

УДК 334.02, 351.862.1

DOI: 10.46548/21vek-2020-0951-0029

ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

© 2020

Бондаренко Роман Александрович, кандидат педагогических наук, доцент,
доцент кафедры теории и методологии государственного управления*Академия управления МВД РФ**(125171, Россия, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8, e-mail: r.bond@mail.ru)*

Аннотация. В статье рассматриваются подходы к определению управленческого решения, дается определение понятия управленческого решения в чрезвычайной ситуации на основе анализа законодательной базы РФ. Под принятием управленческого решения в чрезвычайной ситуации понимается социальный акт, который принят в установленном порядке субъектом управления и который, имея директивное значение, направлен на ликвидацию и/или предотвращение негативных последствий чрезвычайной ситуации, через определение целей деятельности объекта управления, а также пути и средства их достижения. На основании законодательства выделены основные виды чрезвычайных ситуаций, основные режимы функционирования органов государственного управления. Рассмотрен алгоритм принятия управленческого решения, выделяются особенности процесса принятия решения в чрезвычайных ситуациях (дефицит времени, резкий рост неопределенности, изменение характера социальных реакций). В качестве проблемы, требующей дополнительного рассмотрения выделен расчет рисков, в частности, выделение основного критерия, так как при этом возникают проблемы этического плана. Отмечается, что выделенные в литературе особенности принятия решений в органах внутренних дел относятся скорее ко органам государственной власти в целом. В заключении ставится задача коррекции имеющихся алгоритмов принятия решений с учетом выделенной специфики.

Ключевые слова: управленческое решение, чрезвычайная ситуация, управление, алгоритм.

MAKING OF MANAGEMENT DECISIONS IN EMERGENCY

© 2020

Bondarenko Roman Alexandrovich, candidate of Pedagogical Sciences,
associate Professor of the Department of Theory and Methodology of Public Administration*The Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation**(125171, Russia, Moscow, Zoya and Alexandra Kosmodemyanskikh St., 8, e-mail: r.bond@mail.ru)*

Abstract. The article deals with the approaches to the definition of a management decision and gives a definition of the concept of a management decision in an emergency based on the analysis of the legislative base of the Russian Federation. Adoption of a management decision in an emergency situation means a social act, which is adopted in the established order by the subject of management and which, having a directive meaning, is aimed at liquidation and/or prevention of negative consequences of an emergency situation, through definition of goals of activity of the object of management, as well as ways and means of their achievement. Based on the legislation, the main types of emergency situations and the main modes of functioning of state administration bodies have been identified. The algorithm of making a management decision is considered, the peculiarities of the decision-making process in emergency situations (time deficit, sharp increase of uncertainty, change of character of social reactions) are highlighted. The calculation of risks has been singled out as a problem requiring additional consideration the selection of the main criterion, as it raises problems of an ethical plan. It is noted that the features of decision-making in the internal bodies highlighted in the literature relate rather to the public authorities. In conclusion the task is to adjust the available algorithms of decision making to the specifics highlighted.

Keywords: management decision, emergency, management, algorithm.

Введение. Пандемия *COVID-19* оказала существенное влияние на все стороны общественной жизни. Функционирование управления в условиях чрезвычайной ситуации, с частности процессы принятия управленческих решений приобрело характер проблемы, которая касается фактически всех социальных субъектов.

Проблема принятия управленческих решений достаточно широко рассматривается в рамках различных специальностей. В последние годы издан широкий спектр работ, посвященных управленческим решениям [1-4]. Существенный вклад в разработку проблематики внесли Л.Н.Албастова [5], Д.Д.Вачугов [6], П.Друкер [7-9], Д.К.Лафта [10], Э.М.Коротков [11],

В.И. Подлесных [12] и др.

Целью данной работы является рассмотрение процесса принятия управленческих решений в чрезвычайной ситуации, выявление особенностей данного процесса.

Материалы и результаты исследований. К определению понятия управленческого решения существуют различные подходы. Так, Л.И. Лукичева и Д.Н.Егорычев [13], а также Э.А.Смирнов [14] рассматривают управленческое решение как действие и обращают внимание на значимость знаний объективных законов управления и анализ информации о функционировании системы управления. Н.И. Кабушкин [15] рассматривает управленческое решение

как вид управленческого труда, состоящий из последовательности целенаправленных действий. С нашей точки зрения, наиболее справедливо определение Е.Ф. Яськова, который рассматривает управленческое решение как социальный акт, который принят в установленном порядке субъектом управления и который, имея директивное значение, определяет цели деятельности объекта управления, а также пути и средства их достижения [16], поскольку с одной стороны подчеркивается волевой характер действий управляющего субъекта (само понятие акт подразумевает волевой характер), с другой стороны – подчеркивается значимость нормативного аспекта в принятии управленческих решений, что представляется особенно важным для рассмотрения особенностей принятия управленческих решений на различных уровнях государственного управления и, в частности, в органах внутренних дел.

Определенный интерес представляют и выделяемые в литературе критерии управленческого решения, к которым относятся: цели; последствия; разделение труда; профессионализм [17].

Для рассмотрения специфики принятия управленческого решения в чрезвычайной ситуации, необходимо кратко коснуться правовой базы, основы которой заложены федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (№68-ФЗ от 21.12.1994 в редакции от 23.06.2020)[18]. Законодатель трактует чрезвычайную ситуацию как обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Таким образом, существенным критерием подобной ситуации является реализованная или потенциальная угроза человеческой жизни или реальный ущерб окружающей среде или экономике. Признаком данной ситуации является нарушение привычной жизни людей. Таким образом, чрезвычайная ситуация двояко влияет на процесс принятия управленческих решений с одной стороны существенно изменяя сами условия существования объекта управления, следовательно трансформируя обычные алгоритмы принятия решений, с другой стороны изменяя сами условия принятия решения, то есть изменения касаются и непосредственно управленческой деятельности, как в части целей (главным становится минимизация отрицательных последствий), так и содержания.

Таким образом, управленческое решение в чрезвычайной ситуации можно определить как социальный акт, который принят в установленном порядке субъектом управления и который, имея директивное значение, направлен на ликвидацию и/или предотвращение негативных последствий чрезвычайной ситуа-

ции, через определение целей деятельности объекта управления, а также пути и средства их достижения. Таким образом, уже в определении подчеркивается существенная особенность процесса принятия управленческого решения в чрезвычайной ситуации, выражающуюся в том, что это всегда реакция на неуправляемое воздействие или его непосредственную угрозу.

Закон делит чрезвычайные ситуации в зависимости от затронутой территории, количества пострадавших людей, размера ущерба на:

- 1) локального характера;
- 2) муниципального характера;
- 3) межмуниципального характера;
- 4) регионального характера;
- 5) межрегионального характера;
- 6) федерального характера.

С точки зрения нашего исследования важно, что при этом в процесс принятия решений вовлекаются фактически все уровни управления, однако в зависимости от вида ситуации, принятие основных управленческих решений концентрируется на соответствующем или более высоком уровне управления, с вовлечением в процессы нижестоящих уровней. Так в условиях весны 2020 года, стратегические решения о типе реагирования принимались на федеральном уровне, однако в процесс принятия решений были вовлечены все иные уровни управления, вплоть до руководства отдельных предприятий.

Закон выделяет следующие основные режимы функционирования органов государственного управления в соответствии с критерием угрозы возникновения чрезвычайной ситуации: повседневный режим (угроза отсутствует); режим повышенной готовности (существует угроза возникновения); непосредственно режим чрезвычайной ситуации (при реализации угрозы в реальной жизни, ликвидации ее последствий). С точки зрения принятия управленческих решений в чрезвычайной ситуации, эти уровни отличаются прежде всего временным лимитом на принятие решений (время на принятие решения убывает от повседневного режима к режиму чрезвычайной ситуации), а также степенью неопределенности последствий (которая нарастает в режиме повышенной готовности и особенно в режиме чрезвычайной ситуации).

Операционный компонент, последовательность действий по принятию управленческих решений достаточно неплохо разработана в современных исследованиях. Например, А.С.Боровиков [19] предлагает следующий эталонный алгоритм принятия управленческого решения (рис. 1).

Предложенная схема вполне применима и к принятию управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций, однако необходимо определить специфику действий в подобных условиях.

Первая особенность заключается в жестко заданном времени принятия решения, более того, ситуация острого временного дефицита особенно характерна для подобного вида, поскольку затягивание с приня-

тием решения может привести к росту тяжести последствий.

Во-вторых, резко нарастает неопределенность, поскольку чрезвычайная ситуация предполагает нетипичность всей ситуации, а значит отсутствие наработанных стереотипов действия. Неопределенность затрагивает как саму ситуацию, так и реакцию на нее (в качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся после введения первых ограничительных мер в рамках коронавирусной инфекции, когда значительное число граждан восприняло введенный

режим нерабочих дней просто как дополнительные выходные, не считая необходимым изменить свое поведение и следовать требованиям соблюдения режима самоизоляции).

В-третьих, меняется сама реакция социальных субъектов на привычные раздражители, что приводит к затрудненности прогнозирования их поведения. Так, например, существенную опасность в чрезвычайных ситуациях представляет распространение паники, которая может возникнуть как ответ на стандартные обстоятельства.



Рисунок 1 – Эталонный алгоритм принятия управленческого решения

Существенно затрудняется и расчет рисков, для расчета которых можно использовать критерий потерь от «минимакса» (критерий Сэвиджа); критерий «максимина» (критерий Вальда); критерий «максимакса»; «альфа-критерий» (Критерий Гурвица) [20]. Специфика принятия управленческих решений в чрезвычайной ситуации в системе государственного управления осложняется и тем, что нет четкого понимания, что брать в качестве основного критерия при расчете рисков. В рамках коммерческого предприятия, таковым, несомненно, может выступать прибыль (при условии соблюдения базовых требований соблюдения законодательства). Что брать для составления матрицы решения в режиме чрезвычайной ситуации в качестве основных рисков и как их рассчитывать? Безусловный

приоритет жизни людей, заявленный на всех уровнях государственного управления в качестве основного критерия оценки рисков, требует четкой операционализации, поскольку его базовая аксиологическая трактовка подразумевает ценность каждой человеческой жизни, а принятие решений базируется на вероятностном методе, который позволяет минимизировать количество потерь в обществе в целом, однако не гарантирует обеспечение конкретной жизни. Так, например, СМИ приводили описания случаев в ряде стран, когда на самом нижнем уровне принятия решения (конкретного лечебного учреждения), в условиях дефицита аппаратов искусственной вентиляции легких врач был вынужден делать выбор между двумя пациентами. Статистически одна жизнь будет сохранена, однако

ситуация выбора между несколькими кандидатами на лечение порождает серьезные этические проблемы.

Определенная специфика будет и при принятии управленческих решений государственными органами, в частности органами внутренних дел. Д.А. Мусатов выделяет следующие специфические признаки, принятия управленческих решений в органах внутренних дел: 1) субъективный характер управленческого решения; 2) властный характер управленческого решения; 3) волевой характер управленческого; 4) регулятивная направленность управленческого решения; 5) творческий характер управленческого решения; 6) компетентностный характер управленческих решений; 7) процедурный характер принятия управленческого решения [21].

Однако, этот предложенный перечень применим практически к любому виду принятия решений в системе государственного управления. Специфика кроется скорее в применении данных признаков. С нашей точки зрения, эта специфика обусловлена как особенностями самой правоохранительной деятельности, так и особым статусом органов внутренних дел – как правовым, так и социальным. В частности, практически любое управленческое решение в системе ОВД приобретает публичный характер, имеет расширенную императивность, поскольку непосредственно затрагивает широкий круг граждан. Особое значение эти признаки приобретают при принятии решений в чрезвычайной ситуации, так как резко вырастает как степень неопределенности, так и цена последствий принятого решения. Кроме того, необходимо отметить возникновение еще одной существенной коллизии. С одной стороны, в условиях чрезвычайной ситуации резко вырастает ценность оперативности принятия решения, так как практически все чрезвычайные ситуации имеют ярко выраженный динамический характер, с другой стороны к принятию решений государственными органами и, особенно, органами внутренних дел предъявляются жесткие требования по соблюдению процедуры принятия решения, четкое соблюдение которой резко увеличивает время принятия решения и может привести к принятию запаздывающих решений, реализация которых не только не способствует достижению поставленных целей, но может напротив ухудшить ситуацию. Это проблема осознана и законодателем, в частности в последней редакции закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» большая роль в принятии решений отведена органам государственной власти различного уровня, в отличие от предыдущих редакций, когда основной объем решений должен был приниматься специальными органами (по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям). Однако, с нашей точки зрения, этого недостаточно. Необходимо на нормативном уровне отразить необходимые процедуры принятия управленческих решений с учетом специфики действий в чрезвычайной ситуации.

Заключение. Таким образом, процесс принятия

управленческих решений в чрезвычайной ситуации имеет свою специфику, которую надо учитывать в управленческой деятельности, при принятии управленческих решений в государственных органах и органах внутренних дел. Процесс принятия управленческих решений на различных уровнях нуждается в дальнейшем рассмотрении с точки зрения коррекции алгоритмов принятия решения с учетом выявленной специфики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бусов В. И. Управленческие решения. — М.: Юрайт, 2018. — 254 с.
2. Карданская Н.Л. Управленческие решения. — М.: Юнити, 2015. — 439 с.
3. Киселев, А.А. Принятие управленческих решений. — М.: Директ-Медиа, 2019. — 182 с.
4. Пирогова Е. В. Управленческие решения. - Ульяновск : УлГТУ, 2010. — 176 с.
5. Албастова Л. Н. Технологии менеджмента. - Ростов-на-Дону : Изд-во Северо-Кавказской акад. гос. службы, 2011. - 302 с.
6. Основы менеджмента. - М. : Высш. шк. (ВИШ), 2001. - 366 с.
7. Друкер П. Менеджмент. Вызовы XXI века — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2012. - 163 с.
8. Друкер, П. Практика менеджмента. — М.: Вильямс, 2007. - 397 с.
9. Друкер, П. Эффективный руководитель — М.: Манн, Иванов и Фербер : Эксмо, 2020. - 232 с
10. Лафта, Дж. К. Управленческие решения - М.: Центр экономики и маркетинга, 2002. - 301 с.
11. Коротков, Э. М. Менеджмент. — М.: Юрайт, 2010. - 640 с.
12. Подлесных, В. И. Теория организации. - М.: ИНФРА-М, 2013. - 343 с.
13. Лукичева Л. И., Егорычев Д. Н. Управленческие решения: учебник / под ред. Ю. П. Анискина. — М., 2009. — С.17.
14. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений: учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
15. Кабушкин Н. И. Основы менеджмента. Учебник. — М.: НИПЖ «ФУА», ЗАО «Экономпресс».1997.
16. Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления: Словарь-справочник. — М.: Академия управления МВД России,1997. — С.153.
17. Петухова С.В. Управленческие решения: технология, методы и инструменты / С. В. Петухова, П. В. Шеметов, В. В. Радионов, Л. М. Никифорова. - М.: Омега-Л, 2011.
18. Федеральный закон №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 в редакции от 23.06.2020. // Консультант Плюс.
19. Боровиков А.С. Алгоритм принятия управленческих решений в условиях риска и неопределённости. Текст: электронный. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/algoritm-prinyatiya-upravlencheskih-resheniy-v-usloviyah-riska-i-neopredelyonnosti/viewer>
20. Ременников Б.В. Управленческие решения: учебное пособие — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015 — С. 94
21. Мусатов Д.С. Понятие и признаки управленческого решения в деятельности органов внутренних дел. //Бизнес в законе, 2014, №1. - С.183.

Статья поступила в редакцию 12.11.2020

Статья принята к публикации 11.12.2020