

А.О. Бабич,
аспірант кафедри політичної
аналітики і прогнозування НАДУ

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто передумови формування концепції державного антикризового управління. Визначено поняття “криза”, що розглядається у важливому для фахівців з державного менеджменту аспекті, критерії оцінки кризових ситуацій і причини кризи в політичній і соціально-економічній сферах України.

Ключові слова: держава, криза, управління.

В Україні деякі питання антикризового управління відображено в низці нормативно-правових актів, зокрема регламентовано проблеми реформування стратегічного планування і прогнозування, фінансової політики планування у бюджетному процесі [1–4]. Але нормативно-правова база щодо антикризового управління з'явилась порівняно недавно і не мала практичного підґрунтя за радянських часів. Це пов'язано з радянською спадщиною країни: вважалося, що поняття “соціалізм” і “криза” не сумісні. Відповідно, не було (як здавалось) і необхідності в розвитку такої науково-практичної сфери, як антикризове управління.

Але подальший розвиток в умовах політичної і соціально-економічної кризи, пов'язаної з переходом до ринкової економіки й повною перебудовою суспільної структури, актуалізували цю тему, примусивши звернути на неї увагу вітчизняних дослідників.

На сьогодні перед державними управліннями стоїть складне завдання – вивести країну з тривалої політичної й соціально-економічної кризи з найменшими втратами. Зробити це дуже важко, оскільки, з одного боку, щоб знищити тенденції кризового розвитку, що склалися, необхідно міняти сам зміст і цільову орієнтацію реформ, з іншого – будь-який “різкий рух” у цьому напрямку може призвести до чергової, або навіть до серії криз – адже значні перетворення у будь-якій із сфер життєдіяльності суспільства (політичній,

соціальної або економічної) ведуть до структурних змін у ньому. Тому кожен крок представники влади повинні здійснювати продумано й обережно.

Кризові ситуації, особливо у сферах, що зачіпають життєдіяльність всього суспільства, часто вимагають швидкого та ефективного реагування, оскільки діяти доводиться в умовах дефіциту часу і ресурсів. А значить, фахівці, що беруться за їх подолання, повинні бути добре ознайомлені зі способами та методиками антикризового управління.

Формування концепції державного антикризового управління повинне включати послідовне проходження п'яти етапів:

- чітке визначення самого поняття “кризи” в цілому, а також в кожній із сфер, що цікавлять фахівця з державного менеджменту (політичній і соціально-економічній);
- визначення точних критеріїв оцінки кризових ситуацій;
- з'ясування причини виникнення криз у політичній і соціально-економічній сферах;
- вивчення всіх можливих методів антикризового державного управління;
- відбір зі всього розмаїття цих методів найбільш відповідних для конкретної ситуації.

Кожний з цих етапів надзвичайно важливий: не визначившись з поняттям кризи, неможливо приступити до розробки його критеріїв; не знаючи причин виникнення кризи, не можна здійснювати вірні дії для її подолання й усунення її негативних наслідків; для того, щоб вчасно розпізнати ознаки кризи, потрібно мати у своєму розпорядженні чітку систему критеріїв її оцінки; успішно боротися з кризою можна тільки володіючи перевіреними і ефективними методами антикризового управління. Крім того, поняття “криза” включає виділення ознак кризової ситуації і типологію різних видів кризи, тому кожний з них може стати об'єктом окремого наукового дослідження.

Проблемам антикризового управління присвячено значну кількість наукових робіт. Проте, як правило, вони стосуються антикризового управління окремими підприємствами або ж соціально-економічними системами. Що ж до

проблем антикризового управління в загальнонаціональних масштабах, то можна виділити роботи Ф. Шаркова [11] та О. Соловйова [10], в яких проаналізовано окремі аспекти політичного антикризового управління.

Таким чином, проблемам антикризового управління в науковій літературі приділялася достатня увага дослідників, проте в основному мова йде про загальні питання. Що ж до вивчення особливостей формування концепції державного антикризового управління в Україні, у вітчизняній історіографії цій тематиці приділено недостатньо уваги.

У даній статті здійснено спробу дати визначення поняттю “криза”, виявити її ознаки та критерії оцінки кризових ситуацій в політичній та соціально-економічній сферах і розкрити причини кризи в Україні.

Функціонування – це підтримка життєдіяльності, збереження функцій, що визначають її цілісність, якості, сутнісні характеристики. Розвиток – це набуття нової якості, що зміцнює життєдіяльність в умовах середовища, яке змінюється. Обидві ці тенденції тісно взаємопов'язані, являють собою діалектичну єдність. Саме діалектичний характер зв'язку функціонування відображає можливість і закономірність виникнення і розв'язання криз. Функціонування стримує розвиток і в той же час є його базою, розвиток руйнує багато процесів функціонування, але створює умови для генерування нових процесів та їх стійкішого здійснення. Таким чином, виникає циклічна тенденція розвитку, що відображає періодичне настання криз.

Кризи не обов'язково є руйнівними, вони можуть протікати з певним ступенем гостроти, але їх настання зумовлюється не лише суб'єктивними, але й об'єктивними причинами, самою природою соціально-економічної системи. Кризи відбивають не тільки суперечності функціонування і розвитку, але можуть виникати і в самих процесах функціонування.

Отже, криза – це надзвичайне загострення суперечностей, що виникло або в процесі функціонування соціально-політичної системи, або між двома аспектами її існування: функціонуванням і розвитком, що загрожує її життєдіяльності в навколишньому середовищі [5].

Для того, щоб вчасно розпізнати й успішно подолати кризу в будь-якій сфері діяльності, необхідно знати основні ознаки кризи та критерії оцінки кризової ситуації. Останні дозволяють визначити, наскільки вона близька до кризової та допомагають при виборі стратегії подолання кризи й впливають на розробку та успішне впровадження управлінських рішень.

Подолання кризи – керований процес. Успіх управління багато в чому залежить від своєчасного розпізнавання кризи, симптомів її настання. Велике значення в розпізнаванні кризи має оцінка взаємозв'язку проблем. Існування і характер такого взаємозв'язку може багато що сказати і про небезпеку кризи, і про її характер. В управлінні політичною і соціально-економічною системами повинен функціонувати державний моніторинг антикризового розвитку. Це контроль процесів розвитку і відстеження їх тенденцій за критеріями антикризового управління спеціально для цього підготовленими (можливо, навіть створеними) органами державної влади. Подібний моніторинг є свого роду службою прогнозування кризових ситуацій. Але для такого прогнозу необхідні чіткий набір ознак і критеріїв кризового розвитку, методологія їх розрахунку і використання в аналізі.

Прогнозування криз можливо тільки на основі спеціального аналізу ситуацій і тенденцій. Крім того, для прогнозування криз необхідний облік чинників, що, поза сумнівом, є показовими з погляду можливості настання кризової ситуації, але недостатнім в антикризовому управлінні. Існуюча в даний час система показників не була орієнтована на розпізнавання криз. Вона працювала на управління ситуаціями послідовного і “неухильного”, як вважалось у минулому в нашій країні, розвитку. Тому вкрай необхідна розробка нових синтетичних показників, для того, щоб точніше і своєчасно визначати вірогідність і момент настання кризових ситуацій.

При визначенні кризових тенденцій в політичній і соціально-економічній сферах необхідно враховувати і використовувати такі підходи:

1. Нормативний підхід – необхідний для того, щоб визначити стан кожної з цих сфер на момент проведення вимірювань, у співвідношенні з прийнятими та юридично закріпленими в даному суспільстві нормативами.

2. Динамічна модель діючих тенденцій в політичній і соціально-економічній сферах – необхідна для того, щоб виявити позитивні та негативні тенденції в її розвитку, визначити напрям в розробці антикризової стратегії, контролювати її втілення в життя і проводити її своєчасне коригування.

3. Порівняльний підхід (індексація) – дозволяє визначити причини негативних тенденцій в суспільній системі, а також врахувати вплив макропоказників на стан політичної і соціально-економічної сфер даного співтовариства (порівнювати між собою за конкретними показниками можна як різні країни, так і різні її регіони. З огляду на велику територію України і, як наслідок, проблему вирівнювання соціально-економічних показників регіонів, другий спосіб уявляється особливо важливим).

4. Соціокультурний підхід – використовується для виявлення потенційних можливостей в удосконаленні політичної і соціально-економічної сфер і дозволяє коригувати втілення в життя антикризової стратегії з урахуванням настроїв і можливостей населення. На основі цих підходів виробляються системи критеріїв оцінки кризових ситуацій.

Соціально-економічна криза в країні або окремих її частинах (регіонах) виражається в різкому погіршенні основних параметрів рівня життя всього населення території або його більшості та, у разі нездатності держави вийти з нього, призводить, як вже зазначалося вище, до кризи політичної системи.

Можна виділити три основні ознаки подібних криз:

– падіння доходів працездатного населення, внаслідок чого відбувається його маргіналізація, загострюється кримінальна обстановка на території;

– звуження сфери соціального захисту, що надається непрацездатним і соціально не захищеним групам, внаслідок чого представники цих груп виявляються на межі вимирання;

– розпад економічних і суспільних зв'язків, що спричиняє порушення системи життєзабезпечення і транспорту, погіршення здоров'я населення, зниження культурних і освітніх стандартів.

Найважливішим кроком в антикризовому управлінні є визнання наявності кризи або передкризової ситуації в соціально економічній сфері. Цей крок повинен спиратися на чітко вироблену систему критеріїв, що визначають можливості розвитку таких елементів, як соціальна структура, соціальна інфраструктура, умови життєдіяльності населення. Кожний з цих елементів повинен оцінюватися з погляду наявності або відсутності в ньому кризових тенденцій.

Для оцінки соціальної структури служать демографічні критерії. Вони дозволяють позначити динаміку суспільного розвитку в регіоні; виявити негативні або позитивні тенденції в змінах, що відбуваються у структурі населення; визначити ціннісні установки основних груп населення, і можливості їх самореалізації; встановити необхідність і міру адміністративної дії для подолання негативних демографічних тенденцій. Ці критерії не мають абсолютних значень, оскільки неможливо встановити з точністю, яка кількість безробітних, осіб без певного місця проживання, осіб з девіантною поведінкою стане для суспільства критичною масою, здатною викликати соціальну кризу.

Відповідно, можна оперувати лише порівняльними даними щодо окремих частин території країни і при зіставленні їх в часі виявляти кризові тенденції в цій сфері. Найоб'єктивнішими критеріями цієї групи є: рівень безробіття, оскільки саме позбавлення значної частини населення основного джерела доходу визначає різке погіршення багатьох інших показників в соціальній сфері; показник різниці в доходах десяти відсотків найбагатшого і десяти відсотків найбіднішого населення; кількість людей, що потребують соціального захисту; кількість і питома вага людей, позбавлених соціальних ресурсів, стійких зв'язків, що втратили елементарні соціальні навички; показники міграції у межах території і за її межі (перевищення меж природної трудової міграції веде до загострення положення на ринку праці й провокує безробіття. Масова міграція порушує

соціальну інфраструктуру та веде до зниження майнового й освітнього рівня населення, зростання девіантної поведінки населення і може спричинити конфлікти всередині території, що приймає міграційні потоки).

Критерії розвитку соціальної інфраструктури відображають можливість надання якісних соціальних послуг населенню і пов'язані із забезпеченням умов життя і розвитку людини. Критерії умов життєдіяльності найчіткіше розроблені в сучасній соціології. Як першорядні цілі розробки даних критеріїв слід зазначити визначення характеру і ступеня загрози кризового розвитку; виділення чинників, сприяючих початку та розвитку кризових тенденцій; встановлення необхідності й міри адміністративної дії для подолання негативних тенденцій. У першу чергу оцінки за цими критеріями пов'язані з поняттям “рівень життя” населення даного регіону і визначаються у відсотках до попереднього періоду. Оцінки проводяться за такими параметрами:

- реальні грошові доходи; відношення середньої зарплати і виплат соціального характеру до прожиткового мінімуму працездатного населення;
- стан виплати зарплати; якість споживання, що виражається у двох варіантах: вартість мінімального набору продуктів харчування і вартість споживчої корзини.

Для показників рівня життя важливі критерії, що характеризують стан здоров'я і тривалість життя, ступінь екологічної чистоти даної території, рівень злочинності й девіантної поведінки.

Наведений перелік критеріїв оцінки кризової соціально-економічної ситуації є, можливо, недостатньо повним. Причина цього полягає в тому, що на даний момент існує вкрай мало наукових спроб звести воедино різні системи оцінки й створити синтезовану сукупність критеріїв, що стосуються як соціального, так і економічного аспектів життєдіяльності населення.

У даний час застосовується декілька методик у визначенні критеріїв кризового розвитку, але найбільш поширеними є дві:

– методика, що орієнтується на соціальні нормативи, які характеризують “оптимальний стан соціального прогресу” для даного суспільства в його стабільному стані;

– виявлення індексів, що сумарно (інтегральний) виражають картину соціальних процесів, що складається на даний момент, в зіставленні з іншими країнами або регіонами [6].

Тепер можна перейти до переліку причин кризи в соціально-економічній і, як наслідок, політичній системах України.

Усе більше науковців схиляються до того, що кризовий стиль розвитку будь-якої системи, тим більше такої складної, як державна, є природним. Прихильниками подібної точки зору є фахівці в такій науковій галузі, як синергетика. Система розвивається у стані невизначеності й кризи є необхідними віхами на її шляху. Причому, чим вона складніше, тим менш передбаченим є подальший хід її розвитку, неконтрольованими стають результати нововведень, а значить, частіше виникають кризові моменти і самі кризи набувають все більш серйозний характер [7].

Посилання на те, що кризи перманентно властиві будь-якій системі, що розвивається, не повинні виправдовувати бездіяльності або недостатньою ефективністю діяльності органів державного управління в процесі виходу з криз або їх запобігання. Такий стан речей пов'язаний із слабким вивченням методів державного антикризового регулювання і відсутністю єдиної розробленої концепції державного антикризового менеджменту. Крім того, існує безліч специфічних причин кризової ситуації в політичній і соціально-економічній сферах Росії. З числа найважливіших можна виділити три:

– по-перше, відсутність бази антикризового регулювання у більшості пострадянських країн. На думку радянських управлінців в процесі розвитку соціально-економічної і, тим більше політичної системи нашої країни не існувало криз, були лише труднощі зростання. Як наслідок подібного стилю мислення, ні одна держава з пострадянських не одержала в спадок від СРСР хоч

би мінімально розробленої концепції державного регулювання кризових ситуацій в цих сферах;

– по-друге, на думку деяких учених, пострадянським державам властивий особливий кризовий стиль суспільного руху, який характеризується тим, що суперечності суспільного розвитку не зникають незабаром після їх виявлення в результаті коригування вибраного курсу при збереженні його загальної спрямованості, а залишаються і розвиваються, генеруючи чергову “лжетенденцію”, поки не приводять до нової кризи. Витоки й корінні причини такого способу соціального руху можна шукати в особливостях етнічного і соціокультурного менталітету, у свою чергу обумовленого природними особливостями країни та її географічним положенням. У подібних умовах вихід з чергової кризи – це ще не стабілізація і навіть не рух до неї, а пролог наступної кризи.

Еволюційний же розвиток може мати місце тільки за наявності проміжної “нормальної” зони. Середина зона суспільної свідомості служить сховищем еволюційної історичної пам'яті, що дозволяє не повторювати минулі помилки. Тому одним із головних завдань стабілізації розвитку суспільства є інституціоналізація нової соціокультурної парадигми з третім, нейтральним, “нормальним” початком, що існує у вигляді достатньо широкого і самоцінного суспільного поля. Соціальним шаром, що займає це поле і покликаним утримувати суспільство в рамках “неполярних” інститутів, повинна стати інтелігенція [8];

– по-третє, значущою причиною подальшого розповсюдження і загострення криз політичної і соціально-економічної систем є втрата державною владою довіри і підтримки своїх починів з боку населення як наслідок її нездатності вивести країну з кризи. У зв'язку з цим значущим уявляється впровадження у свідомість громадян розуміння того, що державна влада теж має право на помилку, і наявність політичних і соціально-економічних ризиків є невід'ємним елементом будь-якої держави [9].

У цілому, будь-яка система є саморегульованою – в її розвитку діють механізми відновлення необхідної і відносної рівноваги. Але управління тому й існує, що є, з одного боку, частиною цих механізмів, з іншою – забезпечує, спираючись на ці механізми, менш хворобливий і більш послідовний розвиток системи. Особливо важливого значення набуває державне антикризове регулювання політичної і соціально-економічної сфер. І в економіці, і в соціальній сфері, не кажучи вже безпосередньо про політичну систему, існують функції, які, для успішного виведення цих сфер з кризи, забезпечення їх стабільного стану і створення сприятливих умов для їх розвитку, повинна виконувати саме держава.

Антикризове управління включає сукупність знань і результати аналізу практичного досвіду, які направлені на оптимізацію механізмів регуляції систем, виявлення прихованих ресурсів, потенціалу розвитку на складному етапі розвитку. Специфіка антикризового управління пов'язана з необхідністю ухвалення складних управлінських рішень в умовах обмежених фінансових коштів, великого ступеня невизначеності та ризику. Менеджер, що вирішує подібні завдання, стикається з необхідністю діяти своєчасно і швидко, підвищується рівень його відповідальності.

Управління системами у стані нерівноваги та дисбалансу вимагає від керівників освоєння практичних навиків передбачення і розпізнавання криз, усунення негативних наслідків, виникаючих негативних чинників. Антикризове управління повинно включати комплекс методів, що вживаються в різних функціональних підсистемах менеджменту. Соціальні технології, методи економічного аналізу, прогнозування, розробка складних інвестиційних проектів і антикризових програм, планів реструктуризації та реорганізації повинні застосовуватися в комплексі для своєчасного попередження і подолання криз.

Проте успішне здійснення управлінських функцій можливо лише в тому випадку, якщо відомі тенденції поведінки і розвитку системи, її характеристики та ознаки стану, настання певних фаз цього стану й етапів об'єктивного

розвитку. Крім того, державне втручання не повинне руйнувати системи саморегуляції, що склалися. Держава не має права переступати тонку грань між необхідним антикризовим управлінням і переходом до авторитаризму. Необхідність визначення і дотримання цієї межі ще раз підтверджує обов'язковість підготовки висококваліфікованих фахівців у сфері державного регулювання криз, покликаних визначити найбільш сприятливе для боротьби з кризовими явищами співвідношення державного регулювання і механізмів самоврядування в політичній і соціально-економічній сферах.

Наявність вищевикладених проблем підтверджує актуальність досліджень у області державного антикризового менеджменту з метою по можливості швидкого створення його єдиної, чітко опрацьованої концепції.

Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 р. № 1394 “Про вдосконалення завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки”. – Режим доступу : [http : // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156 “Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади”. – Режим доступу : [http : // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2003 р. № 729-р “Про основні напрями та організацію наукових досліджень з питань, пов'язаних із забезпеченням проведення державної фінансової політики та удосконаленням бюджетного процесу в 2005 – 2007 роках”. – Режим доступу : [http : // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
4. Указ Президента України від 30 квітня 1999 р. № 460/99 “Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування”. – Режим доступу : [http : // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
5. Антикризисное управление / под ред. Э.М. Короткова. – М, 2001. – С. 15–17.
6. Соловьёв К. А. Критерии оценки кризиса в социальной сфере (региональный аспект) / К. А. Соловьёв // Государственное управление в XXI веке: концепции, методы, технологии : сб. докладов. – М, 2003. – С. 446–452.
7. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М, 2005. – С. 48–49.
8. Управление социально-экономическим развитием России: концепции, механизмы, цели / под ред. А. Г. Поршнева. – М, 2002. – С. 170–178.
9. Петрова Т. А. Информационные технологии в управлении политическими рисками / Т. А. Петрова : автореф. дис. ...канд. полит. наук. – М, 2006. – С. 17.
10. Соловьёв А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А. И. Соловьёв. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 559 с.
11. Шарков Ф. И. Политический консалтинг / Ф. И. Шарков. – М. : Дашков и К°, 2006. – 460 с.

Babich A.A. Forming of conception of state antikrisis administration in Ukraine.

In this article the expounded basic pre-conditions of forming conceptions of state anti-crisis administration and indicated reasons which conception to this day not is developed on. The article is devoted to determination of concept “crisis”, that is examined in important for specialists in the region of state management aspect, criteria of estimation of crises situations and reasons of crisis in the political and socio-economic spheres of Ukraine.

Key words: state, crisis, management.

Бабич А.А. Формирование концепции государственного антикризисного управления в Украине.

В статье изложены основные предпосылки формирования концепции государственного антикризисного управления и указаны причины, по которым концепция не разработана до сих пор. Статья посвящена определению понятия “кризис», что рассматривается в важном для специалистов в области государственного менеджмента аспекте, критериях оценки кризисной ситуации и причине кризиса, в политической и социально-экономической сфере Украины.

Ключевые слова: государство, кризис, управление.