

Н.В. Дороніна,
аспірант кафедри державного
управління та менеджменту
ХарPI НАДУ

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ АНТИКРИЗОВОЇ СТРАТЕГІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто типи антикризових стратегій у державному управлінні, вимоги та підходи до їх формування.

Ключові слова: антикризова стратегія, державне управління, властивість системи.

Сучасний світ зазнає постійних змін, багато з яких значною мірою впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства, організацію та функціонування системи управління ним, принципи і методи управлінської діяльності. Постійно виникають нові економічні, політичні, екологічні ситуації, що характеризуються неоднорідністю та викликають збільшення кількості горизонтальних і вертикальних зв'язків у побудові державно-управлінських відносин, наявністю різноманітних за своїми характеристиками суб'єктів та об'єктів управління, загрозою виникнення кризових явищ та конфліктів у взаємодії між ними.

Система державного управління знаходиться у стані безперервного функціонування та розвитку, які тісно пов'язані між собою. Інша справа, що зміни, які відбуваються в системі завдяки цим процесам, не завжди мають прогресивний характер або сприяють стійкому та ефективному функціонуванню системи. Будь-який розвиток спричиняє зміни в умовах і тенденціях функціонування системи, тобто на певному етапі викликає виникнення кризових явищ, конфліктів та ситуацій, що потребують втручання, врегулювання, прогнозування, передбачення та вирішення.

Основам антикризового управління, розгляду причин, наслідків виникнення кризових явищ, питанням виявлення ознак, сутності криз та формулюванню відповідних стратегій присвячено роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних фахівців, серед яких В. Арнольд, С. Беляєв,

В. Василенко, Є. Коротков, А. Крутік, Б. Кузін, І. Ларіонов, У. Мастенбрук, А. Мурав'є, Н. Родіонов, Е. Уткін, А. Чернявський та ін. Утім, ці автори більшою мірою зосереджуються у своїх розробках лише на тих аспектах, що стосуються антикризового управління підприємствами і організаціями в нестабільних соціально-економічних умовах, залишаючи поза увагою процеси, що відбуваються в державі в цілому та в системі державного управління зокрема, адже саме під їх впливом формуються та створюються умови для життєдіяльності всіх інших галузей виробництва.

У зв'язку з цим метою даної роботи є розгляд особливостей методів та підходів до розробки антикризової стратегії в державному управлінні на засадах системного підходу.

Російський автор Є. Коротков характеризує кризу державного управління як “особливий переломний стан в розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що визначається нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас” [1, с. 79].

У даному визначенні поняття “криза державного управління” більшою мірою характеризується через акцент на ускладнення політичної та економічної ситуації в державі. Утім, якщо поглянути на кризові ситуації з точки зору системного підходу, проблема здається значно ширшою, і перш за все, стосується кризи в побудові суб'єктно-суб'єктних та суб'єктно-об'єктних відносин у системі державного управління, а також суперечностей у їх цілях та інтересах. Так, інтереси системи “Держава” не повністю співпадають, а інколи йдуть всупереч інтересам системи “Регіон”. Система “Місцеві державні адміністрації”, головна функція якої забезпечувати життєдіяльність відповідного регіону, певною мірою нав'язує свої інтереси фізичним та юридичним особам, що діють на її території, тощо. Саме це постійне нашарування протиріч та локальних конфліктів поступово

спричиняє кризові ситуації, які потребують вирішення шляхом застосування відповідних заходів і стратегій.

Згладжування зазначених суперечностей і гармонізація соціально-політичних відносин можливі, у першу чергу, за рахунок створення механізму адекватної передачі “кризового сигналу” знизу вгору [1, с. 82].

Узагальнюючи стратегії, що пропонуються різними авторами для антикризового управління підприємствами [1; 2; 4; 5], та враховуючи особливості системи державного управління, пропонується виокремити для неї набір стратегій, поданий у таблиці.

Таблиця

Стратегії антикризового управління в державному управлінні

<i>Стратегії антикризового управління</i>	<i>Зміст дій щодо виконання стратегії</i>	<i>Властивість системи, яка є ключовою для забезпечення дієвості стратегії</i>	<i>Особливості функціонування систему відповідно до ключових властивостей</i>
1. “Попередження”	Передбачення і попередження кризи, підготовка до її появи, недопущення або пригашення на початковому етапі	Стійкість	Упродовж певного часу система здатна виконувати свої функції навіть при виході параметрів зовнішнього середовища за певні обмеження
2. “Протидії”	Протидія виникненню кризових явищ, уповільнення процесів їх розвитку	Гнучкість, адаптивність	Система може змінювати мету, процеси досягнення мети або цілі функціонування залежно від умов внутрішнього середовища системи та змін в умовах функціонування системи
3. “Стабілізації”	Стабілізація ситуацій за допомогою використання резервів, додаткових ресурсів	Емерджентність, ієрархічність, багатofункціональність	На різних рівнях системи будуть існувати різні способи досягнення цілей. Водночас, окремі елементи можуть бути більш стійкими до змін, а отже, за їх рахунок

			з'явиться певний час для стабілізації інших
4. "Вичікування"	Очікування зрілості кризи для успішного вирішення проблем її подолання	Надійність	Система здатна реалізувати задані функції протягом певного періоду часу
5. "Ризику"	Знаходження в ситуації розрахованого ризику	Живучість, безпека	Навіть якщо деякі елементи системи ушкоджені, вона може змінити цілі свого функціонування за рахунок тих, що залишаються

У таблиці розглянуто стратегії, сформовані в результаті узагальнення існуючих у літературі підходів та співставлення умов їх формування і реалізації з особливостями державного управління. У процесі дослідження виявлено властивості системи державного управління, які є ключовими для забезпечення реалізації кожного типу стратегій, а також визначено зміст дій щодо їх виконання.

Зміст стратегії "Попередження" полягає в передбаченні та попередженні кризи, підготовці до її появи та недопущенні або пригашенні ще на початковому етапі. Дієвість стратегії забезпечується завдяки стійкості системи. Ця її властивість допомагає системі змогу упродовж певного часу виконувати свої функції навіть при виході параметрів зовнішнього середовища за певні обмеження.

Стратегія "Протидії" базується на заходах, які сприяють протидії кризовим явищам та уповільнюють процеси їх розвитку. При цьому система здатна функціонувати, використовуючи такі свої властивості, як гнучкість та адаптивність, які дозволяють їй змінювати мету, процеси досягнення мети або цілі залежно від умов внутрішнього середовища.

Стратегія "Стабілізації" спирається у своїх діях на резерви та додаткові ресурси, що стабілізувати ситуацію, а також на властивості емерджентності, ієрархічності, багатофункціональності, що дозволяють системі варіювати

способами досягнення цілей, бути більш стійкою до змін завдяки окремим елементам, властивості яких дають додатковий час для стабілізації інших.

Дії, покладені в основу стратегії “Вичікування”, залишають час для визрівання кризи, визначають шляхи успішного вирішення та подолання проблем. При реалізації цієї стратегії така властивість, як надійність, дає можливість системі реалізовувати задані функції протягом певного періоду часу, навіть коли вона знаходиться в кризовому стані.

Стратегія “Ризику” містить дії та заходи, зміст яких провокує ситуацію розрахованого ризику, але завдяки властивостям живучості та безпеки, які притаманні системі, навіть при ушкодженні деяких елементів, вона здатна змінювати цілі свого функціонування за рахунок тих, що залишаються недоторканими.

У діяльності підприємств для врегулювання кризових ситуацій та виходу з них використовується ще такий певний набір стратегій, як “Банкрутства”, “Санації”, “Мирової угоди”, “Ліквідації” тощо, але вони є непридатними для системи державного управління, адже в більшій частині їх основу складають фінансово-матеріальні стосунки між суб’єктами відносин і вихід з кризових ситуацій базується на вирішенні питань економічного характеру.

Погано організоване та сумбурно функціонуюче державне управління відбивається на всіх суспільних процесах, явищах та відносинах, призводить у кінцевому випадку до нераціональної поведінки та діяльності людини, тому із п’яти запропонованих стратегій найбільш придатною для якісного функціонування системи державного управління здається стратегія “Попередження”, адже саме вона утримує систему від входу в кризовий стан та підтримує стійкість її розвитку.

Україна ступила на шлях побудови незалежної демократичної правової держави в 1993 р. Будь-які реформи, що проводяться в країні, завжди сполучені зі значною кількістю кризових ситуацій, а значить, потребують створення відповідних управлінських структур і підготовки фахівців з

антикризового управління.

В умовах кризи генеральним вектором теорії і практики державного управління стає не орієнтація на кінцеву, хай навіть дуже прогресивну мету (наприклад, побудова правової держави), а розробка антикризової стратегії, впровадження оптимальних процедур пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень всіх рівнів, передбачення в цих процедурах реальних можливостей корегування помилок і врахування випадковостей [1, с. 90].

Утім, за період з 1993 р. по 2007 р. у нормативно-правових актах, прийнятих в Україні на державному рівні, поняття “подолання кризових ситуацій” використовується лише двічі. Вперше, у контексті “подолання кризових ситуацій, що спричинені терористичними актами або екстремістськими проявами” (Указ Президента України від 18 березня 2003 р. № 228/2003 “Про затвердження Положення “Про Антикризовий Центр подолання кризових ситуацій, що спричинені терористичними актами або екстремістськими проявами”) і вдруге, в “Плані невідкладних заходів щодо подолання кризових явищ в економіці та соціальній сфері”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 478-р, положення якого передбачають швидше оперативне реагування на ситуацію, ніж виважені кроки антикризового управління.

Отже, хоча кожна стратегія є унікальною за своєю природою, а процес її формування та прийняття буде постійно ускладнюватись особливостями ситуації, можна виокремити деякі загальні вимоги до цього процесу, які полягають у такому:

- ситуаційна виправданість розробки, прийняття та реалізації стратегії, яка сприяє вирішенню виникаючої проблеми, запобігає її загостренню;

- існування чіткої уяви про механізм (алгоритм) реалізації, а саме мету дії, завдання, порядок їх виконання (організацію, мотивацію, контроль), можливості вчасно визначати необхідні організаційні зміни в системі, орієнтуючись при цьому на досягнення кінцевої мети;

- максимальне використання потенційних можливостей системи та навколишнього середовища в процесі реалізації стратегії;
- ресурсна забезпеченість усіх етапів підготовки та реалізації стратегії;
- можливість адекватного корегування стратегії при зміні ситуації;
- відкритість доступу виконавців до інформації.

Процес формування антикризової стратегії в державному управлінні можна розглядати як процес прийняття управлінського рішення, яке потребує проходження таких етапів у своїй підготовці та реалізації [2, с 113 – 117]:

1. Глибока діагностика минулого стану системи та виявлення причин загрози або виникнення кризової ситуації, що загрожує її безпеці, стійкості, надійності.
2. Визначення масштабів загрози кризової ситуації або існуючого кризового стану, ступінь охоплення кризою елементів системи.
3. Виявлення факторів, що визначають кризовий стан, оцінка стану внутрішнього та зовнішнього середовища системи.
4. Формування проблеми, визначення мети та цілей антикризового управління.
5. Формування стратегії антикризового управління та заходів з її реалізації.
6. Визначення термінів, методів, інструментів реалізації та відповідальних.
7. Реалізація стратегії.
8. Моніторинг процедур реалізації стратегії антикризового управління (відслідковування тенденцій у поведінці ключових елементів системи).
9. Оцінка результатів.
10. Корегування антикризової стратегії.
11. Розробка концепції стратегічного розвитку системи.

Виходячи із загальних вимог до процесу розробки антикризової стратегії в державному управлінні та його етапів, можна визначити певні умови

вироблення дієвої стратегії з урахуванням системного підходу:

- наявність фахівців, які володіють знаннями з антикризового та стратегічного управління;
- обґрунтованість вибору однієї з п`яти або комбінації антикризових стратегій;
- наявність матеріальних, фінансових, людських, нормативно-правових ресурсів для реалізації стратегії;
- наявність ґрунтового аналізу про минулий стан та прогнозу розвитку системи;
- вільний доступ до кількісних і якісних характеристик та статистичної інформації;
- адекватність і достовірність наявної інформації;
- часова виправданість, своєчасність стратегії;
- врахування цілей та інтересів складових внутрішнього та зовнішнього середовища системи;
- збалансоване поєднання методів оперативного, антикризового та стратегічного управління;
- зниження рівня централізації управління для забезпечення своєчасного ситуаційного реагування на виникаючі проблеми;
- адекватний вибір методів моніторингу та контролю за реалізацією стратегії.

Вищезазначені положення дозволяють дійти таких висновків:

1. Поняття “криза державного управління” не обмежується лише сферою політики та економіки, а є значно ширшою, адже з точки зору системного підходу охоплює кризи в побудові суб’єктно-суб’єктних та суб’єктно-об’єктних відносин у системі державного управління, а також суперечності, що виникають між ними.

2. До базових антикризових стратегій державного управління належать стратегії “Попередження”, “Протидії”, “Стабілізації”, “Вичікування”, “Ризику”.

3. Найбільш придатною для якісного функціонування системи державного управління є стратегія “Попередження”, яка допомагає утримати систему від входу в кризовий стан та забезпечити стійкість її розвитку.

4. У сучасному вітчизняному державному управлінні антикризові стратегії ще не використовуються як дієвий інструмент попередження, запобігання або виходу із кризових явищ.

5. Особливості державного управління та системний підхід до його організації зумовлюють специфіку процесу формування антикризової стратегії, яка полягає в необхідності швидкої реакції та адекватного корегування стратегії при зміні ситуації, а також вимагає максимального використання потенційних можливостей системи та навколишнього середовища в процесі реалізації стратегії.

6. Процес формування антикризової стратегії в державному управлінні проходить цикл із 11 етапів і потребує відповідності певним вимогам та умовам для своєї підготовки.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на виявлення факторів, що визначають кризовий стан системи, а також тих, що сприяють збалансованому розвитку її елементів та забезпечують якісне функціонування.

Список використаних джерел

1. Антикризисное управление: Учеб. / Под ред. З.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 432 с.
2. Василенко В.О. Антикризове управління підприємством: Навч. посіб. – К.: Центр навч. літ-ри, 2005. – 504 с.
3. Дороніна Н.В. Особливості організації процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні // Актуальні проблеми державного управління.: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – № 2 (16). – У 2ч. – Ч. I. – С. 113 – 117.
4. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельника. – К.: Знання, 2006. – С. 180 – 181.
5. Осовська Г.В., Осовський О.А. Менеджмент організацій: Навч. посіб. – К.: Кондор, 2005. – С. 9 – 99, С. 624 – 666.
6. Чернявский А.Д. Антикризисное управление: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2000. – 208 с.

Doronina N.V. Systemic Approach to Forming Anticrisis Strategy in Public

Administration.

The article considers types of anticrisis strategies in public administration, prerequisites and approaches to their formation.

Key words: anticrisis strategy, state administration, property of the system.

***Доронина Н.В.* Системный подход к формированию антикризисной стратегии в государственном управлении.**

Рассмотрены типы антикризисных стратегий в государственном управлении, требования и подходы к их формированию.

Ключевые слова: антикризисная стратегия, государственное управление, свойство системы.