# Лекція № 2

# Тема 1: Кризові ситуації. Поняття кризи, суть і зміст кризового стану, внутрішні та зовнішні причини криз

**План лекції:**

1. Поняття кризи, суть і зміст кризового стану
2. Внутрішні та зовнішні причини криз
3. Наслідки кризового стану
4. Види та фази криз
5. Основні завдання управління в НС
6. Кризовий менеджмент та управління НС
7. **Поняття кризи, суть і зміст кризового стану організації**

Термін криза (з грец. krisis) означає різкий перелом, тяжкий перехідний стан, крайня точка падіння, гостра нестача, невідповідність. В економіці термін "криза" набув поширення та визначення насамперед у зв'язку з розробкою концепції циклічності розвитку економічних систем, яка належить до фундаментальних складових категоріального апарату економічної теорії і понад сто років є об'єктом досліджень різних наукових шкіл та напрямів економічної науки.

Парадигма циклічності змін сукупного попиту та пропозиції, обсягу виробництва та доходу і відповідно стану економіки є основою теорії економічних циклів та економічної кон'юктури, яку досліджували такі видатні вчені-економісти, як М.І. Туган-Барановський, М.Д. Кондратьев, К. Маркс, Дж.М. Кейнс, И. Шумпетер, М. Фрідмен та ін. Практично жодне глибоке сучасне дослідження економічних процесів не залишає поза увагою теорію циклічності та явища, які вона пояснює. Основне завдання економічної теорії — зробити відкриття, які б сприяли досягненню рівноваги і стабільності в суспільстві.

Будь-яка система прагне до стабільного стану і хоче уникнути хаосу. Однак закони діалектики свідчать про протилежне становище. Стабільність не може існувати сама по собі, без хаосу і кризи. Стабільний стан і криза — постійні антагонізми в розвитку будь-якої системи. Історично так склалося, що розвиток людства був пов'язаний із постійною боротьбою з незгодами — війнами, епідеміями, стихійними природними катаклізмами тощо. Криза, в широкому розумінні, так само потрібна системі, що розвивається, як і стабільний стан. Кризу потрібно розглядати як переломний момент у розвитку системи, що дає простір новому витку економічних змін.

Криза змінює тенденції життєдіяльності системи, тобто порушує її стійкість, радикально її оновлює. Тому очищувальна сила кризи потрібна системі не менше, ніж спокійне безтурботне життя. Це два боки однієї медалі, закон єдності й боротьби протилежностей. Без боротьби немає розвитку. Побутує думка, що криза стосується лише процесів макроекономічного розвитку, а в масштабах фірми чи підприємства є більш- менш гострі проблеми, викликані помилками чи непрофесіоналізмом управління. Такі уявлення можуть мати негативні наслідки.

У посткейнсіанській парадигмі, яка сьогодні є загальновизнаною, підприємство посідає центральне місце та розглядається як самостійний інститут (організація з внутрішньою ієрархічною структурою). Автономні рішення на рівні окремого підприємства є основоположними для забезпечення загальноекономічного результату. У поєднанні з рішеннями інших суб'єктів господарювання вони визначають ринкову ситуацію, організовують та координують ринок. Саме це визначає ситуацію рівноваги або не рівноваги макроекономічної системи (економіки в цілому), а отже, є рушійною силою її економічного розвитку. Такий підхід покладено в основу розробки мікроекономічної теорії підприємства, яка пояснює механізм його функціонування в ринкових умовах. Вагоме значення в мікроекономічній теорії підприємства належить проблематиці криз і кризових явищ у діяльності підприємства.

У сучасній економічній теорії поширені різноманітні пояснення сутності, феномену виникнення та розгортання кризових явищ. Як відомо, соціально-економічна система в будь-якому вигляді та будь-якій формі, чи то суспільна формація, чи то фірма або підприємство, має дві тенденції свого існування — функціонування і розвиток.

Функціонування — це підтримка життєдіяльності, збереження функцій, що визначають цілісність, якісну визначеність та змістові ознаки системи (сутнісні характеристики).

Розвиток — це набуття нової якості, процес перманентної та необоротної зміни (вдосконалення) підсистем та параметрів (складових) його діяльності, що має суттєвий характер, певну форму і позитивні наслідки для його життєздатності.

Функціонування і розвиток найтісніше пов'язані між собою.

Функціонування, з одного боку, стримує розвиток і водночас є його необхідною основою, розвиток руйнує певні процеси функціонування, створюючи умови для більш стійкого їх здійснення в майбутньому.

Отже, виникає циклічна тенденція розвитку криз, яка віддзеркалює періодичність їх настання як результат боротьби між функціонуванням та розвитком, накопичення суперечностей у межах режиму "функціонування" та об'єктивною необхідністю переходу в режим "розвиток". Отже, криза є одним із природних станів життєдіяльності, одним із частих випадків перехідних процесів.

Оскільки підприємство, по суті, є мікроекономічною системою, його розвитку притаманні властивості циклічності. Протягом своєї життєдіяльності (від створення до ліквідації) підприємство проходить низку

стадій, які в теорії менеджменту отримали назву "життєвий цикл підприємства". Кожна з цих стадій характеризується особливостями формування ресурсного потенціалу, досягнутими результатами функціонування.

Кризові явища в діяльності підприємства є моментом різкого загострення суперечностей, які виникають у процесі взаємодії окремих елементів мікроекономічної систем між собою та із зовнішнім оточенням. Такі суперечності виникають між:

* кількісними та якісними характеристиками продукції (товарів, послуг) і відповідними характеристиками ринкового попиту;
* можливою і необхідною виробничою потужністю підприємства;
* необхідним обсягом ресурсів, що споживає підприємство, і можливістю їх залучення, цінами пропозиції та попиту на них;
* ринковою вартістю продукції та обсягом витрат, які виникають у процесі виробництва та мають бути компенсовані за рахунок отриманого доходу;
* між фактичним і плановим розподілом прибутку підприємства на виробничий та соціальний розвиток.

Накопичення суперечностей призводить до порушення рівноваги економічної системи та погіршення її загального стану, тобто виникає ситуація, за якої зміна зовнішніх, внутрішніх та вихідних параметрів, що діють на систему, взаємно не компенсуються, а їхня сума не дорівнює нулю. Як наслідок, спочатку погіршується, а потім поступово втрачається життєдіяльність підприємства, можливість повернення до рівноважного стану, виникає дефіцит ресурсів або можливостей підприємства для подальшого розвитку1.

Це свідчить про те, що криза є природним станом життєдіяльності підприємства. Оскільки підприємство за своєю сутністю є мікроекономічною системою, його розвитку притаманні властивості циклічності. Як зазначалося вище, протягом життєдіяльності (від створення до ліквідації) підприємство проходить низку стадій, що в теорії менеджменту отримали назву "життєвий цикл". Цикл розвитку підприємства — це процес проходження таких фаз розвитку (еволюції), кожна з яких закінчується революційною кризою:

* стадія піднесення, яка характеризується зростанням кількісних та покращенням якісних ознак функціонування підприємства. Порушення стану рівноваги на цій стадії призводить до переходу підприємства до нового рівноважного стану з вищими якісними параметрами або має короткостроковий характер та не зачіпає "параметрів життєдіяльності підприємства ";
* стадія гальмування розвитку, для якої характерна відносна стабільність кількісних та якісних показників функціонування. Як правило, підприємство зберігає досягнутий стан рівноваги або забезпечує незначні та відновлювані коливання в його діяльності;
* стадія кризи, виявом якої є зниження кількісних та погіршення якісних ознак функціонування підприємства, яке зумовлює порушення спочатку "показників — індикаторів життєдіяльності", а потім поступово і "параметрів життєдіяльності" підприємства як мікроекономічної системи. Це призводить до порушення стану рівноваги, який підприємство вже неспроможне самостійно відновити;
* стадія пожвавлення, виявом якої є уповільнення падіння та поступове зростання показників діяльності підприємства, що розглядається як перший крок до подолання кризових явищ та виходу з кризового стану.

Подолання кризи дає можливість продовжити життєдіяльність підприємства, забезпечити його відродження на тому самому або вищому рівні організації та ефективності1. Тобто подальший розвиток підприємства можливий лише за умови подолання кризових явищ.

* + 1. **Внутрішні та зовнішні причини криз.** Причини криз, що виникають на підприємстві, можуть бути різними. Вони поділяються на об'єктивні, пов'язані з циклічними потребами модернізації та реструктуризації підприємств, а також з несприятливими впливами зовнішнього середовища організацій, і суб'єктивні, що відображають помилки і волюнтаризм в управлінні (рис. 1).

Причини криз можуть мати як природний характер, що відображають явища клімату, землетрусу, повені та інші ката-клізми природного походження, так і техногенний відбиток, пов'язаний з діяльністю людини.

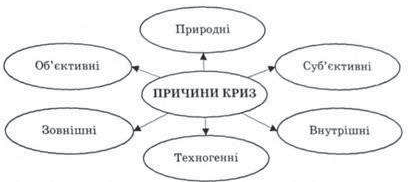
Причини кризи можуть бути зовнішні, або екзогенні (які не залежать від діяльності підприємства), та внутрішні, або ендогенні (що залежать від підприємства). Зовнішні пов'язані з тенденціями і стратегією макроекономічного розвитку чи навіть розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні.

Рис. 1. Причини криз на підприємстві

Головні зовнішні фактори кризи на підприємстві такі:

* спад кон'юнктури в економіці в цілому;
* зменшення купівельної спроможності населення;
* значний рівень інфляції;
* нестабільність господарського та податкового законодавства;
* нестабільність фінансового та валютного ринків;
* посилення конкуренції в галузі;
* криза окремої галузі;
* сезонні коливання;
* посилення монополізму на ринку;
* дискримінація підприємства органами влади та управління;
* політична нестабільність у країні місцезнаходження підприємства або в країнах підприємств — постачальників сировини (споживачів продукції);
* конфлікти між засновниками (власниками).

Вплив зовнішніх факторів кризи має стратегічний характер. Вони зумовлюють фінансову кризу на підприємстві, якщо несвоєчасно реагувати на них, тобто якщо не створено системи раннього попередження та реагування, одним із завдань якої є прогнозування банкрутства, чи така система функціонує недосконало.

Внутрішні причини кризового стану на підприємстві пов'язані, як правило, з ризикованою стратегією маркетингу, внутрішніми конфліктами, недоліками в організації виробництва, недосконалістю управління, інноваційною й інвестиційною політикою.

Головні внутрішні фактори кризи на підприємстві:

* низька якість менеджменту;
* дефіцит в організаційній структурі;
* низький рівень кваліфікації персоналу;
* недоліки у виробничій сфері;
* прорахунки в галузі постачання;
* низький рівень маркетингу та втрата ринків збуту продукції;
* прорахунки в інвестиційній політиці;
* брак інновацій та раціоналізаторства;
* дефіцит у фінансуванні;
* брак контролінгу або незадовільна робота його служб.

У розумінні кризи велике значення мають не тільки причини, а й її наслідки.

**3.Наслідки кризового стану.** Типовими наслідками кризового стану є:

* втрата клієнтів і покупців готової продукції;
* зменшення кількості замовлень і контрактів з продажу продукції;
* неритмічність виробництва, неповне завантаження потужностей;
* зростання собівартості та різке зниження продуктивності праці;
* збільшення обсягу неліквідних оборотних засобів та наявність понаднормових запасів;виникнення внутрішньовиробничих конфліктів і збільшення плинності кадрів;
* зростання тиску на ціни;
* суттєве зменшення обсягів реалізації та, як наслідок, недоодержання виручки від реалізації продукції.

Усе це може призвести або до руйнування організації (виробництва), або до її відновлення. Вихід із кризи не завжди пов'язаний із позитивними наслідками.

Формування організаційних структур Розрізняють такі види криз:

* стратегічна криза (коли на підприємстві зруйновано виробничий потенціал та бракує довгострокових факторів успіху);
* криза прибутковості (перманентні збитки "з'їдають" власний капітал, і це призводить до незадовільної структури балансу);
* криза ліквідності (коли підприємство неплатоспроможне або існує реальна загроза втрати платоспроможності).

Між різними видами кризи є тісні причинно-наслідкові зв'язки: стратегічна криза спричиняє кризу прибутковості, яка, у свою чергу, призводить до втрати підприємством ліквідності. Закономірним результатом розвитку симптомів фінансової кризи є надмірна кредиторська заборгованість, неплатоспроможність і банкрутство підприємства.

В економічній теорії сьогодні за проблематикою виокремлюють макро- і мікрокризи, а за структурою відносин — економічні, соціальні, організаційні, психологічні, технологічні.

Економічні кризи відображають гострі суперечності в економіці країни чи економічному стані окремого підприємства, фірми. Це кризи виробництва і реалізації товару, відносин економічних агентів, кризи неплатежів, втрати конкретних переваг, банкрутства та ін. У групі економічних криз виокремлюють фінансові кризи, що характеризують суперечності в стані фінансової системи чи фінансових можливостях фірми.

Соціальні кризи виникають під час загострення суперечностей або зіткнення інтересів різних соціальних груп чи утворень: працівників і роботодавців, профспілок і підприємців, працівників різних професій, персоналу і менеджерів та ін. Соціальні кризи можуть бути продовженням і доповненням економічних та виникати самі по собі, наприклад, з приводу стилю

управління, невдоволення умовами праці, ставлення до екологічних проблем, із патріотичних почуттів.

Особливе місце в групі соціальних криз займає політична криза — криза в політичному устрої суспільства, криза влади, криза реалізації інтересів різних соціальних груп, класів, в управлінні суспільством. Політичні кризи торкаються всіх сторін розвитку суспільства і, як правило, переходять в економічні.

Організаційні кризи виявляються як кризи поділу й інтеграції діяльності, поділу функцій, регламентації діяльності окремих підрозділів як відділень адміністративних одиниць, регіонів, філій чи дочірніх фірм. В організаційному устрої будь-якої соціально-економічної системи можуть загострюватися організаційні відносини. Це виявляється в ділових конфліктах, виникненні плутанини, безвідповідальності, складності контролю тощо. Все це відбувається за надмірного чи швидкого зростання соціально-економічної системи, зміни умов її функціонування і розвитку, помилок за часткової реконструкції організації чи організаційної перестраховки, що породжує бюрократичні тенденції. Організаційна криза виявляється часто як параліч організаційної діяльності. Однією з його форм є її надмірна бюрократизація.

Психологічні кризи — це кризи психологічного стану людини. Вони виявляються у вигляді стресу, що набуває масового характеру, у виникненні відчуття невпевненості, паніки, страху за майбутнє, незадоволеності роботою, правовою захищеністю і соціальним станом. Це кризи в соціально- психологічному кліматі суспільства, колективу чи окремої групи.

Технологічна криза — криза нових технологічних ідей в умовах явно вираженої потреби в нових технологіях. Це може бути криза технологічної несумісності виробів чи криза відтворення нових технологічних рішень.

Кризи можуть бути передбачуваними (закономірними) і несподіваними (випадковими).

Передбачувані кризи настають як етап розвитку, вони можуть прогнозуватися і зумовлюються об'єктивними причинами нагромадження факторів, пов'язаними з виникненням кризи можуть бути потреби реструктуризації виробництва, зміна структури інтересів під впливом науково-технічного прогресу. Різновидом передбачуваних криз є циклічна криза.

Несподівані кризи — це результат грубих помилок в управлінні чи яких- небудь природних явищ або економічної залежності, що сприяє поглибленню і поширенню локальних криз.

Виокремлюють також кризи явні і латентні, глибокі і легкі, затяжні та короткочасні тощо.

1. Отже, криза — об'єктивне явище в соціально-економічній системі, в основі функціонування і розвитку якої лежить керівна діяльність людини. В економічній теорії досліджено і зроблено висновок — щоб запобігти кризі, потрібно ефективно управляти економічною системою. Можливо, в майбутньому людина взагалі виключить кризи з розвитку соціально- економічних систем, а нинішні кризи характеризують лише рівень розвитку людини, нестачу знань, недосконалість управління. Але, як свідчить практика розвитку суспільства й економіки, сьогодні в життєдіяльності сучасних підприємств неможливо уникнути кризових ситуацій. Тому дуже важлива роль відводиться загальному управлінню підприємством, й антикризовому в тому числі.

**5. Види та фази криз**

Слово "криза" походить від грецького слова "crisis", яке означає "вирок, рішення по якому-небудь питанню, або в сумнівній ситуації". Також може означати "вихід, рішення конфлікту (до пр. військового)". Але сучасне значення слова найбільш часте застосування знаходить у Гіппократа і лікарів: і криза означає вирішальну фазу розвитку хвороби. У цьому сенсі мова заходить про "crisis" тоді, коли хвороба підсилює інтенсивність або переходить в іншу хворобу або взагалі закінчується смертю. Наприклад, лаконічна формулювання дана Козеллека: криза - це "ледь вимірний переломний пункт, при якому рішенням є або смерть, або життя".

У 17-18 століттях поняття кризу стало застосовуватися і у відношення до процесів, що відбувається в суспільстві, як то військові, політичні кризи, при цьому використовувалося майже не змінене значення кризи взяте з медицини.

І, нарешті в 19 столітті значення перейшло в економіку. , "Класичне" економічне поняття кризи, що сформувалося в той час, означає не бажану і драматичну фазу в капіталістичній економічній системі, що характеризується коливаннями і негативними явищами, перешкодами. У цьому розумінні поняття кризи довгий час займало міцне місце в схемі теорій кон'юнктур у розвитку економіки.

Історія показує, що макроекономічні кризи (застої, спади економік) виявляються періодично. Кожні 7-11 років виникають кризи середніх циклів. Кожні 3,5 року - малі цикли, і великі цикли - 50 років. Що з певною часткою умовності дозволяє економістам прогнозувати окремі події на рівні підприємства.

Один з основоположників теорії циклів Н.Д. Кондратьєв довів, фаза великого циклу відбивається на ході середніх циклів. При знижувальної тенденції великого циклу все підвищувальні тенденції середнього циклу будуть послаблюватися, а знижувальні - посилюватися. І навпаки.

Розвиток теорії криз поступово перетворилося на теорію кон'юнктури та її коливань, тому що поняття кризи пов'язане з циклами розвитку. Криза - лише одна з фаз циклу, і його розуміння можливо тільки при вивченні всіх фаз: підйом - депресія (стагнація) - криза - підйом.

Криза може проходити різні стадії:

Латентну (прихована) - коли система виглядає ще здорової (нач.80-х).

Період кризи - протиріччя вириваються назовні (нач.90-х).

Період стагнації (середина 90-х)

Період підйому (з 2000)

Вивчення теорії криз тісно пов'язане з поняттям рівноваги і стійкості системи. Розрізняють статичну і динамічну стійкість.

Статична - стагнація, збереження індикаторів стану системи приблизно на одному рівні. Динамічна стійкість - позитивний розвиток системи, що виявляється в поліпшенні показників характеризують її стан. Фактори що впливають на стійкість можуть бути зовнішніми (зовнішня стійкість) і внутрішніми (внутрішня уст-ть).

Нестійкий стан може бути перехідним в негативному сенсі (кризовим, катастрофічним) і в позитивному (преосвітнім).

Зовнішнє середовище може бути:

Повністю відповідальної за виникнення нестійкості - травмуючий вплив (неадекватні політичні рішення).

Бути частково відповідальною - підсилює вплив (запізнювання законів).

Частково гасити кризові явища - гасить вплив (ефективна податкова політика).

Повністю гасити кризові явища - «що усуває вплив».

Цикли носять міжнародний характер, їх періоди в більшості країн, що знаходяться на одному щаблі розвитку, збігаються.

На зміну цього поняття прийшло поняття «економічна криза» як "економічне негативне явище, при якому масово виникає небезпека для економічного життя, дійсності". У мікроекономіці використовується поняття "криза підприємства". У широкому сенсі це означає процес, який ставить під загрозу існування підприємства.

Криза - це період нестабільності або такого стану бізнесу, коли насуваються серйозні зміни. Причому результат цих змін може бути як украй несприятливий, так і позитивний.

Кожен, хто може передбачати або планувати криза (або «поворотний момент», якщо для вас слово «криза» все ще має яскраво виражений негативний відтінок») у своєму бізнесі апріорі має набагато вищі шанси на успіх, ніж той, хто дозволяє кризам застигнути себе зненацька.

Поняття "криза підприємства / криза на підприємстві" описує в сучасній економічній літературі різні феномени в житті підприємства, від просто перешкод у функціонуванні підприємства через різні конфлікти аж до знищення підприємства, які як мінімум для даного підприємства можна характеризувати як катастрофічні.

Криза підприємства являє собою переломний момент в послідовності процесів подій і дій. Типовим для кризової ситуації є два варіанти виходу з неї, або це ліквідація підприємства як екстремальна форма, або успішне подолання кризи.

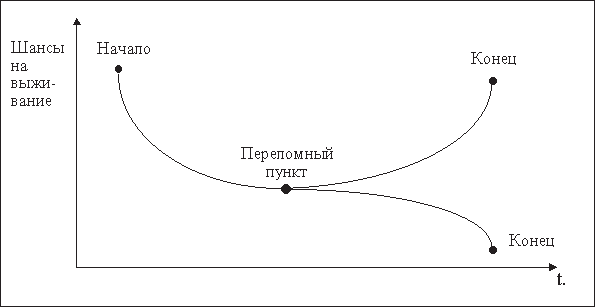


Рис.1. "Початок, переломний пункт і кінець кризи на підприємстві".

Кризи в діяльності конкретного підприємства можуть збігатися і не збігатися з ритмами загального економічного розвитку. Вони залежать від нього, але можуть мати і свій цикл. Інтенсивні, масштабні економічні явища можуть лише незначно впливати на економічну ситуацію підприємства, і навпаки незначні зрушення можуть викликати суттєві і навіть критичні для фірми економічні наслідки. Ясне розуміння причин кризи допомагає намітити адекватні заходи його попередження та подолання.

Глибина кризового стану і тривалість періоду, протягом якого воно настає, залежить від цілого ряду чинників:

* Співвідношення числа і інтенсивності дії вихідних подій.
* Кількості і сили факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, що впливають на організацію. Інтенсивності дії проміжних факторів у ланцюжку.
* Значущості кожного чинника як для фірми, так і для галузі в цілому.

Кризи виникають при наявності, принаймні, двох умов: по-перше, фактори, що викликають організаційний криза, повинні впливати на всю організацію як цілісну систему, по-друге, домінуюче в організації світогляд виявляється не здатним правильно відобразити причинно-наслідкові відносини, що породжують загрозу кризи, або створює захисних механізм, що перешкоджає усвідомлення істинних причин кризи.

Можна виділити загальні ознаки кризи:

* Невизначеність причин і наслідків.
* Загрожують цілісності та існуванню організації.
* Обмежений час на збір інформації та локалізацію наслідків кризи.
* Модифікація або навіть паралізація роботи команди топ-менеджерів.
* Необхідність швидкого прийняття управлінських рішень, що мають важливі наслідки для організації.
* їх наслідки носять важкий характер для майбутнього задіяних в ньому учасників.
* вони складаються з подій, які створюють нові умови для досягнення успіху.
* вони знижують контроль над подіями і їх впливом.
* вони змінюють стосунки між учасниками.

Зазвичай причини кризи поділяють на об'єктивні, суб'єктивні, зовнішні і внутрішні. Що дозволяє класифікувати кризи на керовані, частково керовані, некеровані.

До суб'єктивних причин відносять ті, які більшою мірою схильні до дії та управління, і можуть бути усунені у короткостроковій перспективи. До об'єктивних - ті, які складаються під впливом багатьох різноспрямованих факторів, і їх усунення або пом'якшення можливо, але не в найближчій перспективі, і не тільки силами самої організації. Зовнішні фактори формуються макросредой, навколишнього підприємство.

Специфічною причиною виникнення кризи можна назвати «криза- менеджмент», під яким розуміється технологія створення кризових ситуацій у конкурентів. У число завдань цієї технології входять захоплення нових ринків з витісненням з них конкурентів, доведення конкурента до банкротства, поглинання фірми конкурента, лобіювання через органи влади. Або це завдання виявлення і зриву кризових програм конкурентів, звичайно це різні PR акції.

Вивчаючи цикли, Кондратьєв зазначив, що перед початком підвищувальної хвилі кожного циклу, або на її початку, спостерігаються значні зміни в умовах господарського життя суспільства. Необхідність таких змін породжується тією обставиною, що в період кризи ефективність оздоровлення конкретної організації в значній мірі залежить від макроекономічної ситуації, а в умовах пожвавлення - від якості управління на мікрорівні.

**6. Основні завдання управління в НС**

За традицією вважають, що дії за умов криз і НС – це прерогатива органів виконавчої влади. Разом з тим в останній час експерти схильні визнавати той факт, що задачі забезпечення готовності до дій за відповідних умов розповсюджуються на всі органи державної влади без виключення, включаючи законодавчу владу, а також недержавні організації та інституції. Умовою адекватного сприйняття цього положення є чітке розуміння природи кризових ситуацій та НС з точки зору функцій і задач державного управління.

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

Також дамо характеристику цілісного процесу та управління НС з точки зору чотирьох послідовних фаз:

мінімізації ризиків (mitigation),

забезпечення готовності (preparedness),

застосування відповідних заходів (response)

відновлювальних заходів (recovery).

Дана концептуальна схема призначена зорієнтувати державних службовців відносного комплексу заходів, який необхідно провести в межах кожної окремої фази. Запропонований підхід покликаний акцентувати пріоритетну увагу установ на забезпечення максимального зниження ризиків і високого потенціалу готовності.

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

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

Відповідно до Кодексу цивільного захисту України катастрофа - велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків.

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.

Масштаби і наслідки ймовірної НС визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу чи результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами. Залежно від отриманих результатів розробляється план реагування на загрозу виникнення конкретної НС.

Основним завданням плану реагування на НС або загрозу її виникнення є збереження життя та здоров’я людей, мінімізація матеріальних втрат. З цією метою вживаються дієві заходи для захисту житла, дошкільних, навчальних і медичних закладів, місць постійного перебування людей, вирішення питань термінової евакуації населення з території, на яку може бути поширена небезпечна дія наслідків прогнозованої НС**.**

Управління в надзвичайній ситуації полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ліквідації залученими службами і силами та в організації виконання завдань із ліквідації НС або її наслідків.

Основними завданнями управління є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу та постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил; безперервний збір та вивчення даних про обстановку в районі НС; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із зони НС; підготовка сил і засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов’язаних із ліквідацією НС; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної допомоги.

Основою управління є рішення керівника ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань із ліквідації наслідків НС.

Принципами управління є безперервність, твердість, гнучкість та стійкість управління в НС.

Безперервність управління досягається своєчасним прийняттям рішень та оперативним доведенням завдань до підлеглих; наявністю зв’язку з підлеглими і взаємодіючими органами управління, силами та керівництвом; своєчасним розгортанням пересувних пунктів управління; оперативним відновленням порушеного управління.

Управління полягає у рішучому і наполегливому впровадженні заходів, передбачених планами реагування на НС, та прийнятих рішень щодо виконання завдань оперативного реагування на НС у встановлені терміни.

Гнучкість управління забезпечується оперативним реагуванням на зміну обстановки, своєчасним уточненням прийнятих рішень, поставлених завдань підлеглим та порядку взаємодії.

Стійкість управління досягається розгортанням у районі НС основного і пересувного пунктів управління та дублюючих засобів зв’язку.

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

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

За цих обставин основною задачею надзвичайного зв’язку (комунікації) є забезпечення безперервних потоків інформації на адресу груп та установ, залучених до роботи в умовах цієї ситуації з метою зниження ризиків і мінімізації страхів або небажаних емоційних реакцій. При цьому, НС може стати кризою у випадку, якщо виникає відчуття того, що держава не здатна керувати ситуацією. Це відчуття може бути підсилено низьким рівнем та якістю взаємодії між виконавчими та законодавчими органами державного управління, а також спробами окремих політичних сил через своїх представників і лобістів у законодавчих органах, використати ситуацію в своїх цілях.

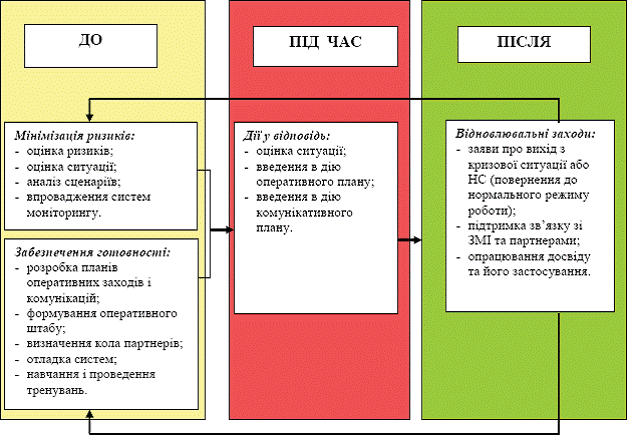
З іншого боку, кризи не завжди починаються з НС та не обов’язково становлять серйозну загрозу життю і здоров’ю громадян, й тому прийняття управлінських рішень з метою нейтралізації кризових ситуацій може лежати поза межами повноважень центральних органів виконавчої влади, уповноважених з цих питань.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

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

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

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

Кризовий менеджмент та управління НС є динамічним процесом, що починається задовго до початку критичних подій і тримає довгий час після їх закінчення. Цей процес складається з упереджувальної, реактивної та рефлективної компонент. Кожна фаза у розвитку кризи або НС є специфічним викликом та загрозою для суб’єктів управління, й передбачає різні підходи та засоби дій (див. Рис. 1.).



**Рис. 1. Процес кризового менеджменту та управління НС**

У багатьох ситуаціях є можливість та засоби упереджувальної дії, що здатні попередити виникнення кризових ситуацій і НС. Якщо кризові ситуації все ж таки стаються, то виникає необхідність у відповідних заходах, спрямованих на відновлення нормальної життєдіяльності та опрацюванням висновків з метою зниження ризику повторення ситуації.

Діяльність у кризових ситуаціях і НС значно відрізняється від рутинної поведінки – перед управлінцями та їх підлеглими постають нові та незнайомі задачі, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов’язків. Такі ситуації, як правило, передбачають тісну співпрацю з різними установами і структурами, які не входять до звичного кола спілкування. Виникають жорсткі обмеження у часі, що заважають з’ясуванню того, хто несе відповідальність за вирішення проблеми. В зв’язку з чим ключове значення надається ступеню готовності до дій за подібних обставин, визначені заздалегідь коло обов’язків і розподіл відповідальності. Високий ступінь готовності передбачає здатність сприймати значно більше коло викликів і потенційних загроз порівняно до свого наявного досвіду [8-10].

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

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

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

«гірших» сценаріїв);

* ретроспективний аналіз досвіду дій за подібних обставин;
* ідентифікація експертів і фахівців, яких необхідно залучити за ситуації можливої кризи або НС;
* створення і впровадження постійно діючих систем моніторингу ситуації.

Фаза забезпечення готовності. Дії, спрямовані на забезпечення готовності, передбачають планування оперативних і комунікаційних заходів, основних параметрів відповідних дій, організаційних схем поведінки, необхідної ресурсної бази, а також проведення навчань і тренінгів щодо дій згідно розроблених планів.

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

* визначення кризових ситуацій і НС, що передбачаються даним планом;
* структуру керівництва (перелік осіб, відповідальних за дії за умов подібних ситуацій, визначення повноважень, характер взаємодії з іншими установами (організаціями) та їх оперативними штабами);
* адміністративні процедури, необхідні для введення в дію і реалізацію даного плану у випадку виникнення кризової ситуації або НС;
* організаційно-технічне забезпечення (приміщення та обладнання, яке виділяється у розпорядження кризового оперативного штабу).

План комунікаційних заходів містить в собі керівні вказівки до дій до початку, під час і після закінчення кризи або НС. План призначений допомогти всім учасникам, залученим до спільних дій, притримуватись єдиної системи оцінок в своїх коментарях і реакціях з приводу наявних подій. План також визначає коло осіб, уповноважених для спілкування зі ЗМІ та громадськістю, цільові аудиторії, організаційно-технічні потреби.

До складу оперативного штабу зазвичай входять ключові фігури даної організації (установи) з урахуванням їх фаху та досвіду. Рольові характеристики та коло відповідальності кожного члена оперативного штабу й повноваження самого штабу повинні бути окреслені в плані оперативних заходів.

Ідентифікація партнерів передбачає встановлення попередніх контактів між провідною установою і зовнішніми структурами, що забезпечуюють підтримку в процесі ліквідації наслідків НС або кризи. Провідна установа повинна узгодити свій надзвичайний (оперативний) план з цими установами (організаціями). Взаємовідносини та угоди, що були досягнуті з партнерами до початку кризових ситуацій або НС, можуть суттєво сприяти ефективній координації дій в момент їх настання.

Отладка систем передбачає забезпечення безперебійного функціонування всіх організаційно-технічних ресурсів, що задіяні згідно надзвичайного плану (відсутність або нестача необхідних компонентів здатна паралізувати діяльність за умов НС або кризової ситуації).

До цього переліку входять:

* будівлі і приміщення;
* комунікаційне обладнання (телефони, факси, комп’ютери і мережеве обладнання, відеосистеми тощо);
* запасне і резервне обладнання з витратними матеріалами;
* технічний персонал.

Будь-які плани можуть бути непотрібними та неефективними у тому випадку, якщо вони не перевірені на практиці. Більш того, сама наявність цих планів може надати керівникам хибного відчуття безпеки й готовності. З метою уникнення таких ситуацій плани повинні періодично випробуватись, оперативна команда разом з допоміжним технічним персоналом повинні проходити відповідні навчання і тренінги. Навчання і тренінги можуть сприяти:

* підтримці адекватного рівня підготовки учасників щодо їх обов’язків і повноважень;
* ознайомленню персоналу з конкретним змістом планів оперативних заходів і комунікацій;
* надбанню персоналом навичок роботи з обладнанням, технікою та процедурами, що необхідні для втілення цих планів;
* перетворенню абстрактних пунктів плану у конкретні дії конкретних

осіб;

* уточненню дискусійних моментів і з’ясуванню незрозумілих деталей.

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

Фаза дій у відповідь містить заходи, що здійснюються у конкретній кризовій ситуації або НС, та покликані встановити контроль над ситуацією і мінімізувати її негативні наслідки. Слід мати на увазі, що дії у відповідь можуть носити ітеративний і безперервний характер у зв’язку з високим ступенем невизначеності, яка характеризує природу кризовий ситуацій і НС.

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

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

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

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

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

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

* офіційну заяву про закінчення кризи або НС;
* підтримку контактів зі ЗМІ та партнерськими організаціями;
* забезпечення підтримки персоналу, задіяному в ліквідації кризи або НС, а також постраждалим;
* аналіз та впровадження досвіду.

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

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

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