

Скоробогатова Наталя Євгенівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Skorobogatova Natalia

*PhD, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of International Economics
National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”
ORCID: 0000-0002-2741-7629*

Іванова Тетяна Валеріївна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародної економіки
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Ivanova Tetiana

*PhD, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of International Economics
National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”
ORCID: 0000-0001-9659-8681*

DOI: 10.25313/2520-2294-2024-4-9811

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ З АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

ANALYSIS OF THE REGULATORY AND LEGAL BASIS FOR CRISIS MANAGEMENT IN UKRAINE

Анотація. У статті досліджується якість наповнення вітчизняної нормативно-правової бази з питань антикризового управління на державному та місцевому рівнях. Для глибокого аналізу нормативної бази авторами було використано програмний продукт MAXQDA. Для опрацювання нормативних актів з питань антикризового менеджменту було використано систему кодування, яка включає наступні елементи: 1) стадії кризи: виникнення (шок або потенційна загроза), розвиток (пік), зникнення (ліквідація); 2) стадії антикризового управління: передкризовий стан, криза, посткризовий стан; 3) ієрархію прийняття рішень: міжнародний рівень, національний рівень, рівень міністерств та відомств, регіональний рівень, місцевий рівень, об'єктовий рівень; 4) елементи управління: особа, що приймає рішення, виконавець, ресурси, інформаційна політика, співпраця зі стейкхолдерами, навчання персоналу, навчання жителів. За результатами дослідження визначено, що у законодавчій базі України більшою мірою окреслені правові рамки діяльності осіб, що приймають рішення під час кризових ситуацій. На другому місці знаходяться питання ресурсного забезпечення антикризових заходів, на третьому – діяльність безпосередніх виконавців. За ареалом розповсюдження криз більшою мірою у законодавстві України визначено кризи національного масштабу. Виявлені функціональні взаємозв'язки між окремими елементами законодавчої бази України з питань антикризового менеджменту сприяють спрощенню та прозорості прийняття рішень під час криз. У цілому результати дослідження дозволили сформулювати напрями удосконалення нормативно-правового регулювання системи антикризового управління в Україні. Визначено, що найменшим чином законодавчо врегульовані питання співпраці зі стейкхолдерами, місцевим населенням під час кризи, а також питання комунікації у кризових ситуаціях. З метою підвищення ефективності дій антикризового менеджменту запропоновано удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази.

Ключові слова: криза, антикризовий менеджмент, нормативні документи, законодавча база, ефективність.

Summary. The article examines the qualitative content of the domestic legal framework on anti-crisis management at the state and local levels. For an in-depth analysis of the regulatory framework, the authors used the MAXQDA software product. A coding system was used to develop normative acts on anti-crisis management, which includes the following elements: 1) crisis stages: emergence (shock or potential threat), development (peak), disappearance (liquidation); 2) stages of anti-crisis management: pre-crisis state, crisis, post-crisis state; 3) decision-making hierarchy: international level, national level, level of ministries and agencies, regional level, local level, facility level; 4) management elements: decision-maker, executor, resources, information policy, cooperation with stakeholders, staff training, resident training. According to the results of the research, it was determined that the legal framework of the activity of decision-makers during crisis situations is largely outlined in the legislative framework of Ukraine. In second place are issues of resource provision of anti-crisis measures, and in third place are the activities of direct executors. According to the distribution area of crises, national scale crises are defined to a greater extent in the legislation of Ukraine. The identified functional interrelationships between individual elements of the legislative framework of Ukraine on anti-crisis management contribute to the simplification and transparency of decision-making during crises. In general, the results of the study made it possible to formulate directions for improving the regulatory and legal regulation of the anti-crisis management system in Ukraine. It was determined that issues of cooperation with stakeholders, the local population during a crisis, as well as issues of communication in crisis situations are the least legally regulated. In order to improve the effectiveness of anti-crisis management actions, it is proposed to improve the domestic regulatory and legal framework.

Key words: crisis, anti-crisis management, regulatory documents, legislative framework, efficiency.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення питання управління кризовими ситуаціями є доволі актуальними як на місцевому, так і на національному та міжнародному рівнях. Зокрема, пандемія COVID-19 проявила значний рівень проблем антикризового менеджменту у різних країнах світу, які були не готові до своєчасного вжиття відповідних заходів та подолання наслідків даної кризи. Аналіз літературних джерел дозволяє дійти висновку, що рівень добробуту та розвитку країн, їх належність до тих чи інших об'єднань та інші класифікаційні ознаки суттєво не впливають на ступінь готовності до вирішення непередбачуваних кризових ситуацій та ефективність антикризового менеджменту на державному та місцевому рівнях. Проблеми даного типу являються новими для сучасного суспільства та потребують пошуку відповідних шляхів їх вирішення. Тому завданням дослідження постає питання аналізу ступеня готовності країни до попередження кризових явищ та їх подолання на різних рівнях управління з точки зору готовності відповідної нормативно-правової бази та пошук шляхів удосконалення питань антикризового менеджменту на різних рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням антикризового менеджменту присвячено багато досліджень як вітчизняних, так і закордонних науковців. Значна частина наукових доробок припадає на питання антикризового менеджменту на рівні підприємств різних сфер та галузей діяльності. Зокрема, Мартинов Д. В. [1] досліджує питання антикризового менеджменту в банківському секторі. Особливості антикризового менеджменту у туристичному секторі розглядає Бригілевич Г. [2]. Вплив цифрових технологій на розвиток теорії та практики антикризового менеджменту розглянуто у роботі Буряк В. Г., Тюхтенко Н. А. [3]. Суттєвий вплив на інструменти та механізми антикризового менеджменту внесли пандемія COVID-19 та війна

в Україні, що доводять численні дослідження науковців [4; 5]. Аналізуючи досвід подолання кризи під час пандемії COVID-19, Вайєнберг Е. та інші [6] визначають ключову роль центральних органів влади на першому етапі під час протидії кризовим ситуаціям національного рівня. Натомість зміна акценту на місцеві органи влади на наступних етапах кризового управління є необхідною, як зазначають автори. Важливим фактором є довіра суспільства до рішень, що пропонують органами влади. Чжан Ц. та інші [7] аналізують вплив громадської думки на ефективність реалізації антикризових заходів, впроваджуваних державними органами. Зокрема, різні способи донесення інформації до суспільства, використання різних каналів комунікації та інструментів дозволяє суттєво змінити отримуваний результат. Науковці зазначають, що довіра суспільства до держави зростала через те, що вона частково делегувала можливість прийняття рішень та відповідальність місцевим органам влади. Проблеми комунікації та ефективного управління на регіональному рівні в процесі кризового менеджменту відзначає Пребілік В. [8]. Аналізуючи досвід антикризового менеджменту під час COVID-19, він зазначає, що багато недоліків стали очевидними в реалізації завдань на рівні місцевих громад. Вони по-різному реагували на загрозу та розраховували на високий рівень власної ініціативи, що пов'язано з обмеженим функціонуванням системи захисту та порятунку на регіональному рівні. Проте своєчасний аналіз ситуації та виявлення вузьких місць дозволили оперативно вжити необхідні корективи задля скоординованої та ефективної взаємодії органів влади, приділяючи більшу увагу регіональному рівню.

Важливим є врахування природи кризової ситуації, що вимагає врахування специфічних заходів у кризовому менеджменті. Сальвадор М. та Санчо Д. [9] зазначають, що кризове середовище, яке набуває системного характеру, створює значні

виклики для органів місцевого самоврядування. Дослідження цих науковців було спрямоване ретельне вивчення інституційних можливостей органів місцевого самоврядування в ефективному реагуванні на структурну природу криз, що виникають у сучасних реаліях. Дослідження було зосереджено на формуванні концепції надійного врядування, зокрема визначено сукупність факторів, які сприяють кваліфікованому державному управлінню: спроможність до планування на випадок надзвичайних ситуацій, аналітична спроможність, спроможність організаційного управління та здатність до співпраці. Проте важливим фактором залишається потреба у розробці нормативно-правової бази, що дозволяє реалізувати ефективну систему антикризового управління на рівні держави та місцевих громад.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення питань антикризового менеджменту на державному та місцевому рівнях, виявлення найбільш проблемних питань та визначення подальших шляхів удосконалення методичних інструментів та вітчизняної законодавчої бази задля підвищення ефективності системи публічного антикризового менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Дослідження нормативно-правової бази з антикризового управління в Україні є важливим витанням, оскільки необхідною є розробки ефективних стратегій для управління кризовими ситуаціями, що виникають на сьогодні. Дане питання має велике значення для забезпечення стійкості та безпеки держави як на національному, так і на місцевому рівнях, а також необхідності дотримання вимог міжнародних стандартів управління кризами. Аналіз нормативно-правової бази з антикризового менеджменту має сприяти виявленню недоліків у діючому законодавстві, а також окреслити напрями вдосконалення механізмів реагування на кризові ситуації та їх попередження на національному, регіональному та місцевому рівнях. Це особливо важливо для даного етапу розвитку суспільства задля забезпечення стабільності та безпеки. Необхідність оптимізації механізмів реагування на кризові ситуації має включати в себе не лише реагування на різні негативні явища, але й вживати відповідні превентивні заходи. Вважаємо, що дієва нормативно-правова база в даному контексті є ключовим елементом ефективного управління кризами та всіх рівнях антикризового менеджменту в Україні.

Для глибинного аналізу законодавства України з питань управління кризами на різних рівнях управління було здійснено кодування документів з використанням програми MAXQDA. З цією метою було використано систему кодів:

– загрози (за джерелами: натуральні, технічні, суспільні, цивілізаційні, екологічні, військові; за наслідками: випадки (незначні), катастрофи (се-

редні, значні, дуже значні); за часом ліквідації: короткострокові, середньострокові, довгострокові, безстрокові; за причиною: випадкові, невідповідні, змішані; за ареалом розповсюдження: об'єктові, локальні, регіональні, національні, міжнародні, глобальні; за можливістю управління: контрольовані, прогнозовані, непрогнозовані);

- стадії кризи: виникнення (шок або потенційна загроза), розвиток (пік), зникнення (ліквідація);
- стадії антикризового управління: передкризовий стан, криза, посткризовий стан;
- ієрархія прийняття рішень: міжнародний рівень, національний рівень, рівень міністерств та відомств, регіональний рівень, місцевий рівень, об'єктовий рівень;
- елементи управління: особа, що приймає рішення, виконавець, ресурси, інформаційна політика, співпраця зі стейкхолдерами, навчання персоналу, навчання жителів.

У ході дослідження нормативні документи України, що стосуються антикризового управління, було розподілено на 2 рівні: державний та місцевий. Серед нормативних документів державного рівня було опрацьовано 19 законів та інших нормативно-правових актів, виданих відповідними міністерствами та відомствами. З нормативних документів з питань антикризового управління на місцевому рівні було проаналізовано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», постанову КМУ «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту», постанову КМУ «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» та інші. За допомогою програми MAXQDA було проаналізовано усі документи. Результати кодування документів державного та місцевого рівня, а також частота певних елементів у кожному документі систематизовано на рис. 1–4.

Як видно з рис. 1, у нормативних актах більшою мірою окреслені питання діяльності осіб, що приймають рішення під час кризової ситуації, ресурсного забезпечення та виконавців, тобто тих, хто приймає безпосередню участь у реалізації заходів, визначених керуючими органами. За ареалом розповсюдження криз більшим чином визначеними є питання антикризового управління для криз державного рівня (рис. 2), що пов'язано з їх масштабністю. Також достатньо визначеними на законодавчому рівні є питання щодо управління кризовими ситуаціями на об'єктовому рівні, тобто на найнижчому рівні управління (підприємства, організації, тощо). Детальна координація дій для таких суб'єктів визначається розпорядчими документами, що затверджуються їх керівництвом.

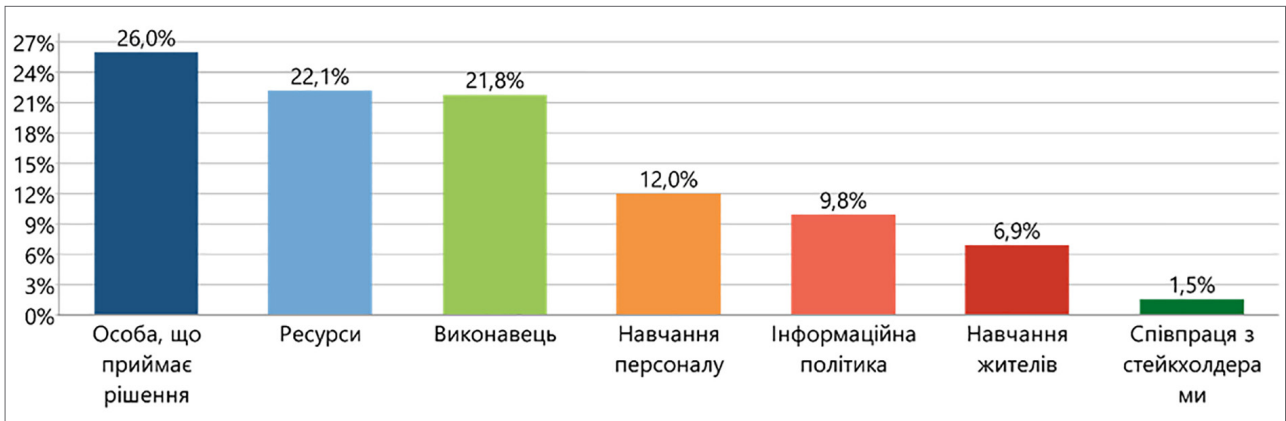


Рис. 1. Елементи антикризового управління у нормативних документах

Джерело: побудовано авторами за допомогою MAXQDA

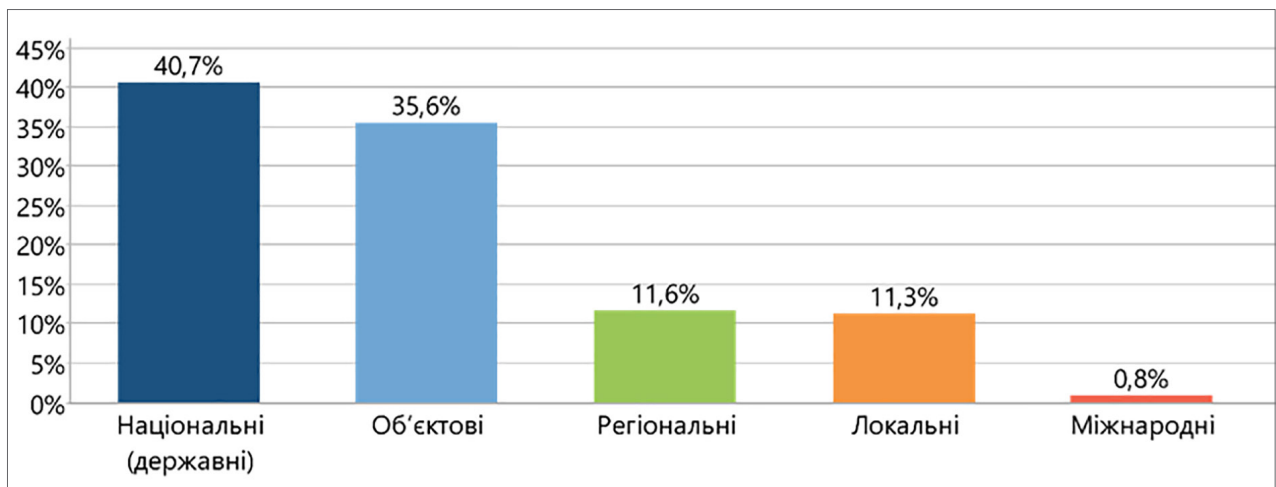


Рис. 2. Ареал розповсюдження

Джерело: побудовано авторами за допомогою MAXQDA

Аналіз нормативних документів дозволив виявити функціональні взаємозв'язки між ними. Зокрема, на рис. 3 наведено приклад виявлених залежностей для двох документів. Опис дій та їх виконавців за фазами та рівнями криз визначається у двох аналізованих документах одночасно. Виявлена взаємозв'язок дозволяє приймати та узгоджувати відповідні рішення з врахуванням вимог, визначених у даних документах.

Аналіз хмари слів (рис. 4) свідчить про те, що визначальними документами не лише за рівнем їх значимості, але й за частотою застосування для узгодження питань антикризового менеджменту є закони України, а орган, що призначає та приймає рішення — відповідні ради, як на національному рівні (Верховна Рада), такі на місцевих — місцеві ради.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, аналіз нормативно-правової бази з антикризового управління в Україні дозволяє дійти висновку, що найбільш врегульованими на законодавчому рівні є питання, що стосуються

діяльності осіб, що приймають рішення, виконавців та ресурсного забезпечення. Найменшим чином законодавчо врегульовані питання співпраці зі стейкхолдерами, місцевим населенням під час кризи, а також питання комунікації. Враховуючи масштаби загроз та наслідків, у нормативній базі визначено порядок дій під час криз національного рівня. Виявлення функціональних взаємозв'язків між нормативними документами дозволяє узгодити та скоординувати розподіл обов'язків та взаємодію всіх суб'єктів антикризового менеджменту та різних рівнях управління.

Подальших наукових досліджень потребують питання розробки ефективних механізмів комунікації між особами, що приймають рішення, виконавцями, населенням, стейкхолдерами з врахуванням необхідного ресурсного забезпечення та інструментів інформаційної політики. Це надасть змогу підвищити рівень стійкості громад та держави до кризових явищ та підвищити результативність заходів на передкризовому етапі.

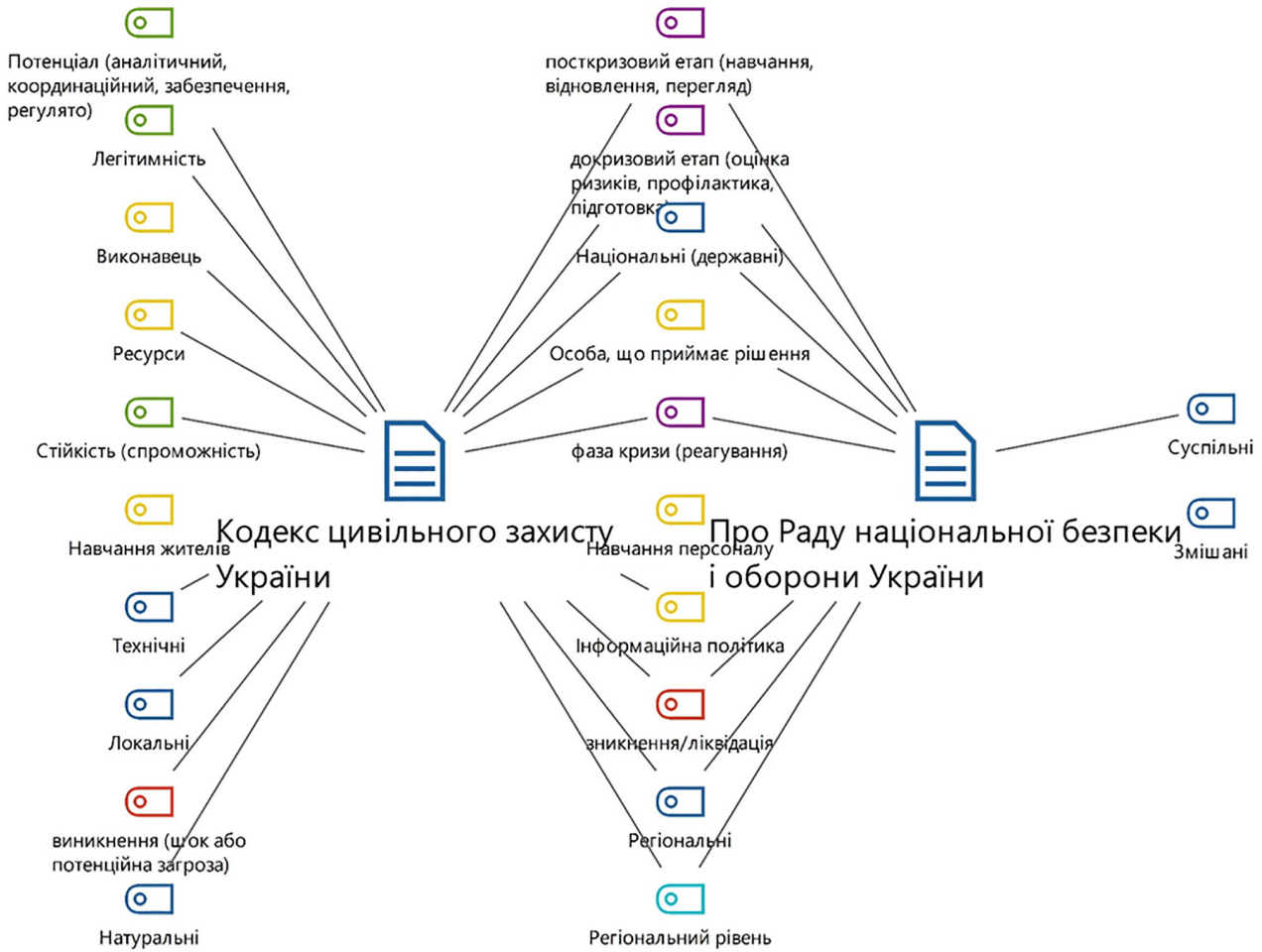


Рис. 3. Порівняння кодів у нормативних документах
 Джерело: побудовано авторами за допомогою MAXQDA



Рис. 4. Хмара слів для нормативної документації з антикризового управління
 Джерело: побудовано авторами за допомогою MAXQDA

Література

1. Мартинов Д. В. Антикризовий менеджмент в банках України в умовах невизначеності. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2024. № 11. doi: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-08-02>.
2. Бригілевич Г. Стратегія як інструмент антикризового управління туристичним підприємством. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 11 (25). doi: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-11\(25\)-57-64](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-11(25)-57-64).
3. Бурак В. Г., Тюхтенко Н. А. Цифровізаційні аспекти антикризового управління підприємствами готельно-ресторанного бізнесу. *Economic synergy*. 2023. № 1. С. 32–47. doi: <https://doi.org/10.53920/ES-2023-1-3>.
4. Шаратов В. С. Формування концепції антикризового менеджменту в умовах воєнного часу. *Humanities Studies*. 2023. № 14 (91). С. 196–207.
5. Іванова Т. В., Петренко К. В., Скоробогатова Н. Є. The role of hromadas in the socio-economic development of regions (on the example of Odesa oblast). *Економіка і регіон*. 2024. № 1(92). С. 33–42.
6. Wayenberg E., Resodihardjo S. L., Voets J., Van Genugten M., Van Haelter B., Torfs I. The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position. *Local Government Studies*. 2022. № 48(2). С. 271–290.
7. Zhang C., Zhu R., Mo S. Using unity and victory to bid farewell: China's management of the public opinion incident of Dr Li Wenliang through crisis nationalism. *Media International Australia*. 2022. № 185(1). P. 41–56.
8. Prebilič V. Crisis management in municipality: The role of civil protection during covid-19 crisis. *Journal of Comparative Politics*. 2022. № 15(1). P. 56–72.
9. Salvador M., Sancho D. The Role of Local Government in the Drive for Sustainable Development Public Policies. An Analytical Framework Based on Institutional Capacities. *Sustainability*. 2021. № 13(11). P. 5978.

References

1. Martynov D. V. Anti-crisis Management in Ukrainian Banks in Terms of Uncertainty. *Problems of Modern Transformations. Series: Economics and Management*. 2024. № 11. doi: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2024-11-08-02>.
2. Bryhilevych H. Strategy as an tool for anti-crisis management of tourism enterprises. *Scientific innovations and advanced technologies*. 2023. № 11 (25). doi: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-11\(25\)-57-64](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-11(25)-57-64)
3. Burak V., Tyukhtenko N. Digitalization aspects of anti-crisis management of hotel and restaurant business enterprises. *Economic Synergy*, 2023. № (1). P. 32–47. doi: <https://doi.org/10.53920/ES-2023-1-3>
4. Sharapov V. Formation of the crisis management concept in wartime conditions. *Humanities Studies*. 2023. № 14 (91). P. 196–207.
5. Ivanova T., Petrenko K., Skorobogatova N. The role of hromadas in the socio-economic development of regions (on the example of Odesa oblast). *Economics and Region*. 2024. № 1(92). P. 33–42.
6. Wayenberg E., Resodihardjo S. L., Voets J., Van Genugten M., Van Haelter B., Torfs I. The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position. *Local Government Studies*. 2022. № 48(2). P. 271–290.
7. Zhang C., Zhu R., Mo S. Using unity and victory to bid farewell: China's management of the public opinion incident of Dr Li Wenliang through crisis nationalism. *Media International Australia*. 2022. № 185(1). P. 41–56.
8. Prebilič V. Crisis management in municipality: The role of civil protection during covid-19 crisis. *Journal of Comparative Politics*. 2022. № 15(1). P. 56–72.
9. Salvador M., Sancho D. The Role of Local Government in the Drive for Sustainable Development Public Policies. An Analytical Framework Based on Institutional Capacities. *Sustainability*. 2021. № 13(11). P. 5978.