

Н.С. Миронова,
к.е.н., доц., професор кафедри
державного управління
та менеджменту ХарPI НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ АНТИКРИЗОВИХ СТРАТЕГІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Узагальнено думки науковців з визначення таких базових понять антикризового управління, як криза, кризова ситуація, антикризове управління, принципи антикризового управління, сформульовано концептуальні висновки з цих питань.

Ключові слова: концептуальні підходи, антикризова стратегія, концептуальні висновки.

Державне управління як унікальна інституція виконує складний комплекс функцій, дій, що пов'язані з адміністративно-правовими, політичними, ідеологічними, соціокультурними, технічними, природоохоронними, виробничими, фінансовими та іншими аспектами життєдіяльності суспільства. Складність державного управління підсилюється завдяки динамічним процесам, що відбуваються у світі. Державне управління не може нехтувати стосунками з іншими країнами та є, в цьому сенсі, відкритою динамічною соціально-економічною системою. Існування будь-якої соціально-економічної системи пов'язано з наявністю певного співвідношення між упорядкованістю та хаосом, визначеністю та невизначеністю, консерватизмом та інноваційністю. Переважання нестабільності спричиняє виникнення суперечностей, протиріч, кризи і, навпаки, відсутність збурень (флуктуацій) свідчить про оптимальне функціонування системи.

Розвиток системи, у т.ч. й державного управління, не можливий без вирішення суперечностей, зумовлених зіткненням старого, нового та ультра-нового. Наука управління на різних етапах еволюції вбачала у протиріччях, що виникають, загрозу як для системи в цілому, так і для окремих її елементів. До цього часу не існує єдиного загальновизнаного розуміння кризи в державному управлінні та стратегії управління нею. Більшість науковців зосереджують свою увагу на антикризовому управлінні у виробничій сфері – В. Василенко,

А. Єпіфанов, А. Зуб, Л. Лігоненко тощо. Суттєві доробки зі становлення концептуальних підходів до формування антикризових стратегій у державному управлінні різних рівнів викладені в роботах Г. Атаманчука, Е. Короткова, А. Мельник. Однак на сьогодні відсутня система усталених визначень категорійного апарату в зазначеній сфері.

Метою даної роботи є оприлюднення результатів наукового пошуку по формуванню системних категорій, принципів щодо антикризових стратегій у державному управлінні.

Безумовно, формулюючи будь-яке визначення, слід враховувати напрацювання попередників, що займалися аналогічними дослідженнями. Так, стосовно поняття кризи існує досить багато визначень, наприклад: загострення протиріч (суперечностей), що погрожує життєстійкості системи в навколишньому середовищі [5, с. 12]; об'єктивна риса та передумова розвитку будь-якої макро- та мікроекономічної системи [8, с. 282]; ситуативна характеристика функціонування будь-якого суб'єкта, що є наслідком невизначеності в його зовнішньому та внутрішньому середовищах [11, с. 7]; загальна закономірність, зміна становища (різкий перехід від стабільності до розбалансованості всього ланцюга відтворення) – результат одночасної спільної негативної дії зовнішніх та внутрішніх факторів [2, с. 21]; подія, яка здатна загрожувати життєдіяльності організації, що характеризується невизначеними причинами і складно передбачуваними наслідками та потребує прийняття нагальних рішень [6, с. 8]; ситуація, позначена високою небезпекою, станом непевності, відчуттям невідкладності, що притаманна ринковим відносинам [16, с. 3].

Виходячи з наведених позначень, можна виявити такі концептуальні ознаки кризи: різка зміна становища системи; суттєве загострення суперечностей між її елементами; загроза життєдіяльності системи; стан непевності; невідкладність прийняття рішень.

Відомий російський вчений Е. Коротков конкретизує визначення кризи державного управління як особливий переломний стан у розвитку та

функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що характеризуються нестабільністю, розбалансуванням діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, нарощуванням критичної активності мас [7, с. 79]. Попри достатньо повну відповідність названим вище ознакам, наведений вислів наголошує на політичному підґрунті державно-управлінських відносин, однак в ньому не враховано, що державне управління багатогранне та складноорганізоване ієрархічне явище. Крім політичних інститутів та процесів існують органи державного управління, виконавчої і судової влади, які здійснюють адміністративну роботу, і кризи, що виникають у них, не обов'язково мають політичний характер. Кризи, що ідентифікуються як криза державного управління, можуть виникнути і в окремих організаціях, наприклад, у Верховній Раді щодо формування парламентської більшості, і на окремих територіях, в областях, наприклад, сепаратизм, і в певних галузях, наприклад, енергопостачання, і в державі в цілому, наприклад, протистояння гілок влади через нечіткість розмежування повноважень в Конституції. А в умовах пасивності громадянського суспільства, яка спостерігається в Україні, мова повинна йти швидше про критичну кількість проблем, що зумовлюють кризу, аніж про критичну активність мас населення. На жаль, відсутність сформованої творчої свідомості населення щодо впливу на державне управління призводить до того, що суспільство не повністю використовує можливості високого рівня освіченості окремих громадян, втрачає спроможність створювати нову, незвичайну, ефективну стратегію динамічного розвитку країни.

Крім того, дослідники, що вивчали кризи, дійшли висновку, що видів цього явища дуже багато, їх можна систематизувати, класифікувати за певними ознаками, які враховують причини, характер та наслідки кризи: за особистісною ознакою: об'єктивна, суб'єктивна; за ступенем керованості: керована, некерована; за масштабом: локальна, функціональна, глобальна; за ступенем: незначна, збиткова, руйнівна; за відношенням до середовища:

екзогенна, ендогенна; за ступенем впливу: легка, середня, глибока; за вірогідністю виникнення: випадкова, закономірна; за природою виникнення: природна, штучна; за ступенем прояву: потенційна, латентна, гостра; за тривалістю: короткочасна, затяжна, циклічна; за інтенсивністю прояву: уповільнена, інтенсивна, реактивна; за характером процесу: оновлення, оздоровлення, ослаблення, нова криза, загострення.

Наступний концептуальний висновок пов'язаний із відсутністю єдиного вимірника для кризи. Вона може бути різна за масштабом, тривалістю, зумовленістю, наслідком, характером впливу на систему.

Для більш чіткого розуміння поняття кризового стану необхідно розглянути також етапи розвитку системи та можливий вплив на нього кризових явищ. Як і будь-який продукт життєдіяльності людини, кожна соціально-економічна система проходить певні стадії, які мають циклічний характер: підйом, стабільність, гальмування (криза), руйнація (або оживлення). На перший погляд, спад у діяльності системи виникає тільки через кризу. Однак зауважимо, що на кожній із стадій розвитку існує ймовірність появи кризової ситуації, яка може призвести до відхилення від нормального циклу розвитку. Система, яка розвивається, має певну динаміку, що забезпечується однорідними за складом і характером діями по етапам та стадіям її життєвого циклу. Виникнення кризи на стадіях циклу життєдіяльності системи державного управління зумовлено її своєрідними проявами [14, с. 21]:

– зародження – стадія, що пов'язана із формуванням усіх вихідних параметрів подальшого функціонування та змін, визначенням базових суперечностей та заходів щодо їх нейтралізації; відсутність або недостатня чіткість у визначенні цих параметрів може, по-перше, спричинити кризу – загострення суперечностей між елементами системи чи політичними гравцями, по-друге, закладає основу для майбутніх непорозумінь;

– зростання, позитивна динаміка – стадія, що передбачає збільшення активності елементів системи, упровадження інноваційних технологій, залучення додаткових ресурсів та активних учасників до процесу розвитку

системи; відсутність необхідних кадрів або неналежне виконання обов'язків учасниками призводить до кризової ситуації; відсутність ресурсів, їх невчасне надходження (наприклад, палива) може привести до кризи, що за масштабом зростає до загальнодержавної;

– стабільність – стадія виникнення певних обмежень у позитивній динаміці, що спричинено вичерпуванням ресурсів або втратою інтересу до участі в процесі, конфліктом його ініціаторів або учасників; “тупцювання” на місці також свідчить про наявність кризи, яка може носити різний характер – економічна, політична або міжнародна;

– негативна динаміка – стадія, що характеризується нарощуванням факторів спротиву, які пов'язані з відсутністю можливостей з підтримки позитивної динаміки, корегування вектору майбутніх змін; загроза життєдіяльності; стан непевності;

– депресія – стадія, що зумовлена невизначеністю ситуації з посилення позитивної динаміки або стримування негативних змін; існує потреба нагального, невідкладного прийняття рішень по оздоровленню ситуації шляхом перетворень, реформування чи стосовно ліквідації системи (наприклад, розпад СРСР).

Виникає ще один концептуальний висновок – для системи державного управління криза є об'єктивною передумовою її розвитку, бо на кожному з етапів відбувається подолання суперечностей між існуючим станом речей і перспективами, між консервативними і новітніми технологіями управління, між “словом” і ділом. Доти, поки система має сили долати перешкоди, поки має позитивну динаміку, вона розвивається. Знесилена система державного управління повинна дати поштовх “новому життю”, як це відбулося за часів державотворення України наприкінці ХХ ст., або проводити ефективні реформи, як це зробили Японія та Німеччина після своєї поразки у другій світовій війні. Такий перебіг подій свідчить про зародження та розвиток нової системи державного управління, що потребує наступного проходження по названим етапам життєвого циклу та вирішення на них завдань іншого

характеру.

Постають, однак, інші питання: який з видів кризи є допустимим і бажаним, а який – ні; чи слід управляти кризами; на яких принципах базувати антикризове управління; які стратегії для цього обрати? Відповісти на всі ці питання в межах одного дослідження дуже складно. Тому зупинимося на системі поглядів, що формують концептуальні підходи до антикризового управління та його стратегії. Слід зазначити, що для розробки ефективної антикризової діяльності в державному управлінні слід брати до уваги теоретичні концепції інших наук, які вивчають кризи, насамперед напрацювання щодо управління у сфері бізнесу.

Деякі автори [1] визначають антикризове управління як сукупність форм і методів реалізації антикризових процедур стосовно конкретної системи. Антикризове управління, за думкою цих авторів, є мікроекономічною категорією, що відображує виробничі відносини, які складаються на рівні підприємства при його оздоровленні чи ліквідації, а також включають у себе превентивні заходи з метою попередження з'явлення ознак можливого банкрутства. На відміну від багатьох авторів, які пропонують заходи щодо криз фінансового характеру, Л. Ситник дає більш узагальнене визначення цьому поняттю, вона зазначає [12, с. 257], що антикризове управління – це здатність розробляти оптимальні шляхи виходу з кризової ситуації, визначати пріоритетні цінності в умовах кризи, координувати діяльність підприємства та його робітників по передбаченню кризи, добиватися ефективності їх праці в екстремальних умовах.

На думку інших науковців, О. Крутика та О. Муравйова, антикризове управління – це управління в умовах ризику [2, с. 24], вони виділяють такі антикризові заходи: аналіз становища макро-, мікросередовища та вибір провідної місії; пізнання економічного механізму виникнення кризової ситуації та створення системи сканування зовнішнього та внутрішнього середовищ з метою раннього виявлення сигналів про загрозу кризи, що наближається; стратегічний контролінг та розробка стратегії запобігання кризи; оперативна

оцінка та аналіз фінансового становища і виявлення можливості настання неспроможності (банкрутства) – оперативний контролінг; розробка провідної політики в умовах кризи та виходу з неї; постійне врахування ризику та розробка заходів щодо його зниження. Ще один дослідник – А. Чернявський також акцентує увагу на тому, що головним завданням антикризового управління є розробка найменш ризикових управлінських рішень, які дозволили б досягти поставленої мети та результату з мінімумом додаткових коштів і негативних наслідків [15, с. 95]. Г. Курошева [9, с. 14] визначає антикризове управління як сукупність зовнішніх та внутрішніх впливів, що забезпечують на всіх стадіях життєвого циклу системи відновлення та стабілізацію її роботи (якщо воно знаходиться в кризовому становищі) чи запобігання гальмуванню (не зниження) темпів або обсягів, де існують слабкі ознаки кризового становища. Метою антикризового управління вона вважає розробку та реалізацію заходів, що направлені на нейтралізацію найбільш небезпечних шляхів, які приводять до кризового становища.

Достатньо ємним є, на наш погляд, визначення, запропоноване Л. Лігоненко [10, с. 57], – антикризове управління являє собою спеціальне, постійно організоване управління, націлене на найбільш оперативне виявлення ознак кризового стану та створення відповідних передумов для його своєчасного подолання з метою забезпечення відновлення життєздатності окремої системи. Е. Коротков зазначає [7, с. 128], що антикризове управління – це управління, в якому встановлено певним чином передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, заходів по зниженню негативних наслідків кризи та використання її факторів для наступного розвитку. Він підкреслює, що управління соціально-економічною системою є певним чином завжди антикризовим. Такої ж думки дотримується й вітчизняний автор В. Василенко [4, с. 23], який зазначає, що управління в кризовій ситуації можна визначати як процес роботи під тиском обставин, що дозволить керівникам аналізувати, планувати, організовувати, направляти і контролювати низку взаємозалежних операцій при прийнятті швидких і раціональних рішень з невідкладних

проблем. Деякі вітчизняні автори підкреслюють, що антикризове управління в якості предмета впливу розглядає проблеми, а також передбачувані та реальні фактори кризи, тобто всі прояви непомірного сукупного загострення протиріч, що викликають небезпеку крайнього прояву цього загострення – настання кризи [11]. Ці автори вбачають суть антикризового управління в такому: кризи можна передбачати, прискорювати, випереджати, відсувати, пом'якшувати; до криз можна та необхідно готуватися; управління в умовах кризи потребує особливих підходів, спеціальних знань, досвіду, мистецтва; кризові ситуації можуть бути до деякого моменту керованими; управління кризовими процесами здатне прискорювати їх та мінімізувати наслідки.

Більшість авторів, думки яких розглядалися вище, пропонують при розробці заходів антикризового управління враховувати дві групи принципів: **загальні для системи управління**: економічної ефективності; соціальної відповідальності; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтації на споживача; системності; **специфічні для антикризового управління** [13, с. 14]: планування та розробки спеціальних програм стратегічного характеру; постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища; безперервності; цілеспрямованість процесу управління; оперативності та достовірності вхідної інформації; достовірності прогнозів; відсутності універсальних антикризових рішень; кінцевої орієнтації на діяльність.

Принцип планування та розробки спеціальних програм стратегічного характеру передбачає використання ефективних управлінських інструментів, упровадження постійних та послідовних інновацій, оперативного реагування на істотні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища за умови найменших фінансових і матеріальних втрат. Принцип постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища спрямований на постійне очікування сигналів щодо можливої кризи і вчасну реакцію на ці сигнали з метою раннього визначення загрози та її запобігання. Принцип безперервності – будь-яке зволікання впровадження відповідних заходів для системи, що знаходиться в

умовах кризи, може призвести до суттєвого погіршення кризової ситуація та її наслідків. Принцип цілеспрямованості процесу управління – реалізація антикризового заходу повинна бути цілеспрямованою та забезпечувати можливість досягнення заданого рівня ефективності. Принцип оперативності та достовірності вхідної інформації – формування управлінських рішень повинно здійснюватись на основі своєчасної, надійної та точної інформації. Принцип достовірності прогнозів – система менеджменту повинна забезпечувати прогнозування розвитку подій з заданим рівнем достовірності. Принцип відсутності універсальних антикризових рішень – ситуативний вибір антикризових стратегій, програм, заходів та рецептів подолання кризи; чітке ранжування пріоритетів рішення проблем, що виникають, через обмеженість ресурсів та часу. Принцип компетентності – реалізацією антикризового управління повинні займатися компетентні спеціалісти з модернізованою управлінською ієрархією згідно вимогам антикризових умов. Принцип кінцевої орієнтації на діяльність в умовах післякризового розвитку – досягнення поставленої мети через запровадження комплексу визначених заходів. Наведені принципи досить повно визначають правила поведінки в умовах антикризової діяльності.

Розмірковуючи над проблемами запобігання кризи в державному управлінні, Н. Атаманчук пропонує власний підхід до визначення принципів антикризового управління [3, с. 522-523], а саме: принцип системності, що враховує підсистеми органів державної влади; принцип комплексності, який потребує врахування багатоманітності зв'язків між елементами системи державного управління; принцип безперервності, за яким дії по удосконаленню державного управління повинні проводитися щоденно, крок за кроком; принцип плановості, який забезпечує передбачуваність, спланованість, послідовність дій, що виконуються. Такий підхід зумовлений потребою “випереджуючого стану” державного управління, що передбачає використання сучасної наукової думки в інтересах суспільства для забезпечення його розвитку.

Узагальнивши розглянуті підходи, можна дійти ще одного концептуального висновку про доцільність формування принципів антикризової діяльності в державному управлінні на правилах управління системою в цілому, а також з урахуванням специфічних вимог до антикризового управління та розвитку державного управління. Оскільки стратегія є детальним, всебічним, комплексним планом, що призначений для забезпечення реалізації мети системи, то саме реалізація зазначених принципів стає основою антикризової стратегії. Антикризова стратегія повинна формуватися і розроблятися вищим керівництвом, але її реалізація передбачає участь усіх рівнів управління, вона повинна відповідати певним вимогам: спрямованість на “випереджуючий стан” державного управління, на перспективу; обґрунтованість широкими дослідженнями та фактичними даними; залучення до роботи фахівців; цілісність на протязі тривалого періоду при забезпеченні певної гнучкості формулювання цілей окремих елементів системи.

Подальші дослідження передбачається проводити щодо визначення напрямків ресурсного забезпечення антикризових стратегій у державному управлінні.

Список використаних джерел

1. Антикризисное управление: 17-модульная программа для менеджеров “Управление развитием организации”. Модуль 11 / В.И. Кошкин и др. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 560 с.
2. Антикризисный менеджмент: превентивные методы управления / А.Б. Крутик, А.И. Муравьев. – СПб.: Питер, 2001. – 432 с.: ил. – (“Теория и практика менеджмента”).
3. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – 2-е изд., дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 2004 с.
4. *Василенко В.О.* Антикризове управління підприємством: Навч. посіб. для вищих навч. закл. – К.: ЦУЛ, 2003. – 504 с.: схеми.
5. *Гончаров М.И.* Консалтинг в антикризисном управлении (теория и практика) / М.И. Гончаров, Г.А. Лемзяков. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2005. – 245 с.
6. *Зуб А.Т.* Антикризисное управление: Учеб. пособие для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 319 с.
7. *Коротков Э.М.* Антикризисное управление: Учеб. для вузов по экон. специальностям / Э.М. Коротков, А.А. Беляев, Д.В. Валовой и др.; Гос. ун-т упр. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 432 с. – (“Высшее образование”).
8. *Коротков Э.М.* Концепция менеджмента. – М.: ИКК “ДеКА”, 1997. – 304 с.
9. *Курошева Г.М.* Теория антикризисного управления предприятием: Уч. пособие. –

СПб.: Речь, 2002. – 372 с.

10. *Лігоненко Л.О.* Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій: Моногр. / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. – 579 с.

11. Менеджмент для магистров: Учеб. пособие для вузов / А.А. Елифанов (рук. авт. коллектива), С.Н. Козьменко, А.Н. Андронов и др. – Сумы: ИТД “Университетская книга”, 2003. – 762 с.

12. *Ситник Л.С.* Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством / НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2000. – 503 с.

13. *Пушкар А.И.* Антикризисное управление: модели, стратеги, механизмы: Науч. издание / А.И. Пушкар, А.Н. Тридед, А.Л. Колос. – Х.: ООО “Модель Вселенной”, 2001. – 452 с.

14. *Рой О.М.* Исследования социально-экономических и политических процессов: Учебн. для вузов. – СПб.: Питер, 2004. – 364 с.

15. *Чернявский А.Д.* Антикризисное управление: Учеб. пособие / Межрегиональная академия управления персоналом. – К.: МАУП, 2000. – 208 с.

16. *Rosenthal and B. Pijnenburg* (eds). Crisis Management and Decision Making: Simulation oriented scenarios. – Dordrechf: Kluwer, 1991. – P. 1 – 6.

Mironova N.S. Conceptual approaches to formation of anti-crises strategy in the public administration.

Opinions of scientists by definition of base concepts of anti-recessionary management, such as crisis, a crisis situation, anti-crises management, principles of anti-crises management are generalized, conceptual conclusions on these questions are formulated.

Key words: conceptual approaches, anti-recessionary management, conceptual conclusions.

Миронова Н.С. Концептуальные подходы к формированию антикризисных стратегий в государственном управлении.

Обобщены мнения ученых с определения базовых понятий антикризисного управления, таких как кризис, кризисная ситуация, антикризисное управление, принципы антикризисного управления, сформулировано концептуальные выводы по этим вопросам.

Ключевые слова: концептуальные подходы, антикризисная стратегия, концептуальные выводы.