

УДК 35:005.334



АНТИКРИЗОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Л. М. Костецька,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президентіві України*

У статті досліджуються сучасні підходи до трактування понять “криза”, “антикриза”, “антикризове управління”. Аналізуються причини виникнення та наслідки кризової ситуації. Розкривається зміст антикризового менеджменту в державному управлінні. Визначається суть антикризового державного управління, що передбачає заходи з мінімізації негативних наслідків кризи.

Сьогодні Україна опинилася перед численними викликами. Вона переживає довготривалу системну кризу управління, передусім державного. Тож перед державними управліннями постало складне завдання – вивести країну із затяжної політичної та соціально-економічної кризи з найменшими втратами. Систематизація значної кількості джерел – публікацій українських та зарубіжних дослідників – дала змогу розглянути різні підходи до вивчення кризових явищ в Україні загалом та впровадження в державне управління всіх рівнів антикризового менеджменту зокрема. Матеріал статті допомагає зрозуміти суть політичних процесів в Україні, їх проблеми та можливі наслідки.

Зроблено висновок, що антикризове управління є певною системою управління, що має комплексний характер і спрямована на запобігання кризовим явищам. Щоб державне управління ставало професіональним, а не лише політично доцільним, акцент варто перемістити з боротьби за владу та її втримання будь-якою ціною на побудову ефективної системи управління державою.

Ключові слова: криза, ознаки кризи, криза системи державного управління, антикризове державне управління, антикризовий менеджмент.

L. M. Kostetska,

*Post-graduate student (PhD) of Public Policy and Social Development Department,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article studies modern approaches to the interpretation of the concepts of “crisis”, “anticrisis”, “crisis management”, it justifies causes of crises and reveals the nature and content of crisis management of public administration. The role and influence of these processes on the development of society is presented as well. It was defined the core of public crisis management, which provides measures to reduce the negative effects of the crisis.

Today Ukraine faces numerous challenges. It is undergoing a long-term crisis in management system, primarily in the governmental one. Consequently, state managers and administrators faced a difficult task – to lead the country out of a prolonged political and socio-economic crisis with minimal losses. Arrangement a large number of sources – publications of Ukrainian and foreign researchers – enabled to consider different approaches to the study of the crisis phenomena in Ukraine in general and the implementation of all levels of crisis management into public administration in particular. Article contents help understand the core of political processes in Ukraine, their problems and possible consequences.

The conclusion is that crisis management is a certain management system that has integrated nature and aimed at crisis prevention. In order to ensure professional public administration, not just politically expedient, the focus should be removed from the power struggle and keeping it at any cost to building an effective system of governance.

Key words: crisis, signs of crisis, crisis of public governance system, crisis management in public administration, crisis management.

Л. Н. Костецкая,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку,
Національна академія державного управління при Президентіві України*

АНТИКРИЗИСНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье исследуются современные подходы к трактовке понятий “криза”, “антикриза”, “антикризовое управление”. Анализируются причины возникновения и последствия кризисной ситуации. Раскрывается содержание антикризисного менеджмента в государственном управлении. Определена суть антикризисного государственного управления, которое предусматривает мероприятия по минимизации негативных последствий кризиса.

Сьогодні Україна оказалась перед численними викликами. Вона переживає тривалий системний кризис управління, перш за все державного. Тому перед державними управліннями виникла складна задача – вивести країну із затяжного політичного і соціально-економічного кризису з найменшими втратами. Систематизація великої кількості джерел – публікацій українських і зарубіжних дослідників – дозволила розглянути різні підходи до вивчення кризових явищ в Україні в цілому і впровадження в державне управління всіх рівнів антикризового менеджменту в частині. Матеріал статті допомагає зрозуміти сутність політичних процесів в Україні, їх проблеми і можливі наслідки.

Зроблено висновок, що антикризове управління є певною системою управління, яка має комплексний характер і спрямована на запобігання кризовим явищам. Щоб державне управління стало професійним, а не тільки політичною формою, акцент має бути на боротьбі за владу і її утримання будь-якою ціною на побудову ефективної системи управління державою.

Ключові слова: кризис, ознаки кризи, кризис системи державного управління, антикризове державне управління, антикризовий менеджмент.

Постановка проблеми. Реалії сьогодення нерозривно пов'язані з глобальною світовою кризою, що впливає на всі аспекти життя українського суспільства. Криза є одним із закономірних станів, в який періодично переходить будь-яка система, тому пошук ефективних шляхів і методів виходу з неї ніколи не втрачає своєї актуальності.

Зміни в українському суспільстві не тільки поглибили існуючі кризові явища, а й спровокували нові. Так, події останніх років, що відбулися в політичній і економічній сферах, свідчать про необхідність застосування антикризового менеджменту в державному управлінні, для якого на сьогодні характерні суперечності та конфлікти, що і призводять до кризового стану. Тому ефективність функціонування соціально-економічної та політичної систем держави залежить від впровадження в державне управління різних рівнів антикризового менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатозначне розуміння поняття “антикризове управління” та збільшення кількості публікацій і досліджень з антикризового менеджменту зумовлюються різноманітністю поглядів науковців. Це пояснюється тим, що в епоху глобалізації економічні, політичні і культурні процеси в різних країнах тісно переплітаються та інтегруються між собою, а науковий досвід у подоланні й уникненні кризових явищ нині стає універсальним та інтернаціональним.

Проблема антикризового управління завжди була в полі зору зарубіжних і українських дослідників. У різних аспектах теорії, методології і практики антикризового управління досліджували А.С.Гальчинський [1], М.І.Пірен [6], Г.І.Ханов [10], А.Д.Чернявський [11], З.Є.Шершньова [13], А.М.Штангрет [14] та багато інших науковців і фахівців з цього питання.

Аналіз наукових праць згаданих вище вчених дає можливість зробити висновок, що існуючі

вітчизняні та зарубіжні дослідження у сфері державного управління висвітлюють лише окремі проблемні питання. Сьогодні більшість завдань в умовах гострої кризи органами державного управління вирішується спонтанно, без застосування стратегії антикризового державного управління. Тому існує потреба в таких дослідженнях, що дадуть змогу сформулювати ефективний антикризовий менеджмент у державному управлінні.

Водночас аналіз літератури загалом з цього питання свідчить, що антикризове управління розглядається як макроекономічна проблема, де особлива увага приділяється антикризовому управлінню підприємствами державної та приватної форм власності. Значно менше розробок і досліджень, які узагальнюють антикризове державне управління, що дає змогу застосовувати універсальні інструменти в різних сферах державного управління, зокрема у виборчому процесі, та зумовлює особливу зацікавленість у наших подальших дослідженнях.

Мета статті. Метою статті є дослідження понять “криза”, “антикризове управління”, розкриття їх сутності, обґрунтування теоретичних основ антикризового менеджменту в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Для українського суспільства, яке нині перебуває в перехідному періоді, притаманна нестабільність. Хоча, на думку доктора наук з державного управління, професора Н.М.Ткачової, переважання нестабільності спричиняє виникнення суперечностей, протиріч, кризи і, навпаки, відсутність збурень свідчить про оптимальне функціонування системи. Таким чином, розвиток системи, у тому числі й державного управління, неможливий без вирішення суперечностей, зумовлених зіткненням старого, нового та ультранового. Наука управління на різних етапах еволюції вбачала у протиріччях, що виникають, загрозу як для системи загалом, так і для окремих її елементів.

Отже, кризу можна розглядати як переломний момент у розвитку суспільства, що дає простір для нових соціальних, економічних, політичних та інших змін. Криза змінює тенденції життєдіяльності системи, тобто порушує її стійкість, радикальним чином оновлюючи її. Тому очисна сила кризи потрібна системі не менше ніж стабільне функціонування і розвиток. Одне не може існувати без іншого, це своєрідний закон єдності і боротьби протилежностей. Без боротьби немає розвитку [9, с. 124–130].

Поняття “криза” стало одним із найуживаніших. Воно стосується всіх сфер людського життя, у тому числі політичної. Сам термін “криза” походить від грецького слова “krisis”, яке означає “вирок з якого-небудь питання або рішення в сумнівній ситуації; вихід, рішення конфлікту”. Давньогрецькі філософи тлумачили кризу ще як “рішення”, “час приймати рішення”. Коли прийняті рішення упорядковують ситуацію, приводять до ладу стан справ, криза закінчується.

Ознаками кризи є завжди несподіваність виникнення, загроза зміни або зламу існуючого стану та загострення конфлікту.

Лаконічне формулювання дано німецьким істориком, професором політичних наук Р.Козеллеком: криза – це “ледве вимірний переломний момент, при якому рішенням є або смерть, або життя” [2].

Таким чином, поняття “криза” характеризується поєднанням різних складових в одному понятті: криза політики, криза економіки, криза культури, екологічна криза, криза правопорядку, криза державного управління, глобальні кризи, локальні кризи тощо. З одного боку, криза є наслідком внутрішніх суперечностей системи, а з другого – формою їх розв’язання, виконавцем функції оздоровлення (санації) системи та носієм обов’язкових кардинальних змін у суспільстві.

Філософський, історичний погляд на проблему вселяє впевненість у тому, що криза – не катастрофа, а тимчасові труднощі, криза має позитивну функцію оновлення системи й відкриває нові можливості майбутньої діяльності.

Поняття “криза” частіше пов’язують із поняттям “ризик”, що певною мірою впливає на розроблення будь-якого управлінського рішення. Соціально-економічна система має дві тенденції свого існування: функціонування і розвиток. Загально-визнаною головною метою державного управління є розвиток, а не просто зростання. Так, відомий американський економіст, доктор філософії, професор П.Е.Самуельсон писав про те, що не “можна прагнути лише до простого кількісного

зростання виробництва (хай навіть у розрахунку на душу населення). Необхідний також внутрішній розвиток усєї соціально-економічної структури суспільства” [7].

Науковці і практики багатьох країн на основі методів управління у сфері бізнесу ввели поняття “криза-менеджмент” (crisis-management) – антикризове управління, яке міцно увійшло до понятійного апарату управління на всіх рівнях.

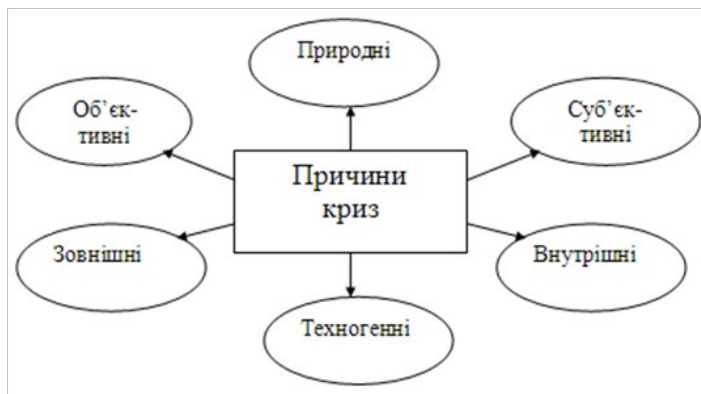
Антикризове управління як поняття стало активно використовуватися в українській науці та практиці порівняно недавно, тому цей термін ще не є сталим. В Україні він почав використовуватися з прийняттям у 1992 р. Закону України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” і вживатися у зв’язку з управлінням підприємством. Антикризове управління – це система фінансово-економічних, виробничо-технічних, організаційно-правових та соціальних заходів, спрямованих на досягнення чи відновлення платоспроможності, ліквідності, прибутковості і конкурентоспроможності підприємств у довгостроковому періоді або сукупність усіх можливих заходів, здатних привести країну до фінансового оздоровлення.

Серед вітчизняних та зарубіжних науковців немає одностайного погляду на тлумачення поняття “антикризове управління”. Причиною цього є відсутність наукових традицій в антикризовому менеджменті, а також подвійний характер кризових явищ, які одночасно і творять, і руйнують, формуючи передумови для подальшого розвитку, для еволюційного “перезавантаження” системи управління. Багатозначність управлінського розуміння антикризового менеджменту зумовлена особливостями розвитку системи, зокрема системи державного управління, цілями і проблемами, що виникають на різних етапах її життєвого циклу [15, с. 22–28].

Антикризовий менеджмент – це система управлінських заходів і рішень, спрямованих на діагностику, запобігання, профілактику, ліквідацію кризових явищ і нейтралізацію дії кризи в майбутньому.

В антикризовому управлінні вирішальне значення має стратегія управління. Коли стає явною неминучість кризи, неможливість її усунути чи сповільнити, у стратегії антикризового управління головна увага приділяється проблемам і засобам виходу з кризи. Пошук шляхів виходу з кризи безпосередньо пов’язаний з усуненням причин, що зумовлюють її виникнення (див. рисунок) [5, с. 85–87].

Причини кризи можуть бути різними, зокрема:



Типологія причин кризи

Розглядати державу та управління нею без урахування геополітичного становища, стану світової економіки, загального рівня розвитку технологій і, безумовно, стану довкілля, практично неможливо.

Але й тут існують суперечності, які мають об'єктивний характер та потребують прийняття компромісних рішень з урахуванням обмеженості ресурсів. Усвідомлення об'єктивного характеру суперечностей та пошук компромісу є запорукою забезпечення стійкості системи.

Антикризове управління на практиці означає надання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію невідворотних політичних, соціальних, економічних втрат. Технологія антикризового управління – це комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків. Вона ґрунтується на прогнозуванні кризових явищ як форми гіпотетичного відображення майбутнього, що розкриває сукупність впливу тих факторів, які в цей час впливають на розвиток об'єкта державного регулювання, та діагностуванні потенційних криз. Вирішальне значення для застосування конкретних технологій має цільова орієнтація органів державного управління [12, с. 171–182].

Щодо тлумачення суті антикризового державного управління запропоновано диференціювати такі підвиди: 1) передкризове управління, яке здійснюють для своєчасного виявлення та розв'язання 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 [8, с. 106–116].

У періоди трансформаційних процесів на державне управління значною мірою впливає полі-

тична ситуація в країні. Коли в країні триває пошук оптимальної форми правління і одночасно здійснюються реформи у різних суспільно важливих інституціях, тоді державне управління не має налагодженої стабільної системи, а перебуває під впливом багатьох політичних сил [4, с. 672]. Власне вибори в Україні підтверджують цю тезу. Кожні вибори – чергові, позачергові, дострокові до центрального або місцевого органу влади – створюють кризову ситуацію, яка може перетворитися на кризу державного управління. Прикладом можуть бути вибори Президента України 2004 р., що спричинили Помаранчеву революцію.

На всіх рівнях державного управління говорять про системний підхід до управління державою, тобто пропонують зміни самої системи державного управління. Це вже породжує небезпеку виникнення кризи. Найчастіше йдеться про кадрові зміни, про необхідність приходу в управління державою професійних державних менеджерів.

Важливе значення для побудови стійкої системи державного управління має ідеологія, прийнята більшістю населення і здатна цю більшість об'єднати. Відтак виникає потреба в розробленні на ідеологічній основі довгострокової стратегії розвитку держави з чіткими цілями, ресурсами, завданнями та результатами, що охоплюють усі сфери життєдіяльності держави, а не просто гасла та декларації.

Розроблення стратегії розвитку держави, зокрема антикризового менеджменту в державному управлінні, потребує залучення широкого кола спеціалістів-професіоналів, які є в Україні і які мають досвід побудови ефективної системи державного управління. Разом з тим не варто цуратися досвіду зарубіжних фахівців з цього питання, але його необхідно адаптувати до наших умов. Це гарантуватиме успіх у прийнятті стратегічних цілей на всіх рівнях суспільства.

Необхідно розуміти, що стратегія не може бути формальним документом. Робота над нею має бути системною й розвиватися у процесі здобуття нових знань та виникнення нових обставин. За такого підходу організаційний дизайн будуватиметься як механізм реалізації політики й досягнення стратегічних цілей. Структури державного управління та посади формуватимуться не суб'єктивно, а відповідно до потреб підтримання тих чи інших процесів. Адже незалежно від структури органів державного управління в країні постійно відбуваються ті чи інші процеси, і важливо, щоб вони були керованими, а структу-

ра управління забезпечувала їх постійне вдосконалення [3, с. 37–45].

Висновки та перспективи подальших досліджень. На сьогодні перед державними управліннями стоїть складне завдання – вивести країну з тривалої політичної й соціально-економічної кризи з найменшими втратами.

Враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що криза – це складне і суперечливе явище, що спонукає до загострення протиріч у системі державного управління та загрожує її стійкості і життєздатності. Вона є не тільки неминучою, а й необхідною фазою розвитку системи.

Водночас особливий стан процесу функціонування та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньосистемних протиріч, розбалансованістю діяльності та має наслідком зниження результативності управлінського впливу на соціально-економічні процеси, свідчить про кризу державного управління.

Список використаних джерел

1. Гальчинський А. В. Становлення інвестиційної моделі економічного зростання України / А. В. Гальчинський, С. В. Львовичкін // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 4–11.
2. Козеллек Р. Часові пласти: дослідження з теорії історії / Р. Козеллек ; [пер. з нім. В. Шведа]. – Київ : Дух і літера, 2005. – 436 с.
3. Кузнякова Т. В. Сутність, завдання і місце інформаційно-аналітичної діяльності в сучасному державному управлінні / Т. В. Кузнякова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 1 (44). – С. 37–45.
4. Кукуруз О. В. Політична складова кризи системи державного управління / О. В. Кукуруз // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 672–677.
5. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / Л. О. Лігоненко. – Київ : КНТЕУ, 2005. – С. 85–87.
6. Пірен М. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності : навч. посіб. / М. Пірен. – Київ : Вид-во УАДУ, 2003. – 240 с.
7. Самуельсон П. Э. Экономика : учебник / П. Э. Самуельсон, В. Д. Нордхаус ; пер. с англ. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2009. – 1358 с.
8. Сапа Н. В. Теоретико-методологічні засади механізми антикризового державного управління / Н. В. Сапа // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – 2009. – Вип. 38. – С. 106–116.
9. Ткачова Н. М. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління / Н. М. Ткачова // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 8. – С. 124–130.

Кризу подолати можна, а для цього потрібно її вчасно виявити та визначити симптоми її настання.

Таким чином, криза вимагає розвитку антикризового менеджменту в державному управлінні, який полягає в тому, щоб перетворити потенційні ризики для розвитку держави в можливі її позитивні явища.

В основі формування антикризового управління повинні лежати не лише заходи щодо подолання та виходу з кризи, а й заходи, метою яких є запобігання виникненню кризових ситуацій.

Антикризове управління – це об’єктивна потреба управління, орієнтованого на передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, визначення заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку.

Антикризове управління перебуває нині в стадії постійного формування, оновлення й модернізації. Тому дослідження індикаторів виявлення загроз криз, індикаторів моніторингу цих загроз потребує поглибленого вивчення та розвитку, що буде метою подальших наукових досліджень.

References

1. Hal'chyns'kyj, A.V. and L'ovochkin, S.V. (2008), “The formation of the investment model of economic growth of Ukraine”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 6, pp. 4–11.
2. Kozellek, R. (2005), *Chasovi plasty: doslidzhennia z teorii istorii* [Time layers: research on the theory of history], translated from Deutsch by Shved, V., Duh i litera, Kyiv, Ukraine.
3. Kuzniakova, T.V. (2014), “The essence, task and place of the information and analytical activities in modern public administration”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1(44), pp. 37–45.
4. Kukuruz, O.V. (2010), “The political component of the crisis of public administration”, *Derzhava i pravo*, vol. 50, pp. 672–677.
5. Lihonenko, L.O. (2005), *Antykryzove upravlinnia pidpriemstvom: pidruchnyk dlia studentiv vyschychk navchal'nykh zakladiv* [Crisis management of an enterprise: a textbook for university students], KNTEU, Kyiv, Ukraine.
6. Piren, M. (2003), *Konflikty v systemi polityko-upravlins'koi diial'nosti: navchal'nyj posibnyk* [Conflicts in the system of political and administrative activity: Tutorial], Ukrainian Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
7. Samujel'son, P.Je. and Nordhaus, V.D. (2009), *Jekonomika: uchebnyk* [Economics: Textbook], translated from English, Publishing house “Vil'jams”, Moscow, Russian Federation.
8. Sapa, N.V. (2009), “Theoretical and methodological foundations of mechanism of crisis management”, *Humanitarnyj visnyk ZDIA*, vol. 38, pp. 106–116.

10. Ханов Г. Г. Политические кампании как жанр кризисного управления / Г. Г. Ханов // Избирательные технологии и избирательное искусство. – М. : Рос. полит. энцикл., 2001. – С. 40–47.
11. Чернявський А. Д. Антикризове управління підприємством / А. Д. Чернявський. – Київ : МАУП, 2006. – 256 с.
12. 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.
13. Шершньова З. Є. Антикризове управління підприємством : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / З. Є. Шершньова, С. В. Оборська. – Київ : КНЕУ, 2004. – С. 126.
14. Штангрет А. М. Антикризове управління підприємством : підручник / А. М. Штангрет. – Львів : Укр. акад. друкарства, 2008. – С. 64–65.
15. Ярова І. В. Антикризове управління: сутність поняття та його визначення / І. В. Ярова // Вісн. Акад. мит. служби України. – 2012. – № 2. – С. 22– 28. – (Серія: Державне управління).
9. Tkachova, N.M. (2015), "Development of effective state mechanism for crisis management", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 8, pp. 124–130.
10. Hanov, G.G. (2001), "Political campaigns as a genre of crisis management", *Izбирatel'nye tehnologi i izбирatel'noe isskustvo* [Electoral technologies and electoral art], Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija, Moscow, Russian Federation.
11. Cherniavs'kyj, A.D. (2006), *Antykryzove upravlinnia pidpryemstvom* [Crisis management of an enterprise], MAUP, Kyiv, Ukraine.
12. Sharyj, V.I. (2003), "Public crisis management: technological process", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2, pp. 171–182.
13. Shershn'ova, Z.Ye. and Obors'ka, S.V. (2004), *Antykryzove upravlinnia pidpryemstvom: navchal'no-metodychnyj posibnyk dlia samostijnoho vyvchenia dystsypliny* [Crisis management of an enterprise: Textbook for independent study courses], KNEU, Kyiv, Ukraine.
14. Shtanhret, A.M. (2008), *Antykryzove upravlinnia pidpryemstvom: pidruchnyk* [Crisis management of an enterprise: textbook], Ukrain'ska akademiia drukarstva, Lviv, Ukraine.
15. Yarova, I.V. (2012), "Crisis management: the essence of the concept and its definition", *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*, vol. 2, Public Administration Series, pp. 22– 28.