

Ситник Григорій Петрович,

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, Президент наукової установи ГО «Академія національної безпеки», професор кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 01033, вул. Володимирська, 60, к.326. тел.: (044)-239-31-23, e-mail: sgp1000@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3083-5733>

ВЗАЄМОЗУМОВЛЕНІСТЬ КРИЗОВИХ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. У статті показано, що кризові ситуації є невід’ємним атрибутом соціальної системи, операціоналізуються через поняття «протиріччя», сприяють зміні якісно-кількісних характеристик буття соціальної системи у руслі формування нової соціальної реальності. Аналіз наукового доробку та законодавства дозволив дійти висновку, що кризова ситуація, критична ситуація, криза, надзвичайна ситуація, є визначальними властивостями вказаних систем та наслідком дії взаємопов’язаних факторів через що деякі поняття вживаються як синоніми, що свідчить про необхідність більш чіткого з’ясування їх співвідношення. Встановлено, що кризові ситуації соціального характеру розвиваються у часі та просторі, що дозволяє виділити їх певні стадії, у тому числі ті, на яких можуть виникнути надзвичайні ситуації. Їх характерною особливістю є те, що управління в таких ситуаціях не тотожне кризовому управлінню, оскільки, не кожна криза пов’язана із загрозами фізичній безпеці громадян чи втрати матеріальних ресурсів. Наслідки надзвичайних ситуацій завжди негативні, на відміну від кризових ситуацій, із амбівалентності властивостей яких ці наслідки можуть бути, як негативні, так і позитивні, незважаючи на те, що між кризовими та надзвичайними ситуації існує прямиий і зворотній зв’язок.

Виокремленні чотири стадії розвитку кризових ситуацій та розкрито їх зміст у контексті зростання небезпек людині (індивіду), суспільству та державним інститутам та з огляду на характер соціальних взаємодій цих суб’єктів: початкова, на якій виникають протиріччя між суб’єктами та відбувається накопичення певних викликів для їх життєдіяльності; статус-кво, на якій кризова ситуація набуває чітких обрисів з огляду на цілі (наміри) суб’єктів та завершується накопиченням потенційних загроз для їх життєдіяльності; критична ситуація – стрімко зростає напруженість у стосунках між суб’єктами, а потенційні загрози для них трансформуються у реальні, що свідчить про настання надзвичайної ситуації; трансформації – затухання протиріч між суб’єктами та формування нової соціальної реальності щодо механізмів соціальних взаємодій.

Доведено, що ототожнення понять кризова ситуація та надзвичайна ситуація є методологічною помилкою.

Ключові слова: криза, конфлікти, кризові ситуації, надзвичайні ситуації, національна безпека, надзвичайний стан, публічне управління.

Sytnyk Grygory Petrovych,

Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor, Honored worker of Science and Technology of Ukraine, President of Scientific Institution of NGO “National Security Academy”, Professor at the Department of Public Administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 01033, st. Volodymyrska, 60, room 326, tel.: (044)-239-31-23, e-mail: sgp1000@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3083-5733>

INTERDEPENDENCE OF CRISIS AND EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY

Summary. The article shows that crisis situations are an integral attribute of the social system, are operationalized through the concept of “contradictions”, and contribute to a change in the qualitative and quantitative characteristics of the existence of a social system in the context of the formation of a new social reality. An analysis of the scientific heritage and legislation allowed us to conclude that a crisis situation, a critical situation, a crisis, an emergency situation are the defining properties of these systems and the consequence of the action of interrelated factors, which is why some concepts are used as synonyms, that cheat about the need to clarify their relationship. It has been established that crisis situations of a social nature develop in time and space, allow us to distinguish their specific stages, including those at which emergency situations may arise. Their characteristic feature is that management in such situations is not identical to crisis management, since not each crisis is associated with threats to the physical security of citizens or the loss of material resources. The consequences of emergency situations are always negative, in contrast to crisis situations, because of the ambivalence of the properties of which these consequences can be either negative or positive, despite the fact that there is a direct and feedback relationship between crisis and emergency situations.

Four stages of the development of crisis situations are distinguished and their content is disclosed in the context of the growth of dangers to a person (individual), society and state institutions, and considering the nature of the social interactions of these entities: the initial stage, at which there are contradictions between the subjects and the accumulation of certain challenges for their life; the status quo, in which the crisis situation takes on a clear outline, taking into account the goals (intentions) of the subjects and ends with the accumulation of potential threats to their livelihoods; critical situation – tensions between subjects are growing rapidly, and potential threats for them are being transformed into real ones, which indicates an emergency; transformations – attenuation of contradictions between subjects and the formation of a new social reality by the mechanisms of social interactions.

It is proved that the identification of the concepts of a crisis situation and an emergency is a methodological mistake.

Key words: crisis, conflicts, crises situations, emergencies, national security, state of emergency, public administration.

Постановка проблеми. Рух об'єктів матеріального світу в часі і просторі лежать в основі їх розвитку, є внутрішньою необхідністю їх існування, яка зумовлена перманентною потребою у якісно-кількісній зміні змісту й форми вказаних об'єктів. Тому в соціальних системах нестабільний стан, який прийнято називати кризовою ситуацією потребує адекватного реагування з боку суб'єктів управління, оскільки ці ситуації можуть трансформуватися у надзвичайні ситуації і, як наслідок, введення надзвичайного чи воєнного стану. Проте лише незначна кількість науковців досліджують управлінські аспекти сутності кризових ситуацій соціального характеру та їх трансформації у відповідні надзвичайні ситуації. Законодавство України виокремлює останні як окремий вид, що мало б активізувати науковий дискурс, розкриття взаємозумовленості кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки. Проте, варто зауважити, що під поняттями кризові ситуації часто розуміють не тільки все, що виходить за межі нормальних умов життєдіяльності суспільства та держави, а й ототожнюють їх, наприклад, з кризами, катастрофами, критичними ситуаціями. Це породжує невизначеність при прийнятті управлінських рішень, що зумовлює необхідність з'ясування динаміки розвитку кризових ситуацій і на цій основі співвідношення з іншими близькими до нього поняттями, передусім поняттям “надзвичайні ситуації”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі забезпечення ефективності управління в кризових ситуаціях присвячено значний обсяг

наукової літератури. Для сучасного періоду дослідження цього явища характерним є намагання створити деяку інтегральну концепцію кризового управління, а наявні його стратегії передбачають, що можна виділити певні стадії й визначити відповідні управлінські завдання щодо її врегулювання [1-3; 14]. Водночас науковці традиційно акцентують увагу на надзвичайних ситуаціях, які виникають через аварії, катастрофи, стихійні лиха тощо, а роботи, в яких досліджуються кризові ситуації, які спричинені соціальними явищами в соціальній системі (масовими заворушеннями, реформами, політичною дестабілізацією тощо), майже відсутні. Як ми зазначали, ці ситуації є визначальною властивістю соціальної системи і є наслідком дії багатьох взаємопов'язаних факторів. Це породжує термінологічну плутанину з близькими за значенням термінами, такими, зокрема, як “соціальна криза”, “критична ситуація”, “надзвичайна ситуація”, які широко використовують у науковому дискурсі та нормативно-правових актах [4-15]. Виконаний аналіз дозволяє дійти висновку, що ці поняття часто не розмежовують, вживають як синоніми, ототожнюють, тому з'ясування їх співвідношення потребує більш чіткого їх поділу, передусім взаємозумовленості кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки.

Метою статті є розкриття взаємозумовленості кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Розвиток соціальної системи зумов-

лений впливом зовнішніх і внутрішніх факторів, які генерують у ній стан нестійкості, який руйнує процеси її функціонування, але він також створює й необхідні умови для більш стійкого та якісного їх здійснення у майбутньому. При цьому існує дві взаємопов'язані, але протилежні тенденції, які є основою буття (існування) соціальної системи: стійкість, яка забезпечує збереження набутих нею якісних характеристик та мінливість цих характеристик, як результат реагування на вказані фактори. Ці тенденції зумовлюють наявність двох взаємозумовлених етапів (стадій) буття соціальної системи, які змінюють один одного: стабільний стан й кризові ситуації в межах яких відбуваються кризи, як переламні моменти у її функціонуванні. При цьому розвиток кризових ситуацій генерує ті чи інші небезпеки для соціальної системи, які заперечують в той чи інший період буття системи її природну визначеність, незважаючи на те, що ці ситуації є невід'ємною властивістю систем, бо можливість заперечення її визначеності згідно закону "заперечення заперечення" міститься у самій системі, що зумовлено єдністю її сталості й змінності, спрямованістю й формами її розвитку. Принципово важливим є й те, що якісно-кількісні характеристики соціальних явищ, які є небезпеками для соціальної системи завжди мають об'єктивно-суб'єктивну природу. Це зумовлено тим, що завжди існує ймовірність неадекватної оцінки безпеки соціальної системи, коли вона починає діяти виходячи з власних уявлень про небезпеку. Таким чином, відмінною особливістю кризових ситуацій в соціальних системах, є наяв-

ність певного потенціалу небезпеки для людини (індивіду) суспільства та державних інститутів. Тому важливими питаннями є з'ясування змісту, форми, причин й динаміки (стадій) кризових ситуацій, як передумови ефективного управління в цих ситуаціях, особливо коли ці ситуації спонукають до введення надзвичайного або воєнного стану. Водночас створення вказаних передумов зумовлює необхідність більш детального розкриття взаємозумовленості соціальних криз, кризових та надзвичайних ситуацій та підстав для введення надзвичайного та воєнного стану.

Згідно ст. 3. Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" до її функцій належить "координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України" [4], а згідно примітки до ст. 4. закону "кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні". Таким чином, у даному випадку кризова ситуація передбачає крайнє загострення протиріч, а умови, тобто перебіг подій за такої ситуації, вирізняються від умов коли вводиться воєнний або надзвичайний стан. При цьому зміст поняття "кризова ситуація" операціоналізується через поняття "протиріччя" [4].

З іншого боку, ті чи інші протиріччя, які виникають у соціальній системі призводять до конфлікту, під яким розуміється зіткнення інтересів, мотивів, тенденцій, суб'єктів суспіль-

ного життя. Таким чином природа вказаних конфліктів соціальна, а їх сутність та динаміка зумовлена соціальними взаємодіями. Як зазначає А.Дондюк “елементи системи знаходяться в конфлікті з іншими за умови, що “відкрите виявлення” інтересів, мотивів, цілей одних елементів активізує дії протилежних інтересів, мотивів системи, його зародження можливе, коли в її межах на одному рівні знаходяться неідентичні в своїх виявах елементи, а сама динаміка конфлікту відбувається або в напрямі до утиску одного з його суб’єктів, або поступової саморуйнації системи або ж повільного його “згасання”, що створює ситуацію взаємодоповнюваності тенденцій, інтересів тощо” [5, с. 299]. Очевидно, ці конфлікти можуть виникати у різних сферах суспільного життя, тобто є різні види таких конфліктів. Так, розповсюдженими є політичні конфлікти, “як відкрите суперництво, протистояння, протиборство суспільних суб’єктів з приводу відносин політичної влади і політичного управління в ситуації кризового загострення протиріччя чи протиріч відносин цих суб’єктів, а його виявами є насильство: спроба примусу або завдання шкоди, що відбувається всупереч інтересам і волі сторони або сторін, проти якої або яких вони спрямовані” [6, с. с.361-362]. З огляду на викладене вище, доцільним є аналіз трактування змісту “кризова ситуація” наведеного в п. 4 Державного стандарту, де вона визначається як “ситуація, в якій з’являється набір травматичних подій, обставин, з яких людина не може вийти, не змінивши їх. Кількість можливих варіантів змінювати ці обставини незначна, будь-яка спроба змін обставин тради-

ційними чи звичайними способами може призвести до погіршення ситуації, до зменшення можливостей та ще більшого обмеження дій” [7]. Аналіз наведеного змісту кризової ситуації дозволяє дійти висновку, що у даному випадку вона ототожнюється з критичною ситуацією, оскільки йдеться про обставини, які створюють загрозу задоволення фундаментальних потреб людини і водночас проблему, якої вона не може уникнути (не може вирішити) в короткий час звичним способом.

Існують чотири категорії, які використовують при інтерпретації змісту поняття “критична ситуація”: стрес, фрустрація, конфлікт, криза. Водночас, на думку Ф.Василюка, дослідники будь-яку критичну ситуацію підводять під улюблену категорію, що призводить до термінологічної плутанини при трактуванні змісту цього поняття, особливо з огляду на те, що й стосовно розуміння цих категорій у них відсутня методологічна визначеність, наприклад, в змісті поняття “стрес” уживаються абсолютно різномірні явища: реакція на холод, радість успіху, припинення тощо [8, с. 31-49]. В кінцевому підсумку він також доходить висновку, з яким важко не погодитися, що кожному з понять, що фіксують ідею критичної ситуації, відповідає своє категоріальне поле, яке відображає особливий вимір життєдіяльності людини, що володіє власними закономірностями та характерними для неї умовами життєдіяльності, типом активності і специфічною внутрішньою необхідністю, що має враховуватися при його використанні [8, с. 31-49].

З огляду на мету нашого дослідження, важливим є окреслення не тільки змісту поняття “конфлікт”, а й

поняття “криза”, як особливого виміру характеристик буття людини та соціальних утворень (соціальних систем), яке володіє власними закономірностями та характерними для нього умовами. Загальновідомо, що проблематика кризи, як занепаду, загострення протиріч, переломний момент тощо, завжди була в колі уваги гуманітарної думки. Так, під кризою в соціальних науках розуміється гостра форма прояву соціальних протиріч, що робить неможливим стабільний, стійкий розвиток суспільства в цілому або його життєво-важливих підсистем. Тому логічною є думка М.Кармазіної, що “політична криза є етапом у розвитку політичного об’єкта, який характеризується порушенням рівноваги однієї чи кількох базових підсистем у процесі їхнього функціонування, тому змінюється сутність об’єкта, порушується регулярність політичної взаємодії, тому така криза може проявлятися в зміні не тільки стану об’єкта, а й його характеристик” [6, с.373]. Варто також погодитися, що політична нестабільність не завжди має наслідком політичну кризу, її розгортання/запобігання (подолання) може сприяти чи перешкоджати негативний/позитивний потенціал політичного об’єкта, його неспроможність/спроможність протистояти деструктивним викликам шляхом неприйняття/реалізації ефективних політичних рішень, тому криза може завершитися як подоланням, так і політичним конфліктом між політичними суб’єктами, у т. ч. у формі перевороту, революції, громадянської війни тощо [6, с.373-374]. Тому варто погодитися із І.Забеліною, що політичні кризи є вкрай небезпечними, оскільки вони є результатом неста-

більного розвитку політичної системи або тупикового стану політичних відносин, найвищий прояв політичних протиріч, тому її наслідками можуть бути руйнування всієї системи управління і соціальна катастрофа [9, с. 345].

Це актуалізує пошук шляхів діагностики політичних криз. С.Ставченко розглядаючи можливі індикатори кризових явищ як інструментів діагностики політичної кризи, вважає, що “у діагностиці політичної кризи досить перспективним убачається виділення трьох типів індикативних показників аналізу кризи залежно від стадії кризи, а саме: індикатори передкризового стану, індикатори актуалізації політичної кризи, індикатори післякризового періоду” [10, с. 265]. При цьому є всі підстави погодитися з нею, що для прогнозування та превентивного управління політичною кризою найбільш перспективними виявляються аналіз та діагностика індикаторів передкризового стану політичної системи, а з позицій політичного управління в кризовій ситуації – аналіз можливостей ескалації кризових явищ та “керованості” параметрами політичної системи [10, с. 265]. Очевидно також, що управління в умовах післякризового періоду має здійснюватися з урахуванням результатів аналізу наслідків кризової ситуації. Як бачимо, С.Ставченко передкризовий стан не ідентифікує як кризову ситуацію, а останню фактично інтерпретує як кризу. Заслугує на увагу і думка Е. Короткова, що криза державного управління це “особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що визначається нестабільністю,

розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас” [11, с. 79].

Варто також зазначити, що в теорії міжнародних відносин криза розглядається як одна зі стадій конфлікту, тому в основному проблеми їх врегулювання розглядаються через призму врегулювання конфлікту в цілому. Трансформація кризової ситуації, яка виникає між учасниками воєнно-політичних відносин, метою яких є досягнення власних інтересів у тому числі із застосуванням воєнних інструментів, у політичну кризу, а останньої у воєнну, як правило, є наслідком їх неспроможності вирішити протиріччя, які виникли у контексті їх політичних, воєнних та інших намірів. Настання воєнної кризи завжди свідчать про високу ймовірність виникнення воєнного конфлікту, під яким розуміється “форма розв’язання міждержавних або внутрішньодержавних суперечностей із двостороннім застосуванням воєнної сили, основними видами якого є війна та збройний конфлікт” [12].

Таким чином, криза є визначальною властивістю будь-якої соціальної системи і є наслідком дії багатьох взаємопов’язаних факторів. Це породжує певні дискусії при класифікації криз та термінологічну плутанину з близькими за значенням термінами, такими, зокрема, як “надзвичайна ситуація”, “кризовий стан”, “катастрофа”. Вони часто вживаються як синоніми, але співвідношення цих понять до кінця не розроблено, тому потребує більш чіткого їх поділу. Наприклад, А.Терент’єва зауважує, що дефініції

“кризова ситуація” та “надзвичайна ситуація” дуже часто використовують як синоніми, проте їх слід розрізняти, незважаючи на те, що вказані ситуації мають спільні характеристики в управлінському сенсі, включаючи необхідність в координації комплексу оперативних заходів і комунікацій [13]. Проте у подальшому вона майже не розрізняє не тільки ці поняття, а й поняття “криза” стверджуючи, що “надзвичайна ситуація може стати кризою у випадку, якщо виникає відчуття того, що держава не здатна керувати ситуацією та що кризи не обов’язково становлять серйозну загрозу життю і здоров’ю громадян, й тому прийняття управлінських рішень з метою нейтралізації кризових ситуацій може лежати поза межами повноважень центральних органів виконавчої влади, уповноважених з цих питань” [13].

На думку Є.Гризунової характерні риси кризової ситуації, як об’єкту управління мають об’єктивну і суб’єктивну складові: наявність загрози; невизначеність; ескалація подій; втрата контролю; наростання втручання зовнішніх сил; паніка; та інші, а також акцентує увагу на тому, що як соціальне явище кризи мають ряд амбівалентних властивостей, а саме вони: творчо-руйнівні (залежно від результату можуть як спровокувати руйнівні наслідки, так і сприяти позитивним змінам); континуально-дискретні (є переломним моментом у розвитку системи і багатоетапним керованим процесом); об’єктивно-суб’єктивні (об’єктивне порушення системи і суб’єктивне усвідомлення ситуації як кризової) [14, с.271]. Це означає, що кризові ситуації при належному

управлінні є сприятливою можливістю для оновлення та консолідації тієї чи іншої організації, зокрема держави. На наш погляд, наведені Є.Гризуною характеристики та властивості кризових ситуацій є досить вичерпними, але вона чомусь ототожнює поняття “кризова ситуація” і “криза”. Кризові ситуації є динамічними у часі і просторі, що дозволяє виділити їх певні стадії, у тому числі ті, на яких можуть виникнути кризи, як надзвичайні ситуації, наслідки яких завжди мають негативний характер.

Дійсно, згідно ст.1 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”: ‘Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру... або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства” [15]. Тобто можливого введенню надзвичайного стану передують виникнення певної надзвичайної ситуації. Стосовно неї ст.4 цього Закону дає пояснення: “надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим”. Таким чином, для того, щоб події не виходили з-під контролю під час виникнення надзвичайних ситуацій виникає необхідність застосування специфічних організаційно-правових форм забезпечення національної безпеки і нормалізації ситуації, зокрема, введення надзвичайного стану. Водночас, згідно ст.2 Кодексу цивільного захисту “надзвичайна ситуація – 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” [16]. Варто також зазначити, що ст. 5 вказаного Кодексу одним із видів надзвичайних ситуацій визначає соціальні, але не дає їх визначення.

Таким чином, якщо слідувати офіційній нормативній термінології, то об’єктами соціологічного аналізу можуть виступати лише кризи і надзвичайні ситуації. При цьому існує система управління в умовах надзвичайних ситуацій, значна кількість наукових досліджень з цього приводу. Водночас очевидно, що управління в умовах надзвичайних ситуацій не тотожне кризовому управлінню (“управлінню кризою”), оскільки не всяка криза пов’язана із загрозами життю і фізичній безпеці громадян чи втрати матеріальних ресурсів. Тобто у даному випадку йдеться про різні соціальні явища, які можуть в деяких випадках розвиватися паралельно і взаємопов’язано. Тому ухвалення управлінських рішень з метою нейтралізації негативних наслідків кризових ситуацій виходить далеко за межі повноважень Державної служби

з надзвичайних ситуацій, на які передусім покладаються завдання щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Крім того, надзвичайні ситуації завжди характеризуються певним збитком (шкодою), тобто їх наслідки завжди негативні, а наслідки кризових ситуацій, через амбівалентності їх властивостей, можуть мати водночас негативні та позитивні наслідки. Водночас між вказаними ситуаціями існує прямий та зворотній зв'язок. Передумовою надзвичайних ситуацій є надзвичайні події та катастрофи, які можуть бути наслідками соціальних криз (масові безпорядки, погроми тощо) і, навпаки, соціальні кризи можуть бути наслідками неадекватного реагування на надзвичайні ситуації з боку органів державного управління.

Принципово важливим є й те, що останнім часом надзвичайні ситуації усе частіше виникають через використання державами для досягнення своїх стратегічних цілей так званих “несилових” методів розв’язання політичних, економічних та інших суперечностей, які виникають між ними. Основою цих методів є технологія навмисного (штучного) “збурювання” (загострення) політичних, економічних, культурологічних та інших суперечностей, що призводять до виникнення кризових ситуацій, наслідком яких є відповідні кризи, що переростають у надзвичайні ситуації.

Таким чином, розглядаючи кризові ситуації, які виникають у соціальних системах (кризові ситуації соціального характеру) у контексті зростання небезпек людині (індивіду), суспільству та державним інститутам можна виділити чотири стадії (етапи) їх розвитку:

- початкова, на якій виникають політичні, економічні та інші явні або приховані протиріччя між суб'єктами соціальних взаємодій (суспільних відносин), які призводять до напруженості у відносинах між ними, тобто виникає підґрунтя для виникнення кризової ситуації та відбувається накопичення певних викликів для життєдіяльності вказаних суб'єктів;

- статус-кво, на якій протиріччя між суб'єктами соціальних взаємодій, відповідно, зростання напруженості у стосунках між ними стають очевидними, тобто кризова ситуація набуває чітких обрисів з огляду на цілі (наміри) її учасників, їх дії та ресурси тощо та завершується накопичення потенційних загроз для життєдіяльності цих суб'єктів¹.

- критична ситуація, для якої характерним є, як правило, стрімке та значне загострення протиріч між суб'єктами соціальних взаємодій, й, відповідно, зростання напруженості у стосунках між ними через що вони зіштовхуються з неможливістю задоволення життєво важливих для них потреб (мотивів, намірів, цінностей тощо), тобто потенційні загрози для них трансформуються у реальні, що свідчить про настання надзвичайної ситуації, якщо розглядати ситуацію через призму небезпек людині (інди-

¹ У даному випадку використання терміну «статус-кво» підкреслює те, що на цьому етапі подальший розвиток ситуації суб'єкти суспільних відносин вбачають взаємно небажаним, оскільки результат при будь-яких змінах може бути для них досить ризикованим через накопичені потенційні загрози для їх життєдіяльності, проте вони визнають (очікують), що з часом, може статися якась зміна, що створить оживість досягти їх цілей (намірів).

віду), суспільству чи інститутів держави у тій чи іншій сфері їх життєдіяльності (політичній, економічній тощо);

- трансформації для якої характерним є затухання (ліквідація, врегулювання, вирішення тощо) протиріч між суб'єктами соціальних взаємодій, й, відповідно, напруженості у стосунках між ними, як наслідок прийняття тих чи інших політичних та державно-управлінських рішень та їх імплементація з метою формування нової соціальної реальності щодо механізмів соціальних взаємодій (нових або радикально реформованих суспільно-політичних систем і механізмів).

Отже, кінцевим результатом розвитку кризової ситуації є формування якісно нової соціальної реальності, а основним критерієм ідентифікації стадій розвитку кризових ситуацій було обрано небезпеки національній безпеці за схемою: виклик – потенційна загроза – реальна загроза, які мають ймовірнісну природу, що передбачає їх оцінювання з використанням концепту “ризик”. З огляду на поліцентричну та багатофакторну природу кризових ситуацій соціального характеру, оцінка цих ризиків має відбуватися на всіх етапах кризового управління. При цьому на стадії “критична ситуація” характеристики надзвичайної ситуації мають враховувати й міру соціальних девіацій і дисфункцій. Крім того, на всіх стадіях мають аналізуватися та враховуватися недоліки в управлінні, яким належить значна роль у провокуванні соціальних кризових ситуацій.

Таким чином, характеристики кризової ситуації соціального характеру у контексті її розвитку не обов'язково пов'язані з реальними загрозами

безпеці громадян або конституційному ладові, тому ототожнення понять кризова ситуація та надзвичайна ситуація з методологічної точки зору є помилкою, а з практичної – небезпечно, оскільки може призвести до неадекватних управлінських рішень в тих чи інших ситуаціях й відповідних наслідків для національної безпеки. При цьому очевидно, що можливі різні типи та підтипи кризових та надзвичайних ситуацій, що зумовлено впливом різних і часто суперечливих факторів на їх зародження та динаміку розвитку.

Водночас реальне буття (існування) людини (індивіда), соціальних утворень, інститутів держави та зумовлені ним соціальні взаємодії набагато складніше будь-яких схем, оскільки у процесі цих взаємодій має місце співробітництво, зіткнення цінностей, мотивів поведінки, інтересів, протиборство, суперництво тощо. Все це призводять до тих чи інших конфліктів, які не виникають спонтанно, є проявом соціальної напруженості, а відтак “локомотивом” кризових ситуацій, що виникають в соціальних системах. Варто також зазначити, що з огляду на викладене поняття “кризове управління” (“управління кризою”), є більш коректне, ніж домінуюче на вітчизняних теренах поняття “антикризове управління”.

Врешті-решт, як стверджують С.Курок та В.Воробйов “Будь-яка держава як “жива” система має здатність “хворіти”. Хвороба проявляється в нестабільності, проблемах, кризах і конфліктах. На стадії розвитку держави виникають патології, що відрізняються від родових, до захисту від яких система управління не готова” [17,

с.234]. Що ж до України, то як зазначав Ю.Сурмін, найпоширенішими її хворобами є: “корупція органів та посадових осіб державного управління та місцевого самоврядування, розбалансованість системи управління, порушення прав і свобод громадян, підміна управлінської діяльності піарівською грою політиків, неадекватність управлінської діяльності цілям, завданням, ресурсам, ситуації, інформації, її ціннісні провали”[18]. Безумовно, що вказані “хвороби” держави є одним із головних джерел небезпек для буття людини (індивіда) та соціальних утворень. Крім того, в сучасних умовах визначальними рисами та причинами кризових ситуації соціального характеру, зокрема, є зростання ролі масових комунікацій та нових технологій в генеруванні кризових ситуацій при одночасному зниженні можливостей державних інститутів щодо їх врегулювання. Ці обставини зумовлюють необхідність оперативної розробки та практичної реалізації, як правило, нестандартних управлінських рішень суб’єктами публічного управління.

Висновки.

1. Кризові ситуації є невід’ємним атрибутом соціальної системи, операционалізуються через поняття “протиріччя”, сприяють зміні якісно-кількісних характеристик буття соціальної системи у руслі формування нової соціальної реальності, а аналіз наукового доробку та законодавства дозволив дійти висновку, що кризова ситуація, критична ситуація, криза, надзвичайна ситуація, є визначальними властивістю вказаних систем та наслідком дії взаємопов’язаних факторів зважаючи на що деякі поняття вживаються як синоніми, що свідчить про необхідність

більш чіткого з’ясування їх співвідношення.

2. Кризові ситуації соціального характеру розвиваються у часі та просторі, що дозволяє виділити їх певні стадії, у тому числі ті, на яких можуть виникнути надзвичайні ситуації, характерною особливістю яких є те, що управління в таких ситуаціях не тожне кризовому управлінню, оскільки, по-перше, не всяка криза пов’язана із загрозами фізичній безпеці громадян чи втрати матеріальних ресурсів, а по-друге, наслідки надзвичайних ситуацій завжди негативні, а кризових ситуацій через амбівалентності їх властивостей, можуть мати негативні та позитивні наслідки. Крім того, вказаними ситуаціями існує прямий та зворотній зв’язок.

3. Розгляд соціальних кризових ситуації у контексті зростання небезпек людині (індивіду), суспільству та державним інститутам та з огляду на характер соціальних взаємодій цих суб’єктів дозволив виокремити чотири стадії їх розвитку: початкова, на якій виникають протиріччя між суб’єктами та відбувається накопичення певних викликів для їх життєдіяльності; статус-кво – кризова ситуація набуває чітких обрисів з огляду на цілі (наміри) суб’єктів та завершується накопичення потенційних загроз для їх життєдіяльності; критична ситуація – стрімко зростає напруженість у стосунках між суб’єктами, а потенційні загрози для них трансформуються у реальні, що свідчить про настання надзвичайної ситуації; трансформації – затухання протиріч між суб’єктами та формування нової соціальної реальності щодо механізмів соціальних взаємодій.

4. Визначальними рисами та причинами сучасних кризових ситуації сьогодні, зокрема, є: зростання ролі масових комунікацій та нових технологій в генеруванні кризових ситуацій, що зумовлює необхідність розробки нестандартних управлінських рішень, не обов'язково пов'язаних з реальними загрозами безпеці громадян або конституційному ладові, тому ототожнення цього поняття з поняттям надзвичайна ситуація є методологічною помилкою.

Перспективою подальших досліджень є розробка концептуальних засад моделювання соціальної напруженості на різних стадіях кризових ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Andersen, N. B. Situational Analysis of Crisis Communication and Warnings. Abstract from the 17th ISA World Congress of Sociology. Göteborg, Sweden, 2010.

2. Porfiriev, B.N. Disaster and Crisis Management in Transitional Societies: Commonalities and Peculiarities // Rodriguez, H., Quarantelli, E.L., Dynes, R. Handbook of Disaster Research. New York: Springer, 2006. pp. 368-387.

3. Протасенко И.Н. Кризис, общество и государство // Социальный кризис и социальная катастрофа / Сборник материалов конференции Санкт-Петербург: Санкт-Петербургское философское общество, 2002. – С.151-156.

4. Закон України Про Раду національної безпеки і оборони України: прийнятий 5 березня 1998 року № 183/98 {зі змінами та доповненнями} // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст.237.

5. Дондюк А. Конфлікт. Філософський енциклопедичний словник: довід. видання / В.І.Шинкарук (гол. редкол.) та ін. –

Київ: НАН-Инс-т філос.ім. Г.С.Сковороди; Абрис. – 2002. – 742 с.

6. Котигоренко В. Конфлікт політичний. Політична енциклопедія. Гол.ред.: Ю. Левенець та ін. – Київ: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с.

7. Наказ Міністерства соціальної політики України від 01.07.2016 № 716 “Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги кризового та екстреного втручання” (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20 липня 2016 р. за № 990/29120) [Електронний ресурс] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0990-16>

8. Василюк Ф. Е. Психология переживания (анализ преодоления критических ситуаций): монография – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 200 с.

9. Забеліна І. О. Поняття та сутність політичних криз: історико-бібліографічний аналіз // Актуальні проблеми політики. – Вип. 49. – 2013. – С.344-353

10. Ставченко С.В. Індикатори кризових явищ як інструмент діагностики політичної кризи // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» – № 3. – (30). – 2016. – С. 264-267

11. Антикризисное управление: Учеб. / под. ред. Э. М. Короткова. Москва: ИНФРА-М, 2001. – 432 с.

12. Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”»: [Електронний ресурс] // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>

13. Терент'єва А.В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту // Державне управління: удосконалення та розвиток – 2015. – № 9. [Електронне видання] // <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881>

14. Грызунова Е.А. Концепции кризиса социальной системы: сравнительный анализ // Вестник МГИМО. – № 4 (25). – 2012. – С. 270-276.

15. Закон України “Про правовий режим надзвичайного стану” прийнятий 16 бер. 2000 року № 1550-III {зі змінами та доповненнями} // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст.176.

16. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст.458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

17. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права: монография / С.Я. Куриц, В.П. Воробьев. – Москва: МГИМО (У) МИД России, 2009. – 472 с.

18. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін. // Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10syppduu.pdf>

REFERENCES

1. Andersen, N.B. (2010). Situational Analysis of Crisis Communication and Warnings. Abstract from the 17th ISA World Congress of Sociology. Göteborg, Sweden [in English].

2. Porfiriev, B., Rodriguez, H., Quarantelli, E. & Dynes, R. (2006). Disaster and Crisis Management in Transitional Societies: Commonalities and Peculiarities: Handbook of Disaster Research, Springer, New York, USA, pp. 368-387 [in English].

3. Protasenko, I.N. (2002), Social'nyj krizis i social'naja katastrofa [Crisis, society and the state], Social'nyj krizis i social'naja katastrofa – Social crisis and social disaster, Sankt-Peterburg: Sankt-Peterburgskoe filosofskoe obshchestvo, pp.151-156 [in Russian].

4. Zakon Ukrainy Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: pryjnyatyj 5 bereznia 1998 roku № 183/98 [Law of Ukraine On the National Security and Defense

Council of Ukraine activity from March 5 1998, №. 183/98]. (1998, March 5). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 35, article 237 [in Ukrainian].

5. Dondiuk, A. (2002). Konflikt. [Conflict]. Filososf'kyj entsyklopedychnyj slovnyk: dovid.vydannia – Encyclopedic Dictionary of Philosophy: Reference. V.I. Shynkaruk (Ed.), et al. (eds.). Kyiv: NAN-Ins-t filos.im. H.S.Skovorody; Abrys [in Ukrainian].

6. Kotyhorenko, V. (2011). Konflikt politychnyj [The political's conflicts]. Politychna entsyklopediia – Political encyclopedia. Yu. Levenets (Ed.). et al. (eds.). Kyiv: Parliamentary Publishing House [in Ukrainian].

7. Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy “Pro zatverdzhennia Derzhavnoho standartu sotsialnoi posluhy kryzovoho ta ekstremoho vtruchannia” [Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine “On approval of the State standard of social service of crisis and emergency intervention”]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0990-16> [in Ukrainian].

8. Vasiljuk, F.E. (1984). Psihologija perezhivaniia (analiz preodoleniia kriticheskikh situacij) [Psychology of experience (analysis of overcoming critical situations)] – Moscow: Izd-vo Mosk. un-ta [in Russian].

9. Zabelina, I.O. (2013). Poniattia ta sutnist politychnykh kryz: istoryko-bibliografichnyj analiz [The concept and essence of political crises: An historical and bibliographic analysis]. Aktualni problemy polityky – Actual policy issues, issue 49, 344-353 [in Ukrainian].

10. Stavchenko, S.V. (2016). Indykatory kryzovykh iavysch iak instrument diahnostyky politychnoi kryzy [Crisis indicators as a diagnostic tool for the political crisis] Visnyk Natsionalnoho universytetu “Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho” – Bulletin of the National

University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”, 3, 264-267 [in Ukrainian].

11. Korotkova, Je.M. (Eds.). (2001). Antikrizisnoe upravlenie [Crisis management] Moscow: INFRA-M [in Russian].

12. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 veresnia 2015 roku № 555/2015 «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnia 2015 roku “Pro novu redaktsiiu Voiennoi doktryny Ukrainy” [Presidential Decree No. 555/2015 of September 24, 2015 “On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 2, 2015” On the New Revision of the Military Doctrine of Ukraine”] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].

13. Terentieva, A.V. (2015). Upravlinnia nadzvychajnymi sytuatsiiamy z elementamy kryzovoho menedzhmentu [Emergency management with elements of crisis management]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> [in Ukrainian].

14. Gryzunova, E.A. (2012). Konceptii krizisa socialnoj sistemy: sravnitelnyj analiz [Social System Crisis Concepts: A Comparative Analysis]. Vestnik MGIMO – Bulletin of MGIMO University, 4 (25), pp. 270-276 [in Russian].

15. Zakon Ukrainy “Pro pravovyj rezhyim nadzvychajnoho stanu” pryjnyati 16 ber. 2000 roku № 1550-III [Law of Ukraine “On the Legal Regime of Emergency” scitivity from March 16 2000, № 1550-III]. (2000, March 16). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The Verkhovna Rada of Ukraine, 23, article 176 [in Ukrainian].

16. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of Civil Protection of Ukraine] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2013, 34-35, article 458 zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].

17. Kurits, S.Ja., & Vorob’ev, V.P. (2009). Bolezni gosudarstva. Diagnostika patologij sistemy gosudarstvennogo upravlenija i prava [Diseases of the state. Diagnosis of pathologies in public administration and law]. Moscow: MGIMO (U) MID Rossii [in Russian].

18. Surmin, Yu. P. (2010). Metodolohichni aspekty reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Methodological aspects of public administration reform in Ukraine] [Electronic resource]. Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf> [in Ukrainian].