

УДК 351.77:001.53

Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні

І.В. ЯРОВА, Ю.П. ШАРОВ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: irina.yarovayaaa@gmail.com**Авторське резюме**

Описано модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні, яка включає процеси цілепокладання, формування проектів ризик-орієнтованої стратегії, структурну інституціоналізацію антикризової відповідальності, управління ризиками на етапах реалізації стратегії, діагностику та ідентифікацію кризових небезпек. Підхід до побудови системи управління реалізацією стратегії передбачає створення кризових груп, які можуть існувати у подвійному віртуально-реальному режимі, і має такі принципові ознаки: виражений проактивний характер; інтеграція стратегічних та антикризових функцій без створення спеціальної антикризової структури; матрична структура управління поєднує функціональну і цільову діяльність; гнучкість; сприяння запровадженню проектного підходу; можливість в умовах кризової ситуації розгорнути міжорганізаційну мережу кризового управління.

Ключові слова: механізм антикризового управління, управління ризиками, система управління реалізацією стратегії, діагностика та ідентифікація кризових небезпек.

Model of the mechanism of crisis management in the administrative-territorial entities

I.V. YAROVA, YU.P. SHAROV

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: irina.yarovayaaa@gmail.com**Abstract**

The model of the crisis-mechanism for administrative-territory unit is described including aim-setting, projects of the risk-oriented strategy formation, the structure institutionalization of the crisis-assignment, crisis-management during strategy realization, diagnostic and identification of the crisis-threats. The approach to management for the system of the strategy realization based on the crisis-group creation, which exist on dual virtual-real status. The approach delivers such differs: accented proactive management; integration of the strategic and crisis functions without the special institution creation; the matrix structure integrates the functional and aimed activity; adaptively opportunities; stimulate of the project management implementation; opportunities to create the inter-organizational crisis-cell under crisis-threat.

Keywords: the crisis-mechanism for administrative-territory unit, crisis-management, the system for strategy realization management, diagnostic and identification of the crisis-threats.

Постановка проблеми. Публічне управління в Україні здійснюється в мінливому конкурентному й достатньо конфліктогенному середовищі, що й довели події останнього часу. Тому увага систем

управління до запобігання різноманітним ризикам є природною і виходить з об'єктивних реалій, із сучасних особливостей середовища управління. У передових країнах стандартам ризик-менедж-

менту відводиться одне з центральних місць у стратегічному управлінні. Тенденція така, що антикризове управління все більше розглядається в інтеграції із стратегічним управлінням, стає його невіддільною частиною. Отже, створення антикризових механізмів на різних рівнях управління, зокрема на рівні адміністративно-територіального утворення, є актуальним завданням.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням антикризового управління та пов'язаних з ним проблематиці присвячені численні дослідження зарубіжних і вітчизняних фахівців, а саме: праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Бобровської та Є. Бородіна, М. Бродовського, С. Газарян, Н. Драгомирецької, В. Зубкова, Т. Пахомової та А. Якубовського, В. Зотова, А. Іларіонова, Б. Колеснікова, С. Кравченка, О. Кузнецової, Т. Морозової, А. Мельник та Г. Монастирського, М. Пірен, О. Поважного, Л. Ситник, Г. Ситника, М. Соболя, С. Хаджирадевої, Д. Шаркова, Ю. Шарова, В. Шарого, Т. Гончарової, З. Шершньової, В. Юрчишина та багатьох інших авторів. Накопичено певний досвід і відпрацьовано інструменти забезпечення проактивного характеру стратегічного управління [2; 3; 5; 7; 8; 10]. Проте проблемі розробки та реалізації механізмів антикризового публічного управління не можна вважати розв'язаною на прийнятному рівні внаслідок її специфічності для даної сфери, багатаспектності, глибини та складності, а саме головне – внаслідок багатоальтернативності потенційних підходів до її розв'язання.

Узагальнено антикризове управління відносно територіальних утворень можна уявити систематичним процесом запобігання або подолання кризових явищ для збереження, відтворення докризового рівня й подальшого покращення параметрів функціонування територіального утворення як системи, що має здатність забезпечувати досягнення стратегічних цілей розвитку за умов невизначеності, дефіциту часу і ресурсів. Особливої актуальності набуває антикризове управління на цьому рівні, тому що кризові явища безпосередньо зачіпають населення територій. Проте часто антикризове управ-

ління в територіальних (муніципальних) утвореннях тлумачать звужено, маючи на увазі комплекс заходів з оздоровлення муніципальних підприємств [4; 9]. Отже, уявляється за доцільне розгляд антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні у цілому як у соціально-економічній системі, базованій на територіально-господарському комплексі та територіальному колективі як носії суспільно-політичних відносин на відповідній території, по відношенню до яких доцільно розглядати комплекс антикризових заходів.

Метою дослідження є обґрунтування підходу до побудови механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні.

Виклад основного матеріалу. Пропоновану модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні наведено на рис. 1. Часова координата моделі відображає простір екзистентності АТУ, в якому виділяються зони комфорту (сфери стійкого розвитку та уваги) і зона дискомфорту (передкризова та кризова сфери). В управлінському циклі виділено етапи формування та реалізації стратегії як базового комплексного інструменту управління. У зоні комфорту, перш за все, виокремлюються процеси цілепокладання, які мають першочергове значення з огляду на потенційну ризикогенність процесу у випадках неякісного встановлення цілей та на створення бази індикаторів антикризової діагностики. Цілепокладання методологічно спирається на ключові фактори успіху демократичного управління місцевим розвитком, які за авторською позицією передбачають використання індикаторів сталого розвитку та індикаторів задоволення потреб територіального колективу. Цілепокладання базується на прогнозуванні індикаторів соціально-економічного розвитку території, а його технології доцільно інтегрувати з розвинутою комунікаційною підтримкою, як передбачає форсайт [7;8]. На цій стадії має також виконуватися стратегічна екологічна оцінка, для проведення якої вже існують відповідні методики [2]. Зазначене зменшує ризики неякісних цілей.

Методологія формування стратегії

передбачає, що, згідно з сучасними поглядами, стратегічні пріоритети реалізуються за допомогою проектів, при формуванні яких проводиться проектний аналіз і здійснюється аналіз ризиків проекту. При цьому для кожного проекту розробляються плани реакції на ризики, які можуть передбачати ухилення від ризиків, страхування ризиків або їх переадресацію іншій стороні; послаблення ризиків; прийняття ризиків у разі неможливості їх усунення. Отже, інтеграція в рамках моделі стратегічного та проектного підходів сприяє набуттю стратегією ризик-орієнтованого характеру за рахунок виявлення потенційних проектних ризиків та подальшого управління ними. На етапі реалізації стратегії виокремлюються фази адаптації стратегії (реакція на ризики, передбачені стратегією), та зміни стратегії (реакція на ризики, не передбачені стратегією).

Управління реалізацією стратегії здійснює колективний орган – Стратегічний Комітет. Виходячи із значного перетину функцій і завдань стратегічного та антикризового управління у зоні

комфорту, уявляється за доцільне не створювати окремий орган з антикризового (кризового) управління (безумовно це не стосується постійно діючих структур з надзвичайних ситуацій). У той же час, за напрямками реалізації найбільш пріоритетних або ризикогенних завдань стратегії та з метою підготовки системи управління до потенційного функціонування її в кризовий період пропонується створення таких структурних утворень як Кризові групи (КГ). Вони можуть існувати у подвійному віртуально-реальному режимі роботи, що закріплюється адміністративними регламентами: віртуальний режим означає, що КГ у даний період часу не проводить спеціальну антикризову (кризову) діяльність унаслідок знаходження сфери власної відповідальності у зоні комфорту. Перехід КГ на реальний режим роботи здійснюється у випадках ідентифікації небезпек кризових явищ і може супроводжуватись наданням підвищених повноважень координаційного та ресурсного характеру, які балансують підвищену колективну та персональну відповідальність за подолання високих

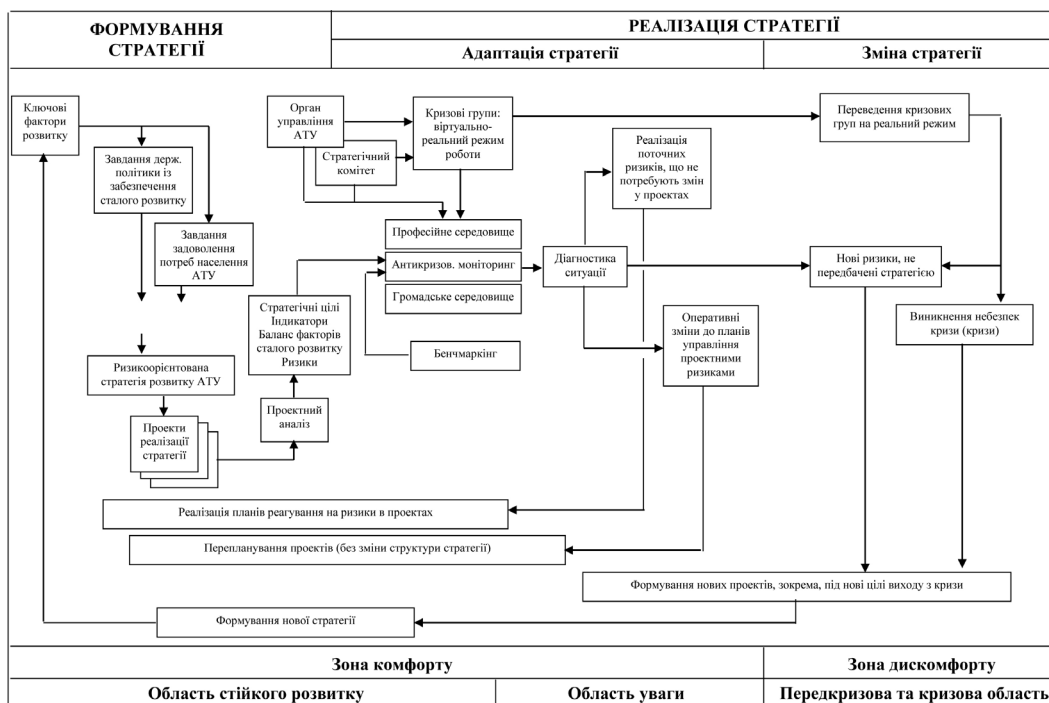


Рис. 1. Моделі механізму антикризового управління в АТУ

ризиків або кризових явищ. До складу КГ включаються активні представники громадськості й бізнесу на засадах соціальної відповідальності, персональних або колективних соціальних контрактів.

Запропонований підхід характеризується такими принциповими ознаками: має виражений проактивний характер, органічно поєднує виконання антикризових та кризових функцій без створення спеціальної антикризової структури, що неминуче породжувало б «штучну» проблему розмежування стратегічних та антикризових функцій, вимагало б додаткової ресурсної підтримки; структура управління набуває характеру матричної, тобто поєднує функціональну і цільову діяльність, забезпечуючи економію управлінських ресурсів, є гнучкою (тобто має різну конфігурацію у кожний момент часу в залежності від ситуації), сприяє впровадженню проектного підходу на основі формування проектних команд за сферами відповідальності Кризових груп. Отже, в умовах кризової ситуації створюється міжорганізаційна мережа кризового управління.

Аналітично-інформаційна підтримка антикризового управління передбачає здійснення процесу діагностики та ідентифікації наявності кризових явищ в АТУ, на відповідній території. Методологічною базою для цього є комплекс індикаторів антикризової діагностики, який встановлено цілепокладанням. Ним передбачено використання індикаторів сталого розвитку та індикаторів задоволення потреб територіального колективу АТУ.

Оцінювання сталого розвитку прийнято здійснювати за факторами розвитку трьох сфер життєдіяльності людини: економічної, соціальної і екологічної. За змістовно-інформаційну базу вибору індикаторів, що переважною мірою відображають завдання державної політики в АТУ і тісно пов'язані із забезпеченням сталого розвитку, пропонується обрати систему показників, що застосовується для оцінки результатів діяльності органів влади на територіях [6]. Уявляється, що зазначену урядову методичку недоцільно коректно в повному обсязі використовувати для діагностики кризових явищ з огля-

ду на те, що вона орієнтована на значно ширший контекст, ніж діагностика кризових явищ, і не пристосована до оцінювання діяльності у сферах самоврядних повноважень, пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб членів територіальних колективів. Ураховуючи зазначене, з набору пропорованих методикою показників обрано для ідентифікації кризових явищ групу ключових показників, що включає чотири показники економічної складової сталого розвитку, сім – соціальної та два – екологічної складової.

Другий блок системи індикаторів відображає сферу переважно самоврядних повноважень а перелік індикаторів задоволення потреб територіального колективу сформовано у складі двадцяти індикаторів. При цьому враховано, що комплекс потреб територіального колективу реалізується переважною мірою через систему надання публічних послуг; перелік потреб включає матеріальні, соціальні й духовні потреби; є обмеження за кількістю індикаторів і можливостями органу управління впливати на їх задоволення.

Розроблено методико-технологічну модель ідентифікації кризових небезпек, яка побудована на основі застосування складових, представлених на рис. 2. Модель передбачає отримання інтегрованої оцінки стану кризових небезпек з урахуванням досягнутого рівня індикаторів (сталого розвитку та задоволення потреб територіального колективу) і рівня виконання стратегії розвитку АТУ. У безпосередньому вигляді такі дані є несумісними (неадитивними), тому модель передбачає забезпечення ідентичності підходів до обробки індикаторів усіх видів. Для цього використовується структура простору екзистентності, де виокремлено чотири сфери можливого знаходження індикаторів за їх рівнем: нормальний рівень індикатора, рівень уваги, передкризовий рівень та кризовий рівень.

Уявляється за доцільне для визначення меж інтервалів використовувати не рівномірну, а логарифмічну шкалу, виходячи з того, що логарифмічна шкала «звужує» інтервали у зоні «високих» значень і, навпаки, розширює їх у зоні «низьких» значень індикаторів. Це є логічним для

отримання навіть слабких сигналів щодо кризових явищ з огляду на те, що в зону «спокою» буде потрапляти менше індикаторів. Згідно із зазначеними методологічними прийомами будується універсальна шкала та формуються універсалізовані оцінки.

Визначення меж інтервалів для індикаторів сталого розвитку здійснюється з використанням результатів бенчмаркінгу: по кожному індикатору групи АТУ-аналогів, з якими здійснюється порівняння, береться до розрахунку місце, що посідає дане АТУ в загальному рейтингу. Рейтинговий простір (загальна кількість учасників рейтингу) розподіляється на

чотири інтервали відповідно до обраних рівнів індикаторів і формуються межі інтервалів, що наведено у таблиці. Відповідно до шкали кожному рівню індикатора присвоюється оцінка, яка є універсалізованою для кожного інтервалу.

Індикатори задоволення потреб територіального колективу за своєю природою є якісними. Для отримання на їх основі кількісних значень слід здійснити кваліметричний перехід, для чого використовується універсальна шкала, наведена у таблиці. Рівні задоволення потреб, визначені громадянами-респондентами, співвідносяться зі шкалою і універсалізованими оцінками таким чином: «потреби

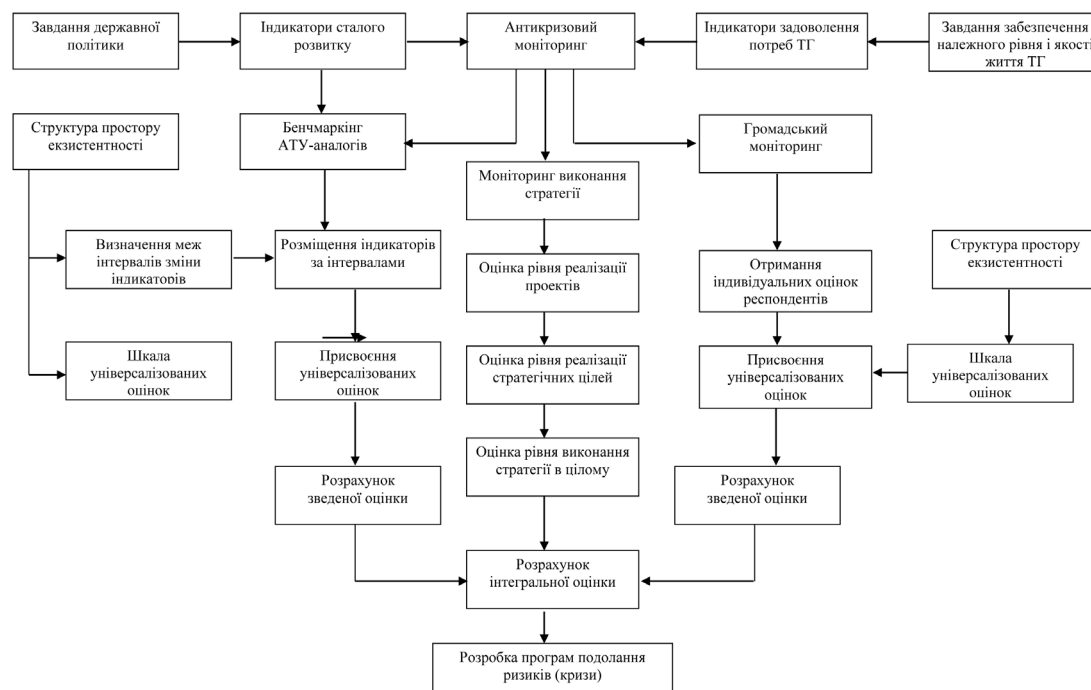


Рис. 2. Методико-технологічна модель ідентифікації кризових небезпек

Таблиця 1.

Шкала універсалізованих оцінок і межі інтервалів зміни індикаторів

Рівні індикатора у відповідності до структури простору екзистентності	Нормальний рівень (стійкий розвиток)	Рівень уваги	Передкризовий рівень	Кризовий рівень
Межі інтервалу (за логарифмічною шкалою)	0,83 – 1,0	0,63 – 0,82	0,37 – 0,62	0 – 0,36
Оцінка за рівнем індикатора	0,91	0,72	0,49	0,18

задовольняються на достатньо високому рівні - рівень стійкого розвитку»: оцінка 0,91; «потреби задовольняються на середньому рівні якості - рівень уваги»: оцінка 0,72; «потреби задовольняються на задовільному рівні - передкризовий рівень»: оцінка 0,49; «потреби задовольняються на низькому рівні - кризовий рівень»: оцінка 0,18.

Зведені оцінки за індикаторами кожного блоку отримуються як середні з суми оцінок (табл. 1). Таким підходом забезпечується адитивність індикаторів сталого розвитку та задоволення потреб територіального колективу.

Ще однією складовою інтегрованої оцінки ситуації є оцінка рівня виконання проектів і стратегії у цілому, для чого також пропонується шкала, описана вище. Рівні виконання проектів співвідносяться зі шкалою і універсалізованими оцінками таким чином: «незначущі відхилення проекту від плану його реалізації – рівень стійкого розвитку»: оцінка 0,91; «відчутні відхилення проекту від плану його реалізації – рівень уваги»: оцінка 0,72; «відставання проекту від плану його реалізації – передкризовий рівень»: оцінка 0,49; «загроза невиконання проекту – кризовий рівень»: оцінка 0,18.

На рівні виконання стратегічних цілей моніторинг здійснюється послідовно за ієрархією дерева цілей стратегії, починаючи від операційних цілей, а рівень виконання кожної цілі визначається за результатами виконання проектів, що реалізують дану ціль. Рівень виконання стратегії у цілому розраховується на основі усереднення отриманих оцінок виконання стратегічних цілей. Отже, підхід, застосований у методико-технологічній моделі, забезпечує отримання оцінок всіх видів індикаторів як співставних, а значить – забезпечує адитивність оцінок. Це дає можливість отримання інтегрованої оцінки кризової небезпеки ситуації як усередненої із зведених.

Результатами діагностики ситуації може бути визнання факту знаходження АТУ в зоні комфорту або в зоні дискомфорту простору екзистентності з різним ступенем наближення до кризової ситуації.

Як видно зі схеми, наведеної на рис. 1, модель механізму антикризового управління передбачає, що діяльність з подолання поточних ризиків безпосередньо здійснюється через реалізацію планів реакції на проектні ризики, які розроблені на стадії формування проектів реалізації стратегічних пріоритетів. У результаті діагностики ситуації можуть бути виявлені нові ризики, непередбачені заздалегідь планами реакції на проектні ризики, але які не переводять ситуацію до зони дискомфорту, тому що мають статус нижче критичного рівня. Модель у такому випадку передбачає внесення внутрішніх змін до проектів стратегії, тобто їх перепланування. У випадках виявлення ризиків, що не були передбачені стратегією та мають статус критичних, виникає ситуація, що потребує внесення відчутних або навіть радикальних змін до стратегії. Координацію роботи з реалізації таких змін здійснюють відповідні Кризові групи. Провідним інструментом здійснення стратегічних змін залишається проект як засіб найбільш надійного досягнення цілей.

У разі настання масштабної кризи, коли основними вимогами є швидке реагування на подію та координоване поєднання колективних зусиль, розгортається розгалужена мережа Кризових груп. Це здійснюється за вибірковим принципом в залежності від характеру і специфіки кризи, що відбувається. Кризові групи, які були створені як профільні (постійно працювали у реальному режимі), можуть бути посилені за своїм складом, підтримані додатковими ресурсами забезпечення їх активної та інтенсивної діяльності. Кризові групи, які існували у «віртуальному» режимі, переводяться на режим реального функціонування з належною ресурсною та адміністративною підтримкою.

Висновки. Отже, сформовано механізм антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні, який координує і концентрує управлінську діяльність у процесах запобігання та подолання кризових небезпек. Наголосимо, що він має корпоративний характер, консолідує зусилля влади, бізнесу, гро-

мадськості завдяки органічному включенню до системи управління громадського моніторингу як важливішого засобу отримання владою реальних і вчасних сигналів від територіального колективу, а також унаслідок участі його представни-

ків у Кризових групах. Такий підхід відповідає канонам громадянського суспільства, коли влада й громадськість мають схожі мотиви організаційної поведінки і існують системні засоби реалізації спільних зусиль в єдиному напрямку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бродовский М.М. Экономический механизм антикризисного управления муниципальными образованиями : дис. канд. экон. наук: 08.00.05/ Бродовский Максим Михайлович. – М., 2004. – 185 с.
2. Карамушка В.І. Екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проєктів (інтегрування довірливих аспектів у стратегічне планування та проєктну діяльність) : практ. Посіб / Віктор Карамушка; за ред. В. Кучинського. – К. : К.І.С., 2012. – 138 с.
3. Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Нортон Д., Каплан Р. – Олимп-Бизнес, 2010. – 320 с.
4. Парахина В.Н. Особенности антикризисного управления муниципальными образованиями : монография / В.Н. Парахина, Е.А. Феодосиади. – Георгиевск, 2003. – 198 с.
5. Полюшкін С. Використання інструментів проєктного аналізу в управлінні сталим розвитком мегаполіса /С.С. Полюшкін // Вісн. Акад. митної служби України. – Д. : АМСУ, 2013. – № 2(7). – С130 – 136. – Сер. «Державне управління».
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 650 «Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.
7. Прогнозування розвитку територій. Економічне прогнозування : навч. посіб. з компакт-диском / Ю.П. Шаров, О.Ю. Бобровська та ін.. ; за заг. Наук. ред. М. М. Білінської. – К. : К.І.С., 2014. – 128 с.
8. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг : навч. посіб. з компакт-диском / К.М. Блищук, А.С. Крупнік, Є.Г. Матвіїшин та ін.. ; за заг. Наук. ред. М. М. Білінської. – К. : К.І.С., 2014. – 120 с.
9. Шарков Д. Антикризисное управление муниципальными образованиями Ростовской области: проблемы и небытие / Д.Е. Шарков, А.В. Буров, Д.А. Корсунов. // Местное самоуправление в Российской Федерации. – 2010. – № 1 – 3.
10. Шаров Ю. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проєктний аспект «Публічне управління: теорія та практика» – Х. : ХарРІДУ, 2010. – Вип. 2.– С. 190 – 193.

REFERENCES:

1. *Brodovskiy M.M.* Ekonomicheskiy mehanizm antikrizisnogo upravleniya munitsipalnymi obrazovaniyami : dis. kand. ekon. nauk: 08.00.05 (Economic crisis management mechanism municipalities: dis. Candidate. economic sciences: 08.00.05). M., 2004. 185 P.
2. *Karamushka V.I.* Ekologichna zbalansovanistj strategichnykh initsiatyv i proektiv (integhruvannja dovkilnykh aspektiv u strategichne planuvannja ta proektnu dijajlnistj): prakt. Posib (The ecological balance of strategic initiatives and projects (integration dovkilnyh aspects of strategic planning and project activities)). K. : K.I.S., 2012. 138 P.
3. *Norton D.* Sbalansirovannaya sistema pokazateley. Ot strategii k deystviyu (The Balanced Scorecard. From strategy to action). Olimp-Biznes, 2010. 320 P.
4. *Parahina V.N.* Osobennosti antikrizisnogo upravleniya munitsipalnymi obrazovaniyami : monografiya (Features crisis management municipalities: monograph). Georgievsk, 2003. 198 P.
5. *Poljushkin S.* Vykorystannja instrumentiv proektnogho analizu v upravlinni stalym rozvytkom meghapolisa (The use of project analysis in the management of sustainable development of the metropolis). *Visn. Akad. mytnoji sluzhby Ukrainy*. D. : AMSU, 2013. № 2(7). S. 130 – 136. Ser. «Derzhavne upravlinnja».
6. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.06.2011 № 650* «Pro zaprovadzhennja ocinky rezuljtativ dijajlnosti Rady ministriv Avtonomnoji Respubliky Krym, oblasnykh, Kyjivskojki ta Sevastopoljskoji misjkykh derzhavnykh administracij» (Cabinet of Ministers of Ukraine of

09.06.2011 № 650 «On the introduction of performance evaluation of the Autonomous Republic of Crimea, regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations.»). – Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws>.

7. Proghnozuvannja rozvytku terytorij. Ekonomichne proghnozuvannja : navch. posib. z kom pakt-dyskom (Prediction of areas. Economic forecasting: teach. guidances. of unusable discs.). К. : *K.I.S.*, 2014. 128 P.

8. Proghnozuvannja rozvytku terytorij. Benchmarkingh : navch. posib. z kom pakt-dyskom (Prediction of areas. Benchmarking: teach. guidances. of unusable discs.). К. : *K.I.S.*, 2014. 120 P.

9. *Sharkov D.* Antikrizisnoe upravlenie munitsipalnyimi obrazovaniyami Rostovskoy oblasti: problemy i neob (Prediction of areas. Benchmarking: teach. guidances. of unusable discs.). *Mestnoe samoupravlenie v Rosiyskoy Federatsii*. 2010. № 1 – 3.

10. *Sharov Ju.* Antykryzovi tekhnologhiji v munitsypalnomu upravlinni: proektnyj aspekt «Publichne upravlinnja: teoriya ta praktyka» (Bail technologies in municipal management: design aspect «Public Management: Theory and Practice.»). Kh. : *KharRIDU*, 2010. Vyp. 2 P. 190 – 193.

Ярова Ирина Володимирівна – аспірант
Академія митної служби України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8
E-mail: irina.yarovayaaa@gmail.com

Шаров Юрій Павлович – доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: sharov.yuriy@bk.ru

Yarova Iryna Volodymyrivna – postgraduate
Ukrainian academy of customs
Address: 8, Rohalov Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: irina.yarovayaaa@gmail.com

Sharov Yuriy Pavlovych – doctor of public administration, Full Prof.
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: sharov.yuriy@bk.ru