості, урахування яких в діяльності органів державного управління в умовах надзвичайної ситуації дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків та зменшенню збитків.

В статті представлено результати емпіричного аналізу стандартизації термінології і процесів управління, який засвідчив, що в українських реаліях процеси управління в умовах надзвичайних ситуацій базуються на використанні застарілих підходів до прийняття управлінських рішень. Дослідження емпірично підтверджує та теоретично доводить, що нагальною

потребою в умовах України є запровадження процесного підходу в управлінні з використанням методології кризового менеджменту, а також гармонізації нормативної бази, зокрема державних стандартів.

Ключові слова: кризовий менеджмент, методологія, надзвичайна ситуація, стандарт, управління, управлінське рішення.

Terentieva Anna Valeriivna, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Chair of State Service, Management and Learning under International Projects, Institute of public administration in the sphere of the civil protection, 04074, Kyiv, Str. Vyshgorodska, 21, tel. (044)468-91-84, e-mail: teren_a@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3881-5865>

INVESTIGATION OF THE PROBLEM OF STANDARDIZATION OF DECISION-MAKING IN EMERGENCY SITUATIONS

Abstract. The article summarizes arguments and counterarguments within the scientific discussion on the possibility of using standardization when developing managerial decisions in the process of emergency response and recovery and population relief service. The main purpose of this study is to substantiate the feasibility of crisis management methodology for managerial decision-making in emergency situations by introducing standards and process approach to managerial decision-making with rapid changes in restrictions and limiting conditions. The systematization of literature sources and approaches to solving the problem has shown that the study of standardization in emergency situations is complicated by difference in the definition of concept of “emergency management” and the definition of the phases of emergency situation.

The relevance of solving this scientific problem is that reducing time for developing, making and implementing managerial decisions, increasing uncertainties and risks, need for additional resources from reserves and availability of different modes of operation of the system of emergency public management suggest that public management in this sphere has certain features, consideration of which in the activities of state authorities in emergency situations will reduce the likelihood of making inappropriate managerial decisions and will help to save resources and time for elimination of consequences and to reduce losses.

The article reports the results of empirical analysis of standardization of terminology and management processes, which showed that emergency management processes in Ukrainian realities are based on the outdated approaches to managerial decision-making. The study empirically confirms and theoretically proves that the urgent need in Ukraine is to introduce the process approach to management using the crisis management methodology, as well as harmonization of regulatory framework, in particular, state standards.

Keywords: crisis management, methodology, emergency situation, standard, management, managerial decision.

Постановка проблеми. На якість життя в будь-якій частині будь-якої країни суттєво впливають ризики виникнення надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру.

Звідси слід зауважити, що використання лише традиційного адміністративного підходу до реагування на виникнення НС, що застосовується частіше за все до вирішення цієї складної проблеми, малоефективне, що підтверджується саме досвідом їх застосування та результатами впровадження цих рішень. Глобальна проблема в цих умовах - недостатня координація та співпраця між державними і місцевими органами управління та неурядовими громадськими організаціями.

Однією з головних причин низького рівня безпеки населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів в Україні є слабкість державної політики, спрямованої на посилення превентивної діяльності у сфері забезпечення техногенної та природної безпеки.

Аналіз практичної діяльності органів управління і сил цивільного захисту показав, що мають місце суттєві недоліки в організації оперативного реагування на НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що, у більшості випадків, свідчить про відсутність як достатнього практичного досвіду, так і необхідних знань у керівників всіх ланок управління системи цивільного захисту.

Враховуючи це в Україні, ці ризики є досить високими; існує гостра необхідність розробки організаційно-адміністративних підходів до цієї комплексної проблеми.

Запровадження світових стандартів безпечної життєдіяльності як одна з вимог європейської інтеграції України можливе за умов кардинальних концептуальних і методологічних інновацій та інституційних перетворень у сфері цивільного захисту.

Мобілізація значних матеріальних, фінансових та кадрових ресурсів для ліквідації наслідків НС починається саме в той момент, коли надходить екстрене повідомлення про виникнення НС. Слід зауважити, що оперативне та адекватне використання ресурсів є головним завданням при плануванні дій на стадії ліквідації наслідків НС. З вищезазначених причин не викликає сумнівів важливість питання ефективного управління процесом ліквідації наслідків НС з використанням стандартизованих процедур опрацювання управлінських рішень з метою підвищення рівня координації та комунікації між всіма залученими інституціями та службами, що вимагає застосування методології кризового менеджменту в умовах НС.

Завдання ефективного та адекватного реагування на виникнення НС є одним із нагальних завдань системи цивільного захисту, що зумовлені двома причинними факторами: по-перше, збільшенням частоти та складності НС і комплексності їх наслідків, по-друге, поява нових видів НС, зокрема, соціально-політичного характеру, що вимагає специфічної методології при організації процесу реагування на них.

Проведення пошуково-рятувальних операцій в умовах НС з масовою кількістю постраждалих, організація надання допомоги постраждалим і хворим під час епідемій і пандемій потребує використання методології кризового менеджменту, що кардинально відрізняється від традиційних процедурних підходів, що загально прийняті в сфері цивільного захисту та охорони громадського здоров'я.

Управління в умовах НС відбувається шляхом постійного керівництва органу управління та уповноваженого керівника ліквідації НС силами та засобами, що залучені, та в організації завдань, покладених на ліквідацію НС або її комплексних наслідків.

Основними завданнями управління в умовах НС є підтримка високого рівня морально-психологічного стану особового складу підрозділів та органів управління та постійна готовність до дій за призначенням з ліквідації наслідків НС і надання всього спектру допомоги постраждалим. Крім того, заздалегідь укладаються плани реагування на виникнення НС і плани функціонування забезпечуючих підсистем цивільного захисту; налагоджується постійна інформаційна взаємодія, а саме збір та аналіз даних про ситуацію в зоні НС; опрацьовується алгоритм своєчасного прийняття рішень та доведення його до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із небезпечної зони, а також підготовка сил і засобів до пошуково-рятувальних робіт, пов'язаних з ліквідацією НС; організація ресурсного забезпечення сил і засобів; контролінг виконання поставлених завдань підлеглими та організація всіх видів забезпечення для ефективного реагування на виникнення НС.

Наразі у сфері цивільного захисту, однієї із складових національної безпеки України, виникла необхідність вироблення стандартизованих процедур опрацювання управлінських рішень в умовах швидкоплинних змін обстановки в зоні НС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Експерти-практики [1-3] визнають, що забезпечення готовності до дій при реагуванні на виникнення НС всіх без винятку державних інституцій, неурядових громадських організацій та установ є вирішальним фактором ефективних дій за цих складних умов. Також справедливим це твердження є стосовно необхідності чіткого розуміння природи криз та НС з точки зору функцій та завдань державного управління.

З урахуванням даного нюансу, беручи до уваги погляд експертів на саме таке явище, як НС, є кілька визначень терміну "управління в умовах

надзвичайних ситуацій" з урахуванням розподілу за фазами реагування, технологією реагування та залученням ресурсів ззовні.

У світовій практиці наявні два розуміння процесу управління в умовах НС, в основу яких покладено етапність перебігу НС або катастрофи [4] та врахування ризику при плануванні заходів з реагування на виникнення НС [5].

Етапність перебігу НС, досліджена в [4], полягає в тому, традиційний процес управління НС і катастрофами (disaster management) складається з двох фаз: перша - зниження ризику до моменту виникнення НС та катастроф та другої фази - відновлення після НС та катастроф. Перша фаза складається з таких заходів, як запобігання, готовність до виникнення НС та пом'якшення наслідків, а друга відповідно передбачає заходи щодо реагування, відновлення та реабілітації постраждалих. Даний підхід представляє технологічний процес реагування на виникнення стихійних лих або НС техногенного характеру.

Використання терміну "управління ризиками НС" (disaster risk management - DRM), описане в [5], зауважене на потребі врахування потенційних ризиків НС як при плануванні дій у разі виникненні НС так й під час реагування на НС, з розумінням того, що частина ризиків є вражаючими факторами НС – первинними і вторинними.

Управління ризиками НС має на меті зменшення ризику при застосуванні комплексних заходів із запобігання, мінімізації та готовності до дій під впливом вражаючих факторів НС. Термін "управління ризиками НС" використовується в американських керівних документах [6] для позначення правових, інституційних та політичних сфер та адміністративних механізмів і процедур, пов'язаних як з попереднім, так і з подальшим управлінням процесом реагування на виникнення НС.

Використання терміну "кризовий менеджмент".(crisis management), вперше введене в [7], все ж таки ближче до громадської безпеки, частиною якої, безперечно є цивільний захист - запобігання виникненню НС, мінімізація наслідків НС та реагування безпосередньо на стихійні лиха і природні катастрофи, техногенні аварії, НС соціального та військового характеру. На думку дослідника [7], "в умовах кризи ти не встигаєш думати, тому нагальною потребою є підготовка менеджерів нового покоління до управління кризою на магістерських програмах, що базуються на мультидисциплінарному підході".

Мета статті. Стан дослідженості проблеми стандартизації прийняття управлінських рішень в умовах НС з урахуванням реформування сектору національної безпеки України з метою реалізації конституційних гарантій щодо збереження життя і здоров'я громадян є актуальною науковою проблемою, що досліджується у даній публікації.

Виклад основного матеріалу. Саме для України ризики стихійних лих і НС техногенного характеру досить високими, що зумовлює нагальну потребу в реформуванні і стандартизації методологічних підходів до опрацювання управлінських рішень у сфері цивільного захисту. Враховуючи це, традиційні

підходи до опрацювання управлінських рішень без урахування швидкоплинних змін обстановки в зоні НС часто призводять до незадовільних результатів, що підтверджується практичним досвідом реагування [8].

Складна або недостатня координація дій офіційних органів влади, відомств та неурядових громадських організацій під час реагування на НС значно ускладнює надання допомоги постраждалим та відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалій території. Це підтверджує часткову відповідність традиційним принципам управління сучасним викликам сучасності.

Державне управління у сфері цивільного захисту має певні особливості, завдяки чому необхідність скорочення часу на розробку, прийняття та реалізацію управлінських рішень в умовах збільшення невизначеності та ризику, необхідність залучення додаткових ресурсів із відставання та наявності різних режимів функціонування системи державного управління в НС є основними факторами, що саме визначають цю специфіку. Це врахування при опрацюванні управлінських рішень зменшить ймовірність неадекватних рішень, заощадить ресурси та час для ліквідації наслідків НС та зменшить втрати серед постраждалого населення.

Зважаючи на це, і враховуючи практики інших країн [9, 10], важливо централізувати кризові комунікації в одному органі (кризовому штабі), що матиме можливість керувати та надавати інформацію про НС або кризу у разі її виникнення.

Процес запобігання, локалізації та ліквідації НС (особливо тривалих, середніх, оперативних прогнозів загрози виникнення НС) характеризується неповною та недостовірною інформацією, невеликим резервом часу, доступним для прийняття рішення про надання екстреної допомоги постраждалим в зоні НС.

На думку науковців [11] реагування на НС насамперед спрямовується на мінімізацію чи пом'якшення їх наслідків, надання постраждалим усього спектру необхідної допомоги, що можливий на постраждалій території. Саме тому процес управління в умовах НС має певну циклічність, пов'язану з технологією реагування на НС. У межах одного циклу відбувається аналіз інформації про потенційно можливі події, низка заходів проводиться задля підвищення спроможності до дій в умовах НС. Можлива також реалізація заходів із попередження виникнення негативних наслідків НС на наступних ітераціях циклу управління, а також формування планів реагування на НС та планів запобігання виникненню НС та утворення повного циклу управління в умовах НС.

Тобто стає зрозумілим, що управління в умовах НС має певну циклічність, й поділяється на фази - готовності до виникнення НС, мінімізації та пом'якшення її наслідків, фази реагування на виникнення НС та тривалої фази - фази оновлення (відновлення).

Фаза готовності до виникнення НС передбачає здійснення низки організаційних та підготовчих заходів, спрямованих на збільшення спроможностей до дій в умовах НС.

Фаза мінімізації чи пом'якшення наслідків НС спрямована на підготовку територіальної громади (адміністративної території) до функціонування в нормальних умовах життєдіяльності та зменшення негативного впливу НС на адміністративні процеси.

Фаза реагування зумовлює залучення всіх сил та засобів державних інституцій та неурядових громадських організацій до дій у відповідь на вплив вражаючих факторів НС та надання допомоги постраждалим.

Усі фази є логічно послідовними та відстежуються під час перебігу будь-якого стихійного лиха або техногенної аварії.

Досліджено в [12], що основними цілями управління кризами або НС є: зменшення або уникнення втрат внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф; термінове надання всього спектру необхідної допомоги; забезпечення швидкого та ефективного відновлення постраждалої території.

На нашу думку [13], з точки зору управління різницю термінів "криза" та "надзвичайна ситуація" можна чітко обґрунтувати з використанням понятійно-категорійного апарату державного управління, але дуже часто ці терміни використовуються як синоніми.

Зважаючи на це, кризою слід вважати ситуацію, яка кидає виклик суспільним уявленням про належний стан речей, традицій, цінностей, безпеки, безпеки чи цілісності держави. Тоді як НС - обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності, що зазначено в Кодексі цивільного захисту України.

Також можна стверджувати, що термін "emergency management", визначений в стандарті ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management, найбільш повно відповідає нашому розумінню управління в умовах НС[8, 13].

Таким чином, з точки зору управління таке явище як НС - це припинення нормального процесу життєдіяльності на постраждалій території, тоді як криза - непередбачена подія, що загрожує стабільності підприємства, і раптова серйозна подія, яка може пошкодити або навіть зруйнувати репутацію компанії.

Враховуючи все вище викладене, можемо стверджувати, що узагальнене опрацювання управлінських рішень в умовах НС можна розділити на кілька ітеративних етапів: I - постановка проблеми (з'ясування обстановки в зоні НС); II - підготовка управлінських рішень; III - прийняття управлінських рішень та IV - реалізація управлінських рішень (реагування на виникнення НС).

Перший етап - постановка завдання, містить обробку інформації, що надходить безпосередньо із зони НС і містить опис поточної оперативної обстановки з визначенням поточної ситуації, перевірка і контроль наявних ресурсів для вжиття заходів з ліквідації наслідків НС.

На другому етапі - підготовці управлінських рішень - визначаються критерії вибору обґрунтованих управлінських рішень. Для цього можна скористатися декількома альтернативами з урахуванням кількісних та якісних обмежень. Кількість параметрів, що використовуються для опрацювання управлінського рішення, залежить від типу розпливчастості вхідних даних про подію, у нашому випадку – про НС.

На етапі прийняття управлінського рішення обов'язково розглядаються можливі альтернативні рішення для пошуку «кращих» та «найгірших» варіантів. На цьому ж етапі експерти [1, 2, 6, 12] пропонують зосередитися на саме на опрацюванні «найгіршого» сценарію.

Під час четвертого етапу - реалізації управлінських рішень (реагування на виникнення НС) - повинна бути обґрунтована система організації та моніторингу дій системи цивільного захисту щодо управління органами з виконання завдань, а також необхідна відповідна регламентована процедура оцінки рішення щодо параметрів ефективності, своєчасності та адекватності управлінських рішень. Аналогічну оцінку повинні проводити експерти, які мають значний власний практичний досвід реагування на виникнення НС.

Сучасний науково-методичний супровід [8, 13] та світовий досвід реагування [1, 2, 9] свідчать про наявність загальних концептуальних елементів: оцінка ризиків НС, попереднє планування заходів реагування з урахуванням специфіки НС та обґрунтованості процесу прийняття управлінських рішень. З цієї причини базовим стратегічним підходом для досягнення достатньої спроможності щодо реагування на виникнення НС є використання ризик-орієнтованого підходу при опрацюванні управлінських рішень.

Співставлення фаз циклу управління та відповідно етапів (див. табл. 1) надасть можливість згрупувати заходи з реагування на виникнення НС для подальшої стандартизації управлінських процедур та запровадження процесного управління у сфері цивільного захисту.

Таблиця 1

Співставлення фаз циклу управління та етапів при управлінні в умовах НС

Фази циклу управління в умовах НС	Етапи управління	Заходи
До виникнення НС	Запобігання	Визначення припустимих показників Плани евакуації Захист навколишнього середовища Опрацювання стандартів
	Мінімізація наслідків	Структурні та неструктурні зміни для мінімізації негативних наслідків НС
	Готовність	Планування організація, тренування і навчання, матеріально-технічне забезпечення, налагодження комунікації та взаємодії
Після виникнення НС	Реагування	Ресурсна логістика Реагування на виникнення НС Пошуково-рятувальні роботи Надання медичної та психологічної допомоги Забезпечення постраждалого населення
	Відновлення	Відновлення об'єктів критичної інфраструктури Відновлення нормальної життєдіяльності постраждалої території
	Реконструкція та реабілітація	Реабілітація постраждалих Відновлення та розвиток постраждалих територій

Реагування на виникнення НС фокусується на управлінні одразу після виникнення цієї події, включаючи готовність, а управління в умовах НС включає широкий спектр заходів - запобігання, пом'якшення наслідків, готовність, а також безпосередньо реагування на НС.

Світова практика [1, 2, 9-11] визначає потребу нормативного врегулювання управлінської специфіки в умовах НС. Вітчизняна практика нормування у даній безпековій сфері [8, 13] тісно пов'язана з поняттям національної безпеки.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента від 26.05.2015 № 287/2015, визначає одним із основних напрямків національної безпеки України створення ефективного сектору цивільного захисту завдяки професіоналізації, вдосконаленню професійного рівня персоналу, ефективній мотивації їх до належного виконання поставлених

завдань, оптимізації структури та складу оперативних підрозділів служби цивільного захисту.

Рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 18.02.2015 "Про додаткові заходи щодо посилення національної безпеки України" Президент України № прийнятий Указом 139/2015 від 12.03.2015 р. "Про рішення Рада з питань національної безпеки та оборони України від 18.02.2015 р. "Про додаткові заходи щодо посилення національної безпеки України" на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) покладено завдання щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, забезпечення проведення для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій навчання керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів із питань цивільного захисту.

Закон України "Про національну безпеку" визначив Стратегію суспільної безпеки та цивільного захисту України - документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає вплив національної безпеки у сфері громадської безпеки та цивільного захисту. У цих сферах визначені шляхи досягнення цілей та реалізації пріоритетів державної політики, зокрема урядових програм, галузевих стратегій та програм, направлених на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їх цілей, підзвітних розробці документів, контроль за їх реалізацією та оцінкою. Це також є основою для розробки галузевих стратегій та концепцій, національних програм спеціального призначення у сферах громадської безпеки, оборони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики, а також для розробки оперативних планів та планів використання сил та ресурсів у кризових ситуаціях.

Впровадження одного з пріоритетів європейської інтеграції - вступу України до Механізму цивільного захисту ЄС, сприятиме підписання та реалізація нової версії Адміністративної угоди між ДСНС України та Генеральним управлінням навколишнього середовища Європейської Комісії з питань співробітництва та Координаційним центром з надзвичайних ситуацій.

Участь у Програмі сприяє підвищенню можливостей ДСНС України з подолання катастроф на місцевому, регіональному та національному рівнях шляхом налагодження ефективної взаємодії з ЄС та державами-учасниками

Східного партнерства у сфері цивільного захисту.

У рамках зазначеної Програми представники ДСНС України беруть участь у міжнародних семінарах, тренінгах та навчаннях з питань цивільного захисту. Участь у зазначених заходах дає можливість покращити професійний рівень та досвід українських експертів, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами ЄС і стандартами з планування, підготовки та проведення рятувальних операцій, підвищити обізнаність з організації цивільного захисту в країнах-учасницях Східного партнерства та сприяє налагодженню взаємодії з відповідними структурами країн-учасниць Східного партнерства у сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків НС.

Також здійснюватиметься гармонізація нормативно-правової бази, зокрема впровадження стандартів ISO, регулюючих дій щодо НС у розділі "Соціальна безпека".

Стандарт ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management визначає методологію створення системи управління в умовах НС, спрямовану на мінімізацію ризиків для людей в умовах стихійних лих та техногенних аварій, оптимізацію координації та співпраці під час реагування на НС для забезпечення відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалій території.

Наразі національні стандарти України адаптуються шляхом безумовної імплементації міжнародних стандартів. Це пов'язано з тим, що переважна більшість українських національних стандартів, таких як ДСТУ 7095:2009. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Захист населення у надзвичайних ситуаціях. Основні положення та ДСТУ 3891:2013. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять розроблені на основі радянських стандартів, які не відповідають вимогам сучасності щодо формування середовища безпеки.

Можна говорити про впровадження в Україні ISO 22320:2011. Societal security - Emergency management - Requirements for incident response за рахунок наявності національного стандарту ДСТУ ISO 22320:2017. Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT). Однак слід зазначити, що вже є оновлений ISO 22320:2018. Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management.

Цікавим є подальший розгляд відповідності фаз та етапів управління в умовах НС і стандартизації цих процесів (див. табл. 2).

Таблиця 2

Стандартизація управління в умовах НС

Фаза управління в умовах НС	Етап	Міжнародний стандарт	Національний стандарт України
До виникнення НС	Запобігання	ISO 22320:2018 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management	ДСТУ ISO 22320:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT)
	Мінімізація наслідків	ISO 22320:2018 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for incident management	ДСТУ ISO 22320:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Вимоги щодо реагування (ISO 22320:2011, IDT)
		ISO 22324:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for colour-coded alerts	ДСТУ ISO 22324:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо кольорового кодування попереджень про небезпеку (ISO 22324:2015, IDT)
		ISO 22325:2016 Security and resilience - Emergency management - Guidelines for capability assessment	ДСТУ ISO 22325:2017 Безпека та стійкість до надзвичайних ситуацій. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо оцінювання готовності (ISO 22325:2016, IDT)
		ISO/TR 22351:2015 Societal security - Emergency management - Message structure for exchange of information	ДСТУ ISO/TR 22351:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Структура сповіщень для обміну інформацією (ISO/TR 22351:2015, IDT)
	Готовність	ISO 22322:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for public warning	ДСТУ ISO 22322:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо оповіщення населення (ISO 22322:2015, IDT)

Фаза управління в умовах НС	Етап	Міжнародний стандарт	Національний стандарт України
		ISO 22398:2013 Societal security - Guidelines for exercises	ДСТУ ISO 22398:2017 Соціальна безпека. Методичні рекомендації щодо проведення навчань (ISO 22398:2013, IDT)
Після виникнення НС	Реагування	ISO 22324:2015 Societal security - Emergency management - Guidelines for colour-coded alerts	ДСТУ ISO 22324:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації щодо кольорового кодування попереджень про небезпеку (ISO 22324:2015, IDT)
		ISO/TR 22351:2015 Societal security - Emergency management - Message structure for exchange of information	ДСТУ ISO/TR 22351:2017 Соціальна безпека. Управління у надзвичайних ситуаціях. Структура сповіщень для обміну інформацією (ISO/TR 22351:2015, IDT)

* Наведені ДСТУ є діючими.

Застосування певної методології управління в умовах НС може бути визначеною двома основними факторами, а саме - вразливістю або стійкістю функціонування об'єкта, галузі, адміністративної території. Уразливість - це відсутність здатності виконувати важливі функції в перед та після виникнення НС (наприклад, пошук та порятунок постраждалих, евакуація, кризові повідомлення тощо). Відповідно, стійкість - це здатність функціонувати під впливом вражаючих факторів НС, сприяти поінформованості громадськості про НС та збільшувати її потенціал за допомогою аналізу небезпек та вражаючих факторів, матеріально-технічного забезпечення, планування та навчання служб екстреного реагування на НС та волонтерів .

Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що управління в умовах НС є стандартизованими процесами, заснованими на застосуванні інструментарію управління та планування, спрямованими на оптимальну організацію надання допомоги постраждалим і ліквідацію комплексних наслідків НС.

Остаточним запитом щодо вдосконалення теорії управління в умовах НС є інтеграція результатів досліджень, що сприяє вивченню причин виникнення і перебігу НС, та дисциплін управлінського спрямування, таких як стратегічне та антикризове управління. Для практиків-управлінців життєво важливо

оцінити різноманітність питань та функцій, що потребують вирішення у сфері цивільного захисту. До них відносяться, але не обмежуються ними: аналіз небезпеки та вразливості, планування землекористування, інженерія, планування, навчання, екологічна освіта, логістика, матеріально-технічне забезпечення, бюджетування, профілактика пожеж, евакуація, укриття, екстрена медична допомога та медичне сортування, пошуково-рятувальні операції, кризові комунікації тощо. Крім того, теорія управління в умовах НС повинна враховувати демографію, соціологію та поведінкові науки.

Висновки. Актуальною необхідністю є використання єдиної термінології у сфері цивільного захисту у всіх службах екстреного реагування для налагодження комунікації та поглиблення співпраці під час участі українських пошуково-рятувальних підрозділів та мобільних медичних формувань служби медицини катастроф у складі міжнародних гуманітарних місій.

Зазначимо це визначення поняття "emergency management", передбаченим в ISO 22320: 2018, найбільш точно представляє характер безпосереднього реагування на виникнення НС з поєднанням дій усіх функціональних підсистем, які надають допомогу постраждалим.

Безумовно, досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень щодо реагування на виникнення НС можливе лише при поєднанні методів, що визначаються рівнем проблемності та характером завдань у сфері цивільного захисту, які потребують вирішення. На нашу думку, цьому буде сприяти використання стандартизованих термінології та управлінських процедур у сфері цивільного захисту, заснованих на національних та міжнародних стандартах, що відповідає тенденціям гармонізації правового поля України з європейським та світовим.

Література:

1. Khorram-Manesh A, Ashkenazi M., Djalali A, et al. (2015). Education in disaster management and emergencies: defining a new European course. *Disaster Med Public Health Prep.* 9(3):245-255. doi.org/10.1017/dmp.2015.9.
2. Lennquist S, et al. (2012). *Medical Response to Major Incidents and Disasters (MRMI). A Practical Guide to All Medical Staff.* Berlin, Germany: Springer-Verlag
3. McEntire D. (2006). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for resilience.* Wiley: New York.
4. Asghar S., Alahakoon D. and Churilov L. (2008). Categorization of disaster decision support needs for the development of an integrated model for DMDSS *International Journal of Information Technology & Decision Making* Vol. 07, No. 01, pp. 115-145. doi.org/10.1142/S0219622008002843.
5. Baas S., Ramasamy S., DePryck J.D. & Battista F. (2008). *Disaster risk management systems analysis, A guide book,* FAO, Rome.
6. McEntire D. (2006). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for resilience.* Wiley: New York.
7. Lagadec P. (2007). Crisis management in the 21st century unthinkable" events in "inconceivable" contexts in Rodríguez, Havidán & L. Quarantelli, Enrico & R. Dynes, Russell. *Handbooks of Sociology and Social Research.* doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4.

8. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / Гур'єв С.О., Терент'єва А.В., Волянський П.Б. / А.В. Терент'єва. К., 2008. 148с.

9. Bowman R. (2016). Emergency Management Crisis Communication. [Retrieved 2018-20-12]. Available at: <https://www.linkedin.com/pulse/emergency-management-crisis-communication-bowman-d-sc-cand> (in Eng).

10. Collins M., Neville K., Hynes W., & Madden, M. (2016). Communication in a disaster - the development of a crisis communication tool within the S-HELP project. *Journal of Decision Systems*, 25(sup1), 160–170. doi.org/10.1080/12460125.2016.1187392.

11. Perry, R. & Quarantelli, E.L. (Eds.).(2005). What is a disaster? New answers to old questions. Philadelphia. PA, USA: Xlibris.

12. Quarantelli, E.L. (2000). Disaster Research. In E.F. Borgatta and R.J.V. Montgomery (Eds.) *Encyclopedia of Sociology*, edited by New York, NY: Macmillan, pp. 682-688.

13. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями : монографія / А. В. Терент'єва; Ін-т держ. упр. у сфері цивіл. захисту МНС України. - К. : Доктор Медіа, 2009. - 332 с.

References:

1. Khorram-Manesh A, Ashkenazi M., Djalali A, et al. (2015). Education in disaster management and emergencies: defining a new European course. *Disaster Med Public Health Prep*. 9(3):245-255. doi.org/10.1017/dmp.2015.9.

2. Lennquist S, et al. (2012). *Medical Response to Major Incidents and Disasters (MRMI). A Practical Guide to All Medical Staff*. Berlin, Germany: Springer-Verlag

3. McEntire D. (2006). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for resilience*. Wiley: New York.

4. Asghar S., Alahakoon D. and Churilov L. (2008). Categorization of disaster decision support needs for the development of an integrated model for DMDSS *International Journal of Information Technology & Decision Making* Vol. 07, No. 01, pp. 115-145. doi.org/10.1142/S0219622008002843.

5. Baas S., Ramasamy S., DePryck J.D. & Battista F. (2008). *Disaster risk management systems analysis, A guide book*, FAO, Rome.

6. McEntire D. (2006). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for resilience*. Wiley: New York.

7. Lagadec P. (2007). Crisis management in the 21st century "unthinkable" events in "inconceivable" contexts in Rodríguez, Havidán & L. Quarantelli, Enrico & R. Dynes, Russell. *Handbooks of Sociology and Social Research*. doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4.

8. Guriev S., Terentieva A., & Volianskyi P. (2008). Kryzovyi menedzhment ta pryncypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii [Crisis management and the principle of risk management in the process of eliminating in the emergencies], Kyiv [in Ukrainian].

9. Bowman R. (2016). Emergency Management Crisis Communication. [Retrieved 2018-20-12]. Available at: <https://www.linkedin.com/pulse/emergency-management-crisis-communication-bowman-d-sc-cand> (in Eng).

10. Collins M., Neville K., Hynes W., & Madden, M. (2016). Communication in a disaster - the development of a crisis communication tool within the S-HELP project. *Journal of Decision Systems*, 25(sup1), 160–170. doi.org/10.1080/12460125.2016.1187392.

11. Perry, R. & Quarantelli, E.L. (Eds.).(2005). What is a disaster? New answers to old questions. Philadelphia. PA, USA: Xlibris.

12. Quarantelli, E.L. (2000). Disaster Research. In E.F. Borgatta and R.J.V. Montgomery (Eds.) *Encyclopedia of Sociology*, edited by New York, NY: Macmillan, pp. 682-688.

13. Terentieva A. (2009). Upravlinnya nadzvy`chajny`my` sy`tuaciyamy` [Emergency management], Kyiv [in Ukrainian].