

В.Б. Дзюндзюк,
д.держ.упр., доц., завідувач кафедри
політології та філософії ХарПІ НАДУ

АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

*Визначено чинники, що впливають на вироблення антикризової стратегії.
Розглянуто їхні особливості стосовно органів влади.*

Ключові слова: антикризове управління, органи влади.

Перехід до ринкових відносин і тенденція до використання нових, більш гнучких методів у державному управлінні приводять до запозичення управлінських підходів з менеджменту приватних організацій. Це цілком справедливо і для антикризового менеджменту, який останнім часом використовується в органах влади. Його адаптація до специфіки даних організацій є досить актуальною, оскільки більшість процедур, якщо не всі, використовуваних в антикризовому менеджменті, подібно стратегічному, було створено для приватного сектора.

Питанням антикризового управління взагалі та в органах влади зокрема присвячено праці Д. Боуена і Е. Лоулера [1], Дж. Кейдена [2], Дж. Роузнера [7], Дж. Вомсли [10] та ін. Проте ці праці висвітлюють лише окремі аспекти антикризового управління в органах влади, відповідаючи на загальні питання щодо можливості, корисності та перешкод його використання в таких організаціях.

Тому метою цієї статті є розгляд специфіки запровадження антикризового управління в органах влади, зважаючи на їхні особливості та відмінність від приватних організацій. у цьому разі, інтерес становлять, радше, не самі відмінності між публічними і приватними організаціями, а те, як розрізняються для них ті фактори, які необхідно враховувати, опрацьовуючи антикризову стратегію. Аналіз показує, що такі фактори є однаковими як для антикризового, так і для стратегічного менеджменту. Їх

можна об'єднати в три групи – фактори зовнішнього середовища, взаємодії та організаційні.

Розглянемо зазначені фактори докладніше.

Фактори зовнішнього середовища. Існує багато зовнішніх стосовно організації факторів, що впливають на неї, але як найістотніші можна виділити два: ринкові особливості й політичний вплив.

Ринкові особливості. Переважна більшість органів влади відчують нестачу в “економічних” ринках, які забезпечують їх ресурсами у вигляді доходів, оскільки, з одного боку, залежать від бюджетного фінансування, а з іншого – послуги, що надаються ними, є безкоштовними для споживачів. Таким чином, органи влади можуть тривалий час уникати вирішення проблеми ефективності, тому що фінансування не ставиться в залежність від результатів діяльності. Крім цього, вони не мають можливості вибирати для себе ринки чи переходити з одних ринків на інші, ринки визначаються для них “згори”.

Приватні ж організації не можуть дозволити собі “розкіш” зневажати проблемою ефективності. Тому вони спираються у своїй діяльності на аналіз поведінки клієнтів, яка послуговує для них первинним джерелом інформації та виходячи з якої організації вибирають ринки і продукцію, що виробляється, і/або послуги, що надаються. При цьому як основний критерій використовується ефективність.

Значні відмінності між органами влади і приватними організаціями спостерігаються й у такому питанні, як конкуренція за клієнтів на ринку. Якщо для приватних організацій це є однією з основних проблем, то для органів влади такої проблеми не існує, – конкуренція для них вважається недоцільною чи навіть забороненою. Навпаки, передбачається, що у взаєминах між ними повинно домінувати співробітництво. Хоча не можна сказати, що конкуренція між органами влади цілком відсутня, вона зустрічається, але має інший характер – це конкуренція не за клієнтів, а за

одержання додаткових ресурсів. У зв'язку з цим конкурентні моделі не можна широко використовувати в організаціях зі значним ступенем публічності. Має бути напрацьована така антикризова стратегія, яка б підсилювала аспект співробітництва з іншими організаціями, створювала своєрідні “коаліції інтересів”.

Органи влади дуже рідко й неохоче навмисно збирають інформацію, що описує зовнішнє середовище, ринки послуг, на яких вони діють, а також “зворотну” інформацію, – думки клієнтів про одержувані послуги, не вважаючи таку інформацію необхідною.

Це зумовлює слабкість ринкових сигналів, що, у свою чергу, призводить до ситуації, коли антикризова стратегія виробляється в умовах дефіциту чи відсутності інформації про зовнішнє середовище. У цьому органи влади також відрізняються від приватних організацій, які, навпаки, постійно збирають різні ринкові дані й мають сильні ринкові сигнали, що дозволяють судити про успіхи та невдачі, отже, правильно коригувати свою діяльність у необхідному напрямку.

Нарешті, закінчуючи розгляд основних ринкових особливостей, слід зазначити, що в органах влади критерії якості послуг, що надаються, дуже часто або неоднозначні, або зовсім відсутні. А якщо такі й існують, то вони не завжди є адекватними. Приватні ж організації, як правило, мають ясні, зрозумілі й адекватні критерії якості, які періодично переглядаються (за допомогою проведення маркетингових досліджень).

Політичний вплив. На відміну від приватних організацій, взаємовідносини яких із навколишнім середовищем суворо регламентовані законодавством і здійснюються в більш-менш сталих рамках, органи влади часто відчують “неформальний” вплив з боку всіляких політичних суб'єктів. Це може бути і тиск із боку суспільних лідерів, політичних партій чи лобістських груп, і директивні документи, що іноді відбивають сьогоденну політичну кон'юнктуру, і просто “побажання” з боку керівництва

вищестоящих організацій. Такого роду втручання можна чекати у будь-який момент, причому вони можуть конфліктувати один з одним.

Особливість розглянутих факторів зовнішнього середовища вимагає його попередньої оцінки з метою визначення тенденцій, які характеризують поведінку й очікування різних реципієнтів і, насамперед, суб'єктів впливу, що дозволить зрозуміти, яким чином можна їх враховувати в антикризовій стратегії, з одного боку, для одержання максимальної користі для організації, а з іншого – для того щоб успішно протидіяти негативним впливам (більш притаманне політичному впливу).

Фактори взаємодії. Органи влади за характером своєї діяльності мають численні й зачасту складні взаємини з різними суб'єктами. Як відзначає Дж. Кейден, їхня діяльність створює заплутану павутину взаємодій, що викликано значною між- і внутрішньоорганізаційною координацією [2, с. 38]. До основних факторів взаємодії органів влади із зовнішнім середовищем можна віднести такі: “примусовість” послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільна увага і правовласність.

“Примусовість” послуг. Цю особливість взаємодії органів влади зі своїми клієнтами відзначено не одним дослідником (напр., [9]). Вона полягає в тому, що, з одного боку, клієнти, як платники податків, фінансують послуги, що надаються органами влади, незалежно від власного бажання, а з іншого – вони “змушені” споживати ці послуги, практично не маючи альтернативи і свободи вибору, оскільки дуже рідко можна зустріти ситуацію, коли органи влади мають конкуренцію з боку інших організацій.

Вплив на зовнішнє середовище. Органи влади порівняно з приватними організаціями більше впливають на зовнішнє середовище, при цьому їхні дії можуть давати значний соціальний ефект, що пов'язано зі специфікою послуг, які надаються. Цю особливість також варто враховувати, розробляючи антикризові заходи. Крім того, відзначена особливість накладає

на органи влади і додаткову відповідальність, що вимагає прогнозування можливих наслідків прийнятих рішень і здійснюваних ними дій.

Суспільна увага. Давно було відзначено, що в міру збільшення публічності організацій збільшується й увага до їхньої діяльності з боку громадськості [9]. Тому в нинішніх умовах демократизації нашого суспільства органи влади повинні бути готові до того, щоб відмовитися від закритості, все ще характерної для них як наслідок радянської системи.

Але навіть в умовах неповної “прозорості”, характерної для нашої сьогоденішньої дійсності, механізми підзвітності й контролю, обмеженість самостійності роблять усі дії органів влади предметом розгляду вищестоящих суб'єктів. Тому, розробляючи антикризову стратегію для органів влади, варто звернути увагу на два істотних моменти.

По-перше, більшу увагу слід приділяти можливості участі в розробленні стратегії зовнішніх реципієнтів. Іноді сам факт “причетності” дозволяє нівелювати протиріччя чи тертя між організацією й реципієнтами. По-друге, слід враховувати, що політичний аспект стратегії для публічних організацій набагато більш значущий, ніж для приватних.

Правовласність. За так званої “множинної” власності, характерної для публічних організацій [10], до яких належать органи влади, кожен дійсний чи потенційний клієнт може відчувати себе одним із власників. У зв'язку з цим клієнти очікують від органів влади стосовно себе на чесність, уважність, чуйність і відповідальність.

Відповідно, ця особливість також накладає свій відбиток на розроблення антикризової стратегії – в органах влади необхідно враховувати очікування та бажання клієнтів. Безсумнівно, усе це позначається на стратегії, тому, якщо для приватних організацій більш характерними є проактивні (випереджальні), то для публічних – реактивні (такі, що реагують) стратегії.

Організаційні фактори. До ключових організаційних факторів, що визначають відмінності між органами влади та приватними організаціями і впливають на опрацювання стратегії, можна віднести такі: цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності та стимули.

Цілі. На думку деяких авторів (напр., [4]), відмінності між органами влади і приватними організаціями визначаються, насамперед, відмінністю їхніх цілей. Органи влади мають, як правило, складні, множинні цілі, які, з одного боку, не визначено однозначно, а з іншого – не погодяться між собою. Тобто у більшості органів влади не існує досить ясного і чітко сформульованого бачення щодо цілей своєї діяльності, виходячи з якого, можна було б судити про її успішність. Таке бачення підмінюється сумішню вимог суб'єктів впливу, положень посадових інструкцій, очікувань клієнтів та інших реципієнтів, що можуть конфліктувати між собою. Крім того, для органів влади справедливість стосовно клієнтів у наданні їм послуг важливіша, ніж ефективність (на відміну від приватних організацій, для яких ефективність є аспектом діяльності, що домінує), що також додає “туманності” під час визначення цілей.

У той же час розроблення стратегії в цілому та антикризової стратегії зокрема вимагає наявності в організації ясних цілей, у зв'язку з чим відзначена проблема заслуговує на найсерйознішу увагу, а деякими дослідниками навіть розглядається як найбільш критичний момент у менеджменті для органів влади [11].

Обмеженість повноважень. Це, з одного боку, множинні законодавчі обмеження, “перепони” самостійності діяльності органів влади, а з іншого – заплутаність, невизначеність та змінність законодавчого поля, характерна для нинішньої України.

Л. Готроп також відзначає [3, с. 46], що керівники органів влади мають менше влади і повноважень, для того щоб змінити систему, якою вони повинні управляти, чи додати їй нового вигляду, ніж керівники

приватних організацій, оскільки обмеженість автономії та гнучкості дій – невід’ємні супутники публічності. Такі обмеження стосуються, насамперед, розподілу ресурсів, який здійснюється в умовах жорсткого зовнішнього контролю й у визначених межах, що, крім усього іншого, відіграє не останню роль в існуванні таких негативних явищ, як вибірковість у відносинах і фаворитизм. Тому, опрацьовуючи антикризову стратегію, варто чітко розуміти та визначати межі самостійності, так звані “ступені свободи”, і діяти відповідно до них.

Критерії ефективності. Деякі автори (напр., [8]) прямо пов’язують “туманність” цілей органів влади і складність визначення для них критеріїв ефективності. При цьому як найбільш серйозні наслідки невизначеності критеріїв ефективності цими й іншими авторами [6] виділяються неможливість однозначного визначення “успіху чи неуспіху” в діяльності організації та недостатня активність у діях, що веде до інерції, негнучкості в діях і низького рівня впровадження інновацій.

Стимули. Для приватних організацій стимулювання співробітників безпосередньо пов’язано з ефективністю їхньої роботи. Зрозуміло, що в органах влади з невизначеними критеріями ефективності “справедливе” (тобто без присутності суб’єктивного компонента) застосування стимулів ускладнене, і це ще раз підкреслює необхідність вироблення чітких критеріїв ефективності. Також слід зазначити властиву для органів влади домінанту нематеріальних стимулів (престижність роботи, гарантія зайнятості, стабільність платні тощо) над матеріальними, тоді як у приватних організаціях спостерігається протилежна ситуація. І якщо розподіл матеріальних заохочень не викликає труднощів, то щодо нематеріальних цього сказати не можна. Так, неможливо щомісяця нагороджувати працівника гарантією зайнятості чи престижністю роботи. Більш того, досить проблематично пов’язувати зусилля співробітників з такими стимулами.

Неоднозначність цілей і невизначеність критеріїв ефективності, обмеженість повноважень, стимули, що важко ідентифікуються, – все це створює перешкоди, не переборовши яких, неможливо виробити ефективну антикризову стратегію.

Таким чином, як можна бачити, відзначені чинники та їхні особливості є універсальними для всіх органів влади, тому при розробленні та реалізації антикризової стратегії в органах влади слід обов'язково їх урахувувати, незалежно від причини та виду кризи, що виникла, хоча і тут має бути своя специфіка, визначення якої може стати напрямком подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. *Bowen D., Lawler E.E.* Total Quality-Oriented Human Resources Management // *Organizational Dynamics*. – 1992. – № 20(4). – P. 29-41.
2. *Caiden G.E.* Administrative Reform. – In G. R. Curnow and R. L. Wettenhall (eds) *Understanding Public Administration*. – Sydney: Alien and Unwin, 1981; *Gawthrop L.C.* Administrative Politics and Social Change. – N.-Y.: St. Martin's Press, 1991.
3. *Mainzer L.C.* Political Bureaucracy. – Glenview, 111.: Scott, Foresman, 1973.
4. *Nutt P.C., Backoff R.W.* Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. – San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
5. *Rainey H.G., Backoff R.W., Levine C.H.* Comparing Public and Private Organizations // *Public Administration Review*. – Mar.-Apr. 1976. – P. 233-244.
6. *Roessner J.D.* Incentives to Innovate in Public and Private Organizations: Implications for Public Policy // *Administration and Society*. – 1987. – № 9. – P. 341-365.
7. *Schultze C.* Comment. In M. Moss (ed.). *The Measurement of Economic and Social Performance*. – N.-Y.: National Bureau of Economic Research, 1973.
8. *Stahl O.G.* Public Personnel Administration. – New York: HarperCollins, 1991.
9. *Wamsley G., Zald M.N.* The Political Economy of Public Organizations. – Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1983.
10. *Wortman M.S., Jr.* Strategic Management in Not-for-Profit Organizations // D.E. Schendel, C. Hofer (eds.). *Strategic Management*. – Boston: Little-Brown, 1989.

***Dzyundzyuk V.B.* Crisis management in authority organs.**

In the article the factors, that affect anti-crisis strategy working-out, are defined. Their features in the authority organs are considered.

Key words: anti-crisis strategy, authority organs.

***Дзюндзюк В.Б.* Антикризовое управление в органах власти.**

Определены факторы, влияющие на выработку антикризисной стратегии. Рассмотрены их особенности для органов власти.

Ключевые слова: антикризовое управление, органы власти.