

УДК 351:338.24

Безверхнюк Т. М., д.держ.упр., проф., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

Сенча І. А., к.пед.н., доцент, ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

Сивак Т. В., к.держ.упр., ОРІДУ НАДУ, м. Одеса

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ: ОБГРУНТУВАННЯ ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ

Доведено актуальність та обґрунтовано доцільність застосування проектного підходу для розробки і впровадження ефективних механізмів антикризового управління. Визначено предметне поле дослідження державного антикризового проектного управління з конкретизацією наукових завдань та очікуваних результатів.

Ключові слова: *антикризове управління, державний механізм, проектний підхід, стратегії, технології.*

Actuality and expediency is well-proven for project approach application when developing and introducing effective mechanisms of anticrisis management. The subject field of research on state anticrisis project management with the specification of scientific tasks and expected results is defined.

Keywords: *anticrisis management, state mechanism, project approach, strategies, technologies.*

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження визначається об'єктивним характером системних змін в Україні, демократичною сутністю суспільних перетворень, що зумовлюють необхідність проведення низки реформ і спеціальних програм у пріоритетних сферах розвитку держави. Водночас будь-які реформи приречені на невдачу, якщо не враховувати кризовий характер сучасного соціально-економічного та політичного становища України. Це потребує розробки антикризових технологій, спрямованих на усунення причин кризових явищ у системі державного управління, і в суспільстві загалом, на основі оптимізації взаємодії між громадянським суспільством, владою та бізнесом, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Тому найактуальнішим питанням сьогодення є розробка і реалізація ефективного державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами з урахуванням ресурсних обмежень, що передбачає застосування проектного підходу.

Підкреслюючи актуальність обраної проблематики наукового дослідження наголосимо, що реформи можуть бути успішними лише в тому разі,

якщо вони будуть реалізуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері, наприклад, економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, в політичній сфері й навпаки. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схваленої суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи. Тому розроблення державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу вже має практичну нагальність. Доцільність інтеграції проектно-методології в державно-управлінську антикризову діяльність пов'язана, насамперед, з необхідністю ухвалення складних управлінських рішень в умовах обмежених фінансових коштів, великого ступеня невизначеності та ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впровадженню методології управління проектами у сферу державного управління присвячено багато праць як національних, так і іноземних фахівців – С. Бушуєва, В. Буркова, В. Воропаєва, В. Воротіна, Клиффорда Ф. Грея, Н. Драгомирецької, І. Мазура, В. Шапіро та ін. Питання розробки та впровадження антикризового менеджменту на підприємствах/організаціях розглядалися в працях таких відомих науковців, як І. Бланк, М. Чумаченко, І. Кольцова, Д. Рябих, А. Поддєрьогін, А. Череп, Л. Лігоненко та ін. Теоретичні основи і методологічний інструментарій антикризового управління в умовах транзитивної економіки розглядають у своїх працях багато вітчизняних і закордонних науковців, зокрема: А. Балашов, І. Бланк, В. Василенко, А. Градов, А. Грязнова, С. Ільїн, Е. Короткова, Л. Лігоненко, Е. Мінаєв, Л. Ситник, О. Терещенко, А. Чернявський, З. Шершньова, А. Штангрет. Проблему ранньої діагностики кризи розглянуто Т. Мостенською; патології організаційної поведінки як фактори різкого загострення протиріч всередині організації чи у її відносинах із зовнішнім середовищем, що можуть призвести до кризи, – С. Грибан; розробки стратегії вирішення конфліктів в антикризовому управлінні – О. Гарматюк; системний підхід в антикризовому управлінні – О. Афанасьєвою. Теоретичні засади управління кризами в суспільному розвитку та в системі державного управління досліджено А. Бабич, Т. Пахомовою, Н. Сапою, Ю. Шаровим, В. Шарієм. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні – С. Газарян, на муніципальному рівні – І. Чикаренко. Грунтовні напрацювання щодо зазначених питань має Національний інститут стратегічних досліджень.

Однак роль і значення антикризових технологій як механізму реалізації цілей державного управління, систематизація криз і кризових явищ, з'ясування особливостей антикризового проектного управління, визначення принципів і методів антикризового державного управління на засадах проектного підходу потребують подальшого наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування наукової доцільності, практичної нагальності дослідження державного механізму антик-

ризого управління на засадах проектного підходу й окреслення його предметного поля.

Виклад основного матеріалу. Криза є одним зі станів, в який періодично переходить будь-яка соціально-економічна система, тому пошук ефективних шляхів і методів виходу із кризи ніколи не втрачає своєї актуальності.

Події кінця 2013 – початку 2014 рр., що відбулися в Україні, поза сумнівом, стали вододілом початку нової доби. Надати повну і об'єктивну оцінку цим подіям можна буде лише в історичній перспективі, однак вже зараз ситуацію в Україні можна схарактеризувати як системну кризу – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни. Суспільство здійснило спробу радикального оновлення – через системний злам, в надії стати іншим – справедливим, сучасним, цілісним, конкурентоспроможним. Зрозуміти, що насправді відбулося в Україні, – значить уже розпочати шлях до оновленого суспільства, а також – запобігти повторенню подібних криз у майбутньому. Враховуючи сучасні соціально-політичні виклики, що спонукають до демократичних реформ, домінантними джерелами легітимності влади виступають економічна і соціальна ефективність діяльності органів публічної влади, що, найперше, сприятиме реалізації інтересів громадян, територіальних громад, суспільства в цілому.

Посилання на те, що кризи перманентно властиві будь-якій системі, що розвивається, не повинні виправдовувати бездіяльність або недостатню ефективність діяльності органів державного управління в процесі виходу з криз або їх запобіганню. 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 [1].

На сьогодні в Україні поставлена проблематика актуалізується через наступні інституційні виклики:

1) 16 вересня 2014 р. Європейським парламентом і Верховною Радою була ратифікована Угода про асоціацію між ЄС та Україною, основні частини якої присвячені ключовим реформам, економічному зростанню, а також урядуванню та секторальній співпраці у пріоритетних сферах розвитку України. Зокрема, ст. 10 Угоди присвячена питанням антикризового управління та подолання кризових ситуацій. У зв'язку з цим, особливого значення набуває досвід антикризового управління ЄС і його адаптація до вітчизняних реалій.

2) Аналіз основних положень програми розвитку країни "Стратегія–2020", оприлюднених Президентом України П. Порошенком 27 вересня 2014 р., доводить, що всі 60 реформ у 8 пріоритетних сферах розвитку держави направлені на оперативне подолання системних кризових явищ у режимі постійного зв'язку з експертами та громадянським суспільством. Ви-

ходячи з цього, є всі підстави вважати, що методологічним підґрунтям ефективної реалізації мети реформ – досягнення європейських стандартів життя, має стати концепція державного антикризового управління. Адже подолання кризи – це керований процес.

3) Досвід провідних держав світу показує, що для локалізації та нівеляції кризових явищ доцільно застосовувати проектний підхід, у результаті якого розробка та реалізація інноваційних та інвестиційних проєктів/програм розвитку дозволяє досягти стабільності. Проектні методи вирішення кризових проблем дають змогу об'єднати розробку, планування, реалізацію та контроль витрат коштів на проведення заходів щодо локалізації подібних явищ. Наголосимо, що у 2012 р. світова організація зі стандартизації присвятила травневий випуск журналу "ISO Focus+" питанню антикризового управління, в якому розглядається роль міжнародних стандартів в управлінні кризами. Зокрема, світовий досвід свідчить про ефективність застосування в державному управлінні Євразійського стандарту антикризового управління проєктами [3].

4) На практичній нагальності запровадження державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами наголошується і в загальній частині Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [2]. Зокрема, однією з цілей є ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, яке прямо наголошує на необхідності формування механізмів управління, що сприятимуть розв'язанню криз.

5) 18 червня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 591-р затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [4]. В процесі реалізації реформи науковцями НІСД прогнозується виникнення п'яти групи ризиків, обумовлених децентралізацією влади. Слід наголосити, що прогноз ризиків зроблено на основі вивчення досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час запровадження адміністративно-територіальних реформ. Це, в свою чергу, обумовлює практичну нагальність вжиття заходів щодо їх нейтралізації шляхом організації системи антикризового управління.

Процес функціонування і розвитку будь-якої соціально-економічної системи – це циклічна зміна стану системи від стабільного до кризового, причому криза порушує стійкість системи, виступаючи джерелом її оновлення. Проте кризи можуть протікати з різною мірою гостроти та стати руйнівними для соціально-економічної системи, що обумовлює значущість розробки і впровадження ефективних механізмів і методів антикризового управління соціально-економічними процесами.

Антикризове управління на практиці означає надання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію невідворотних політичних, соціальних, економічних втрат. Технологія антикризового управління – це ком-

плекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків. Вона ґрунтується на прогнозуванні кризових явищ як формі гіпотетичного відображення майбутнього, що розкриває сукупність впливу тих факторів, які в даний час впливають на розвиток об'єкта державного регулювання; та діагностуванні потенційних криз. Вирішальне значення для застосування конкретних технологій має цільова орієнтація органів державного управління [6].

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління запропоновано диференціювати такі підвиди: 1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та вирішення проблем (прийняття рішень) для запобігання кризі; 2) управління в умовах кризи, що визначає стабілізацію нестійких станів і збереження керованої системи; 3) управління процесами виходу з кризи, яке здійснюють для мінімізації втрат і втрачених можливостей під час виведення з кризи [5].

Складність проблеми стратегії і тактики антикризового управління полягає в тому, що, з одного боку, стратегічні рішення, спрямовані на запобігання кризі, повинні бути прийняті і реалізовані на ранніх стадіях управління, коли процес руху до кризи ще не набув кумулятивного характеру і тому ще не став незворотним. З іншого боку, рішення, прийняті на ранніх стадіях, базуються на дуже слабких і тому не завжди достовірних сигналах про виникнення несприятливих тенденцій.

Реалізація механізмів і методів антикризового управління соціально-економічними процесами значною мірою ускладнюється:

- зростанням кількості і тісноти внутрішніх зв'язків соціально-економічної системи, що обумовлює необхідність урахування наслідків впливу методів управління на всю сукупність елементів системи;
- зростанням залежності соціально-економічної системи від факторів зовнішнього середовища, що збільшує ймовірність зовнішніх ризиків і знижує ефективність управління;
- комплексністю проблем і протиріч, що вимагає їх вирішення у поєднанні технічного, економічного, соціального та управлінського аспектів тощо;
- динамічністю та низькою передбачуваністю змін як зовнішнього, так і внутрішнього середовища соціально-економічної системи, що потребує швидкої реакції на зміни, а тому обумовлює необхідність розробки альтернативних стратегій управління, залежно від стану системи та зовнішнього середовища.

В умовах реалізації програми розвитку України "Стратегія – 2020" основним завданням державного управління є здатність гнучко реагувати на зміни стратегічних цілей, напрямів, пріоритетів шляхом формування найбільш адекватного й дієвого комплексу антикризових заходів та відповідної реорганізації органів публічної влади, спрямованої на ефективну координацію зусиль щодо подолання кризових явищ. Проте практичне запровадження механізмів і методів антикризового управління в державно-управлінську дія-

льність значною мірою ускладнено дефіцитністю всіх видів ресурсів, що обмежує можливості вибору і реалізації альтернативних стратегій управління.

Отже, антикризове управління соціально-економічними системами є пріоритетною сферою щодо застосування методів та інструментів проектного менеджменту. Проте на цей час існує проблема недостатнього та неефективного використання потенціалу методології управління проектами в антикризовому державному управлінні, першопричиною якої є відсутність стандартизованого підходу до розробки та впровадження ефективних механізмів і методів антикризового проектного управління соціально-економічними процесами.

Із метою формування концептуальних засад антикризового проектного управління в державному секторі та розроблення практичних рекомендацій щодо формування державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу, необхідним є вирішення на науковому рівні наступних практичних завдань:

- проведення аналізу сучасних стратегій і технологій антикризового управління, визначення можливостей та обмежень щодо їх запровадження в державному секторі;

- обґрунтування концептуальних засад антикризового проектного управління в державному секторі;

- доведення доцільності запровадження проектного підходу як засобу реалізації антикризових стратегій в управлінні соціально-економічними процесами;

- визначення сутності, принципів та функцій державного механізму антикризового управління;

- визначення ролі та функцій зацікавлених сторін у державному механізмі антикризового управління;

- визначення портфеля проектів, що забезпечуватиме впровадження антикризових заходів в усіх напрямках відповідно до фази життєвого циклу та обраної стратегії, – моніторинг, маркетинг, інновації, інвестиції тощо;

- розроблення практичних рекомендацій щодо формування державного механізму антикризового управління соціально-економічними процесами на засадах проектного підходу;

- розроблення комплексу методів діагностики і моніторингу кризового стану та методики оцінки ефективності антикризових заходів;

- формалізація процесу антикризового проектного управління в державному секторі.

Використання результатів зазначених практичних завдань сприятиме: запровадженню у державний сектор концепції управління проектами як найефективнішого інструменту в управлінні змінами, заснованого на врахуванні інтересів громадян; формуванню більш гнучкої та чутливої організаційної структури публічного управління, здатної своєчасно реагувати на су-

спільні зміни і виклики; вдосконаленню підготовки якісних кадрів, готових брати на себе відповідальність і ефективно та результативно досягати поставлених перед ними завдань. Це, безперечно, сприятиме підвищенню якості та тривалості життя населення, що є головним індикатором ефективності діяльності органів публічного управління.

Висновки. Антикризове управління включає сукупність знань і результати аналізу практичного досвіду, які направлені на оптимізацію механізмів регуляції систем, виявлення прихованих ресурсів. Успішне здійснення управлінських функцій можливе лише за умов, якщо відомі тенденції поведінки системи, її характеристики та ознаки стану, настання певних фаз й етапів розвитку. З іншого боку, 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. Відповідно, перспективою подальших розвідок у даному напрямі є формування механізму адаптації соціально-економічної системи регіонального рівня до змін в умовах її функціонування; м'якого виходу соціально-економічної системи регіонального рівня із кризового стану; уникнення кризи соціально-економічної системи регіонального рівня.

Список використаних джерел

1. Бабич А. О. Формування концепції державного антикризового управління в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Бабич // Державне будівництво : зб. наук. пр. – 2009. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html>.

2. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

3. Євразійський стандарт антикризового управління проектами : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.epmc.ru/docs/ESUP_K_AKPM_090321_02.pdf.

4. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

5. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізму антикризового державного управління / Н. В. Сапа // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. – Вип. 38. – С. 106–116.

6. Шарий В. І. Державне антикризове управління: технологічний процес / В.І. Шарий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ УАДУ, 2003. – Вип. 2. – С. 171–182.