

УДК 330.34

**ДОСЛІДЖЕННЯ АНТИКРИЗОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ В ДІЯЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Наталія Юрик

к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені Івана

Пулюя

Оксана Гарматюк

к.е.н., доцент, Тернопільський національний технічний університет імені Івана

Пулюя

**INVESTIGATION OF ANTI-CRISIS INSTRUMENTS IN THE ACTIVITIES
OF PUBLIC ORGANIZATION**

Natalia Yuryk

Oksana Garmatiuk

Анотація. На сьогоднішній день проблема забезпечення ефективного господарювання публічних організацій в Україні наразі стає дедалі складнішою. Це пов'язано з новизною та актуальністю теми. Опинившись між двох полюсів – з одного боку держава, яка не хоче повністю перестати контролювати їх діяльність, а з іншого – надання автономності при здійсненні загального керівництва та прийнятті стратегічних рішень, вони попали у зону ризику та невизначеності. Подолання даної ситуації вбачається можливим через впровадження в діяльність публічних організацій системами антикризових дій та заходів, реалізація яких повинна здійснюватися за допомогою системного використання антикризових інструментів, таких як антикризова стратегія, антикризова програма тощо.

Ключові слова: публічна організація, антикризові інструменти, антикризова програма, стратегія, тактика, адміністративне управління, інновація.

Summary. Today the problem of ensuring effective management of public organizations in Ukraine is becoming more and more complex. This is due to the novelty and relevance of the topic. Being between the two poles – on the one hand, the state, which does not want to completely cease to control their activities, and on the other hand, autonomy in the implementation of general leadership and strategic decisions, they have fallen into a zone of risk and uncertainty. The overcoming of this situation is seen as possible through the introduction of crisis measures and measures implemented by public organizations through the systematic use of crisis instruments such as crisis strategy, crisis program, etc.

Key words: public organization, crisis tools, crisis program, strategy, tactics, administrative management, innovation.

Постановка наукової проблеми та її значення. Діяльність вітчизняних публічних установ та організацій, яка характеризується невизначеністю і нестабільністю дозволяє констатувати, що наявність антикризових інструментів є не тільки необхідною умовою виживання, але й подальшого розвитку будь-якого суб'єкту господарювання. Їх наявність допоможе виявляти, розвивати і використовувати як власні можливості організацій, так і відчувати переваги відносно інших діючих організацій. Дискусії, які проводяться з приводу особливостей вибору, формування та реалізації антикризової стратегії належать до найбільш важливих питань, оскільки саме правильний вибір антикризових інструментів забезпечує виведення публічних організацій зі стану кризи з найменшими втратами у найкоротші терміни, свідчить про актуальність та значення даної проблеми.

Аналіз досліджень проблеми. Вагомий внесок у формування теоретичних основ антикризового управління публічних організацій та установ, зокрема пов'язаних із особливостями розробки та використання антикризових

інструментів, зробили вітчизняні науковці, серед яких доцільно виділити: М Бродовського, Н. Драгомирецької, В. Іванової, А. Мельника, С. Оборської, Д. Шаркова, І. Чекаренка та багато інших. Поряд з цим, ряд проблем, пов'язаних з аспектами вибору та реалізації антикризової методології та технології в публічних організаціях досі не знайшли належного відображення у науковій літературі та залишаються недостатньо вивченими. Слід зазначити, що використання зарубіжного досвіду в цьому плані не стає можливим, оскільки цьому перешкоджає специфіка політико-правового аспекту України та суттєві національні розбіжності.

Мета і завдання статті. Метою статті є дослідження особливостей використання основних антикризових інструментів в діяльності публічних організацій.

Виходячи з цього завданнями статті є розкриття сутності основних аспектів технології вибору та реалізації таких антикризових інструментів, якими могли б скористатися організації в умовах як стабільної роботи, так і в умовах кризи.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Дослідження виникнення кризових ситуацій в різного роду публічних організаціях породили нові погляди, інструменти та моделі щодо проблематики антикризового управління даними суб'єктами господарювання. Різноманітність підходів, як правило, дозволяють реально оцінити стан публічної організації, її проблеми, які виникли та вимагають вирішення, враховуючи сферу та специфіку діяльності.

Незважаючи на значний вплив факторів зовнішнього середовища на діяльність публічних організацій, вони мають можливість регулювати негативні процеси, вживати запобіжні заходи та використовувати антикризові інструменти. Не так важливо знати антикризові інструменти, як уміти їх використовувати в практичній діяльності будь-якої публічної організації. Саме на основі цього правила, залежно від реального стану організації

обумовлюється й мета та інструментарій антикризового управління для кожної окремої публічної організації.

При умові, якщо публічна організація функціонує без особливих проблем, то вибір антикризових технік та технологій буде базуватися на типовій класифікації, а в умовах нестабільності та кризи – використовують набір спеціальних антикризових інструментів оздоровлення та санації. Складність вирішення даних задач визначає складність самостійного створення ефективної системи антикризового управління в кожній публічній організації.

До найбільш поширених антикризових інструментів можна віднести: стратегічне планування, використання ефективної системи контролю, консультування, інжиніринг, прогнозування ризиків [1].

До спеціальних антикризових інструментів слід віднести: антикризову стратегію, антикризову програму, антикризовий моніторинг, антикризовий контролінг, реструктуризацію публічних організацій та установ, реінжиніринг.

Наявний досвід розвинутих країн дозволяє сформулювати основну формулу економічної успішності при формуванні антикризових стратегічних орієнтирів розвитку національної економіки: високорозвинута національна економіка – мудро та сильнокерована країна [4]. На основі проведених досліджень доводиться констатувати, що проблема моделювання високорозвинутої української національної економіки залишається на стадії «добрих намірів» від представників влади. Розробка державної антикризової стратегії розвитку України, в різні економічні та політичні етапи її розвитку та становлення, українськими урядами досі не мала особливих позитивних результатів.

Антикризова стратегія допомагає виявити і розвинути переваги та налагодити взаємовідносини із різними суб'єктами господарювання. Стратегія антикризового управління буде ефективною, якщо вона відповідає конкретній ситуації і наявності інших умов [2]. Специфічність кожного територіального утворення, що входять до складу органів державної влади та місцевого самоврядування, відтворює необхідність розробки антикризових стратегій для

окремого регіону чи публічної організації. Такий підхід має враховувати економічні, політичні, соціальні, демографічні, культурні особливості розвитку кожного регіону, залучення громадськості для подолання кризових явищ

До особливостей розробки антикризової стратегії для публічних організацій є: врахування цінностей та ідеалів організації; аналіз досвіду інших публічних організацій; проведення SWOT-аналізу; визначення стратегічних дій та подальшого розвитку організації. Варто відмітити, що зміст такої стратегії повинен визначатися типом внутрішнього та зовнішнього середовища організації.

Сучасні дослідження у цій сфері вказують на три основні напрями розробки антикризової стратегії для різного роду публічних організацій та органів влади:

1. Антикризова стратегія органів влади.
2. Антикризова стратегія об'єктів соціальної сфери і/або комунальних підприємств (зазвичай у поєднанні з першим пунктом, оскільки кризовий стан підвідомчої мережі, як правило, викликаний кризою бюджету і навпаки).
3. Антикризова стратегія окремих комерційних підприємств територіального утворення.

Поряд з класифікацією антикризових стратегій доцільно виділити фактори, що впливають на формування антикризової стратегії в органах влади: фактори зовнішнього середовища (ринкові особливості, політичний вплив); фактори взаємодії ("примусовість" послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільна увага, правовласність); організаційні фактори (цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності, стимули).

З урахуванням вищевикладених чинників пропонуємо використання наступних стратегій антикризового розвитку публічних організацій: «Попередження та вчасного реагування», «Оборони та протидії», «Стабілізації та розвитку», «Очікування та ризику».

Стратегія «Попередження та вчасного реагування» передбачає недопущення або запобігання кризи на початковому етапі, успішність її

реалізації вимагає наявності висококваліфікованих кадрів, що володіють навичками оперативного та стратегічного управління.

Головним заходом стратегії «Оборони та протидії» є уповільнення розвитку кризових явищ, яке можливе за умов наявності підготовлених кадрів та грамотного розподілу функцій, обов'язків, повноважень та завдань. Адже невідповідність професійних якостей працівників вимогам певних функцій спричинить ускладнення реалізації стратегії.

Стратегія «Стабілізації та розвитку» спирається на можливість використання в системі додаткових резервів та ресурсів, тому крім ретельного підбору кадрів, уміння роботи з інформацією вимагає ще й ефективного використання наявного комплексу методів. Під час реалізації цієї стратегії основна робота перекладається на ті елементи, які є більш стійкими для змін, за їх рахунок виграється час для стабілізації інших і від них може вимагатися виконання збільшеної кількості функцій та повноважень.

Стратегія «Очікування та ризику» дає можливість кризовому стану системи визріти, а лише потім їх дії спрямовуються на вихід з нього. Виходячи з цього система потребує структури і розподілу функцій, оптимальність яких дозволить вживати заходів з усунення кризи і підтримки системи у стані постійного ризику. Правильність дій в даному випадку залежить від об'єктивності та повноти наявної інформації про тенденції розвитку системи, технічних можливостей зробити відповідні математичні розрахунки щодо ймовірної поведінки системи, здолавши усі ризикові бар'єри.

Слід також відмітити, що зміст стратегії визначається типом зовнішнього середовища і стратегічних дій.

Зміст і склад антикризової програми публічної організації доцільно нерозривно розглядати в контексті складової його антикризової стратегії. Антикризова програма підприємства являє собою складову механізму антикризового управління публічною організацією у вигляді планового документа, що встановлює конкретні цілі і завдання.

В умовах кризи основним у державному управлінні є розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, передбачення у цих процедурах реальних можливостей корегування помилок.

Розроблені антикризова програма та план антикризових заходів мають задовольняти таким вимогам:

- бути підпорядкованими стратегічним інтересам організації;
- забезпечувати комплексне вирішення питань оздоровлення та відновлення дієздатності організації;
- бути привабливими для зовнішніх інвесторів та забезпечувати залучення зовнішніх коштів, необхідних для їх здійснення;
- встановлювати цілі, які кількісно вимірюються та можуть контролюватися;
- містити рішення, що усувають існуючі проблеми і загрозу для функціонування організації;
- конкретизувати завдання в розрізі структурних підрозділів та функціональних служб організації;
- передбачати кількісні та якісні наслідки запропонованих заходів, можливі терміни їх отримання [4].

Здійснення публічно-владних повноважень передбачає роботу з об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Публічне управління потребує прямих (від суб'єкта управління до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта управління до суб'єкта) каналів зв'язку. Тому обов'язковим інструментом організаційної діяльності органів публічної влади є інформаційне забезпечення, що полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень. В процесі публічного управління моніторинг є одним із найважливіших атрибутів

пов'язаний із дослідженням наукових проблем, спостереженням за ситуацією, що швидко змінюється.

Моніторинг – це проведення низки однотипних замірів досліджуваного об'єкта і подальший аналіз, оцінка, порівняння отриманих результатів для виявлення певних закономірностей, тенденцій, змінних і їх динаміки.

Цілеспрямованість проведення моніторингу передбачає вивчення сприятливих і негативних чинників, що впливають на управлінський процес. За допомогою моніторингу відбувається документальне накопичення інформації про результати діяльності публічної організації, що дозволяє у будь-який момент провести експрес-оцінку управлінському процесу.

Моніторинг в публічному управлінні – це система постійного спостереження за найважливішими поточними результатами, умовами та параметрами розвитку публічного управління в розрізі окремих його сегментів з метою коригування та прогнозування. Завдання такого моніторингу полягає у:

- розробленні аргументованих висновків про те, як нормативно-правові акти, діяльність органів державної влади, рішення та діяльність органів місцевого самоврядування тощо відповідають стратегії соціальної політики в державі;
- визначенні положень документів або фактів діяльності окремих суб'єктів, які можуть мати негативні соціальні наслідки, та оцінка масштабів таких наслідків;
- аналізі відповідності проектів нормативних правових актів, соціальних проектів та програм законним інтересам громадян, розроблення рекомендацій стосовно необхідності та можливості їх реалізації;
- оцінці ефективності окремих соціальних програм (державних та недержавних фондів);
- внесенні пропозицій щодо вирішення існуючих соціальних проблем та вдосконалення складових соціальної політики організації.

Як інструмент публічного управління, моніторинг є універсальним та здійснюється за узагальненим алгоритмом у будь-якій сфері державного управління але з урахуванням її специфіки.

Одним із дієвих елементів системи виходу підприємства із кризи є контролінг [2]. Контролінг має бути спрямований на функціональну підтримку системи антикризового управління публічною організацією. Антикризовий контролінг повинен бути підпорядкований цілям і завданням антикризового управління. Засоби контролінгу дозволяють виявити всі основні проблеми, що виникають у процесі реалізації антикризової стратегії публічної організації. В цьому аспекті варто використовувати методи активного контролінгу, який характеризується безперервним процесом досягнення цілей організації, так і методи пасивного контролінгу, в рамках якого періодично здійснюються дії менеджерів і фахівців з управління організацією.

Адаптація контролінгу до потреб і умов публічного управління базується на ідеї передачі управлінських повноважень та відповідальності за прийняті рішення на нижчий рівень, сприяє можливості децентралізованого управління з метою визначення адміністративних продуктів і контролю за їх якістю та ефективністю використання. Упровадження системи контролінгу в практику діяльності публічних організацій передбачає упровадження методів випереджального управління, делегування структурним підрозділам повноважень самостійно приймати рішення, усвідомлення державними посадовцями особистої відповідальності за прийняті рішення.

Завдання контролінгу в системі публічного управління такі:

- визначити інформаційну потребу адміністративного керівництва;
- з'ясувати і удосконалити інформаційні засади;
- координувати планування, контроль і інформаційне забезпечення;
- надавати підтримку адміністрації при визначенні інформативних (змістовних) планових параметрів;
- коментувати порівняння планових і фактичних показників;
- визначати потребу щодо прийняття рішень;

- вказувати керівникам на альтернативні можливості рішення.

Не слід забувати, що ефективне управління публічними організаціями та установами в сучасних кризових умовах залежить від поточних і стратегічних цілей розвитку та своєчасної, швидкої і адекватної реакції на поточну ситуацію. Це можливо тільки за умови володіння повною та достовірною інформацією, одержаною шляхом інтеграції традиційних методів обліку, аналізу, нормування та контролю, що можливо досягти за допомогою контролінгового механізму управління організацією. Контролінговий механізм – це комплекс засобів та інструментів реалізації основних функцій контролінгу, форма втілення якого є експертно-аналітична система управління організацією у сучасних умовах.

Ще одним інструментом антикризового управління є реструктуризація публічних організацій та установ, коли вже криза неминуха [3]. Реструктуризація спрямовується переважно на подолання причин стратегічної кризи. Організації варто використовувати даний метод тоді, коли існуюча система управління неспроможна забезпечити ефект. Як бачимо, реструктуризаційні заходи можуть здійснюватися за різних умов, спрямовуватися на різні результати за допомогою різних інструментів, у різні часові інтервали і з різними ресурсами. Тому комплексна реструктуризація необхідна і економічно доцільна лише в окремих випадках. Найчастіше бажаних результатів можна досягти шляхом усунення певного недоліку, наприклад, неефективної системи управління. Але визначення таких першочергових заходів потребує високої кваліфікації менеджерів та службовців і знання ними антикризових методів управління розвитком усіх напрямків діяльності публічної організації одночасно.

Реінжиніринг як антикризовий інструмент доцільно використовувати тільки тоді, коли є потреба у здійсненні серйозного прориву. Реінжиніринг – фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів із метою досягнення істотного поліпшення в таких ключових для сучасного бізнесу показниках, як витрати, якість, рівень обслуговування і оперативність [2]. Однак, при проведенні реінжинірингу не розглядаються

суб'єктивні сторони життя організації, які також сильно впливають на проведення змін.

Реінжиніринг бізнес-процесів – складне завдання, яке потребує комплексного підходу і врахування ресурсних можливостей організації. Проте результатом успішної реалізації антикризового реінжинірингу бізнес-процесів є здобуття таких ключових переваг як зміна критеріїв оцінки ефективності роботи (від оцінки діяльності до оцінки результату), більш повне використання людського чинника та застосування технологій управління, що відповідають економічним умовам. В сучасних реаліях вітчизняні організації потребують впровадження антикризового реінжинірингу, який орієнтований на удосконалення бізнес-процесів для забезпечення протидії негативному впливу зовнішнього середовища на функціонування бізнесу [7].

Однак, на нашу думку в сучасних кризових умовах функціонування будь-якої публічної організації буде замало використовувати вищеписаний інструментарій. Необхідно запровадити у діяльність публічних організацій, так званий, цільовий антикризовий механізм публічного управління та адміністрування, який буде використовуватись як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування.

Частіше за все механізми такого типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, інструментів через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів адміністрування для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування являє собою сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної, кризової ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного адміністрування на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її

складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

Виходячи з набору методів, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного адміністрування, ці механізми підрозділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо, або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів). До переліку цільових механізмів публічного адміністрування доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден з цільових механізмів, ані адміністративний, ані правовий, ані політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, в тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим.

Отже, на основі вищевикладеного можна констатувати, що зміни в українському суспільстві та його інституцій 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.

Слід також відмітити, що 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 на всіх його рівнях.

Тому ефективність функціонування соціально-економічної та політичної систем держави залежить від упровадження в державне управління різних рівнів антикризового менеджменту та ефективного використання його інструментів.

Література:

1. Державне управління і менеджмент : Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. Ред. Г. С. Одінцової. Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. ; НАДУ. К. : Вид-во НАДУ, 2011. 648 с.
3. Економічна криза в Україні: виміри, ризики, перспективи [Елек- тронний ресурс]. – URL : <http://www.niss.gov.ua>.
4. Рекомендації щодо розробки антикризових програм дій підприємств – членів Об'єднання підприємницьких організацій Львівщини (ОПОЛ) [Електронний ресурс]. – URL : cstei.lviv.ua/upload/pub/MSP/1232048141_58.doc.
5. Драгомирецька Н. М. Управління кризами та ризиками суспільного розвитку. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 187с. 5. С. 317–320.
6. Іванова Г. Дослідження теоретичних засад функціонування сільських територій та сільських територіальних утворень в контексті зміни підходів до європейських стратегій регіонального розвитку / Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції „Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах“ та I Міжнародного студентського наукового форуму „Креативна економіка очима молоді“, 29-31 березня 2018 року. Тернопіль : ФОП Паляниця В.А., 2018. Том 1. С. 92–93.
7. Юрик Н. Є. Особливості розвитку публічної організації в сучасних економічних умовах / Матеріали Міжнародної науково-технічної конференції „Фундаментальні та прикладні проблеми сучасних технологій“ до 100 річчя з дня заснування НАН України та на вшанування пам'яті Івана Пулюя (100 річчя з дня смерті), 22-24 травня 2018. Т. : ТНТУ, 2018. С. 344–345.