

Список використаних джерел

1. **Інаугураційна** промова Президента України Л. Д. Кучми. Національний палац «Україна» 30 листопада 1999 року // Уряд. кур'єр . – 1999. – 1 груд.
2. **Корупція** відіграла вирішальну роль у формуванні нової соціальної структури суспільства. – Режим доступу : www.ru.wikipedia.org.
3. **Політологічний** енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка [та ін.]. – 2-е вид., доповн. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
4. **Почепцов Г. Г.** Имиджеология / Г. Г. Почепцов. – К. : Ваклер. – 2000. – 768 с.
5. **Селіванов В. М.** Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с.
6. **Філософія** політики : корот. енцикл. слов. / авт.-упоряд. : Андрущенко В.П. [та ін.]. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.
7. **Tebbutt research.** – Access mode : www.tebbuttonline.com.
8. **Zarembo K.** Repacking Brand Ukraine / K. Zarembo. – Access mode : www.bunews.com.ua.

Надійшла до редакції 20.09.12

УДК 352:711.16

Ірина ЯРОВА

Академія митної служби України

ОСОБЛИВОСТІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

Досліджується специфіка антикризового управління в публічному секторі порівняно з підприємством. Наводиться класифікація криз на територіях, виокремлюються етапи антикризового управління в публічному секторі, а також визначається роль місце проєктних технологій. Пропонується підхід до побудови динамічної структури антикризового управління в публічному секторі.

Ключові слова: криза, класифікація криз на територіях, антикризове публічне управління, динамічна структура антикризового управління, проєктний підхід.

Ірина Ярова. Особенности антикризисного управления в публичном секторе

Исследуется специфика антикризисного управления в публичном секторе по сравнению с предприятием. Приводится классификация кризисов на территориях, выделяются этапы антикризисного управления в публичном секторе, а так же определяется роль и место проектных технологий. Предлагается подход к построению динамической структуры антикризисного управления в публичном секторе.

Ключевые слова: кризис, классификация кризисов на территориях, антикризисное публичное управление, динамическая структура антикризисного управления, проектный подход.

Iryna Yarova. The special feature of anti-crisis management in public sector

The specific of anti-crisis management in public sector comparison with enterprise is

© Ярова І. В., 2013

investigated. The classification of crisis on territories is delivered. The fazes of anti-crisis management in public sector are distinguished, frames of the project approaches are defined. The approach for dynamic organizational structure's of anti-crisis management in public sector creation is considered.

Key words: crisis, classification of crisis on territories, anti-crisis public management, dynamic organizational structure's of anti-crisis public management, project approach.

Сьогодні від кризи страждають усі країни світу. Оскільки кризові явища виходять далеко за межі окремого підприємства й охоплюють життя всієї громади, доцільним є висвітлення проблеми реалізації антикризових підходів у сфері відповідальності публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування), особливо на муніципальному та регіональному рівнях.

Вивчаючи напрацювання за даною тематикою, слід відзначити вітчизняних і іноземних фахівців, наукові праці яких стосувалися проблематики застосування антикризових підходів у публічному управлінні, а саме: М. Бродовського, Я. Жаліло, Н. Драгомирецької, Т. Пахомової, В. Іванова, Д. Нортон та Р. Каплана, А. Мельник та Г. Монастирського, С. Оборської, Д. Шаркова, Ю. Шарова та І. Чикаренко інших авторів. Однак слід зазначити, що фундаментальних досліджень за даної тематики значно менше, ніж тих, що стосуються подолання криз у бізнес-структурах. Це пояснюється тим, що масштабні кризи на територіях, у регіонах як багатогранні, багатоаспектні явища значно складніше піддаються систематизації, узагальненню, а тим більше побудова чітких життєздатних моделей вирішення цієї проблеми «з багатьма невідомими». Крім того, іноземний досвід антикризового публічного управління неможливо застосовувати, не враховуючи політичні, правові, культурні та інші особливості українських реалій. Національні розбіжності можуть бути дуже істотними.

Метою статті є дослідження особливостей антикризового управління в публічному секторі і викладення результатів опрацювання авторської позиції щодо побудови динамічної структури антикризового публічного управління.

Управління в муніципальному утворенні має свої особливості порівняно з підприємством. Насамперед слід зазначити дуальну природу територіальної громади як суб'єкта і об'єкта управління. За визначенням, наведеним у законі про місцеве самоврядування в Україні, територіальна громада є «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень...» [3]. У той самий час громада є об'єктом управління, на який спрямована дія створених органів самоврядної влади. Крім того, широким і багатоаспектним є коло інтересів, що презентує територіальна громада в її представницьких органах: територіальні (спільні інтереси жителів території), господарсько-корпоративні (інтереси жителів громади як підприємців), корпоративно-відомчі (інтереси жителів як працівників різних організацій, установ), державні (інтереси жителів як громадян України). Завдяки своїй різноманітності ці інтереси нерідко суперечать, що потребує від управління особливих виважених компромісних підходів і постійного внесення до нього інноваційного елементу креативності.

Розглядаючи особливості управління в муніципальному утворенні на відміну від підприємства, слід зазначити також, що, з одного боку, таке управління може регулювати певні аспекти життя та діяльності на території актами адміністративно-розпорядчого характеру, а з іншого – в умовах ринкових відносин орган місцевого самоврядування не може втручатися у виробничо-господарську діяльність комерційних структур. Тобто в муніципальному управлінні не може бути безпосереднього адміністративного впливу на окремі елементи його внутрішнього середовища, як це має місце в типових бізнес-утвореннях [5]. Таким чином, реалізація традиційного, а отже, і антикризового управління у сфері публічного адміністрування на територіях має свої особливості порівняно з системою-підприємством, які, з одного боку, ускладнюють керуваність системою, а з іншого – відкривають значно ширші можливості для управління в цій сфері.

Розглядаючи антикризові заходи на території, доречним було б підкреслити, що типологія криз, з якими може зіткнутися громада, значно масштабніше і багатоаспектніше, ніж на підприємствах. Практика показує, що кризи різняться не лише за своїми причинами й наслідками, але й за самою своєю суттю. Розгалужена класифікація криз потрібна для диференціації засобів і способів управління ними.

Розглянемо типологію криз за причинами виникнення, сферами та масштабами розгортання. За джерелами причин, що призвели до виникнення криз, вони поділяються на ендогенні та екзогенні [2]. Ендогенні кризи виникають усередині територіального утворення, як правило в результаті неналежного управління. Для виявлення такого типу криз потрібні дослідження у сфері внутрішнього менеджменту стосовно його результативності і ефективності, аналіз соціально-політичної ситуації в територіальній громаді. Екзогенні кризи породжуються з причин, не залежних від територіального утворення, таких як високий рівень інфляції, високі відсотки по кредитах, нестабільність податкової системи, недосконалість системи державного регулювання цін і тарифів. Для діагностики таких криз потрібні додаткові дослідження регіональних і місцевих ринків виробничих ресурсів, позикового капіталу, робочої сили тощо.

За сферами розгортання кризи можна класифікувати на економічні, бюджетно-фінансові, соціальні, екологічні (надзвичайні ситуації) [1]. В основі економічних криз лежить нераціональне використання ресурсів (трудових, природних, земельних, виробничих) або їх нестача з різних причин, фізичне й моральне зношення основних фондів, низька кваліфікація робітничих і управлінських кадрів, неефективне використання муніципальної власності, низька інвестиційна привабливість території. Але головною причиною економічних криз у сучасних умовах ринкових відносин фахівці вбачають у порушенні рівноваги між попитом і пропозицією на товари та послуги. Бюджетно-фінансові кризи виникають у зв'язку з незбалансованою бюджетною політикою місцевих органів влади, несвоєчасним або неповним надходженням податків і інших обов'язкових платежів, високим рівнем запозичень, порушеннями фінансової

дисципліни. Найчастіше бюджетно-фінансові кризи тісно переплітаються з економічними кризами. Суспільно-політичні кризи об'єктивно властиві територіальним громадам і можуть виникати як результат неадекватної політики місцевої влади, внутрішньої боротьби між політичними партіями і течіями, особистих амбіцій окремих політичних лідерів. Соціальні кризи пов'язані з національними, етнічними, релігійними конфліктами, а також з високим рівнем безробіття, різкою диференціацією доходів населення, низькою соціальною захищеністю окремих членів громади. Екологічні кризи і надзвичайні ситуації виникають унаслідок стихійних лих, природних і техногенних катастроф; характеризуються погіршенням виробничо-промислового, радіаційного, хімічного, біологічного, сейсмічного, гідрометеорологічного та інших станів території, виникненням епідемій.

За масштабами розгортання кризи можна класифікувати на національні, регіональні та місцеві; за глибиною – на локальні та системні.

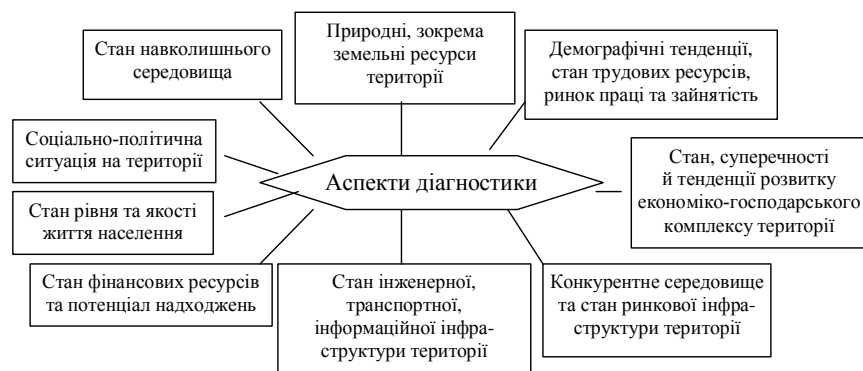
Слід підкреслити, що вищенаведена класифікація є далеко не повною (кризи можна розділяти за глибиною наслідків, за характером перебігу тощо), але навіть вона певною мірою відображує складність і «багатозадачність» антикризового публічного управління.

Отже, антикризове управління в публічному секторі на місцевому рівні – системна багатоаспектна діяльність місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування з передбачення, запобігання, подолання криз на відповідних територіях і ліквідації їх наслідків з мінімізацією втрат і створенням максимальних можливостей для подальшого розвитку територій. На нашу думку, таке управління, аби бути успішним, повинно реалізовуватися на засадах проактивної моделі, ідея якої полягає у превентивності дій і переході до антиципативного (профілактичного) менеджменту.

Змістом антикризового управління в загальному просторі екзистентності будь-якої соціотехнічної системи є управління нею не лише в зоні дискомфорту, а й здійснення певних адекватних ситуацій превентивних (проактивних) дій і в зоні комфорту. З метою більшої конкретизації управлінської поведінки на різних етапах виявлення кризових явищ доречним є виокремити в антикризовому управлінні певні етапи: передкризовий (попереджувальний), безпосередньо кризовий та виведення системи з кризи й подолання її наслідків (стабілізаційний). Залежно від рівня критичності ситуації менеджменту необхідно вирішувати на зазначених етапах різні пріоритетні завдання, застосовуючи для цього різний інструментарій. Розглянемо більш детально специфіку управлінських дій на кожному з етапів.

Передкризовий етап має втілювати ідеологію проактивної моделі управлінської поведінки системи, яка дозволяє заздалегідь передбачати потенційні негативні ситуації зовнішнього середовища завдяки його постійному моніторингу й бути готовими до них. Акцентуємо, що на цьому етапі антикризове управління практично втілюється у стратегічному управлінні. Логічною передумовою зазначеного є те, що призначенням стратегічного управління є забезпечення довготривалого існування будь-якої

організації (території як соціотехнічної системи) у мінливому середовищі, повноцінне виконання її місії. Тобто «традиційне» стратегічне управління саме по собі завжди має достатньо яскраво виражений антикризовий аспект. З урахуванням зазначеного першочерговими на описуваному етапі є завдання передбачення і недопущення криз, «гра на випередження». Постійний моніторинг зовнішнього оточення, діагностика й аналіз ситуації з метою завчасного виявлення проблем і оперативного розпізнавання загроз – інформаційно-аналітичне підґрунтя дієвого управління в «штатному» режимі; тут завдання аналітико-діагностичного етапу циклу стратегічного управління та передкризового етапу антикризового управління майже збігаються. Одне з ключових питань цього етапу – об'єкти аналізу (що аналізувати?). На рисунку наведено змістовно-логічні блоки інформації, яка має бути піддана аналізу з метою попередження різних аспектів кризи на території.



Аспекти діагностики ресурсно-економічного та соціально-політичного стану території

Діагностика та аналіз ситуації з урахуванням заздалегідь визначених критеріїв успішного розвитку, оперативне розпізнавання слабких місць і загроз на основі визначення критичних відхилень показників від норми – усі ці інструменти й методи в руках грамотних менеджерів є запорукою успішного розроблення життєздатної стратегії безкризового розвитку території.

Особливо відзначаючи роль і місце проектного підходу на кожному з етапів антикризового публічного управління, підкреслимо, що на етапі «нормального» функціонування й розвитку в зоні комфорту проекти реалізуються в межах розробленої стратегії і є засобами реалізації стратегічних пріоритетів.

Щодо організаційно-управлінського забезпечення даного етапу зазначимо, що, на нашу думку, тут у більшості випадків недоцільним є створення спеціальних структур антикризового управління (безумовно, це не стосується постійно діючих державних і муніципальних структур із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: техногенних, природних, екологічних тощо). При цьому функції антикризового управління

(у даному контексті – стратегічного) мають бути зафіксовані в посадових інструкціях, профілях компетентності публічних управлінців на всіх рівнях. Тобто на описуваному етапі структура антикризового управління є віртуальною, латентною (прихованою) до настання особливих умов.

Управлінська поведінка в період, коли криза вже стала реальністю (кризовий період), повинна характеризуватися високим рівнем мобільності, максимально швидкими реакціями, залученням усіх можливих резервів. Доцільно тимчасово відмовитися від довгострокових амбітних цілей розвитку, зосередитись на короткострокових намірах, які дозволяють забезпечити більш-менш нормальне функціонування, зберегти ключові активи й компетенції, обіцяють швидкий соціально-економічний ефект. Слід сконцентруватися на пріоритетах, що забезпечують підтримку конкурентних переваг і мають першочергове значення для територіальної громади. Очевидно, у цій ситуації діагностика для вибору напрямів першочергових дій має бути динамічною і оперативною, а з урахуванням обмежень у часі для демократичної громадської експертизи перевагу слід віддавати більш жорстким професійним (експертним) рішенням, забезпечувати своєрідну «професійно-управлінську диктатуру», яка досягається, зокрема, на засадах проектного підходу [4]. Зазначене підвищує значущість лідерства і професіоналізму («м'якого» фактору) в кризових ситуаціях.

Під час кризи система повинна діяти в режимі жорсткої економії, шукати можливості використання ресурсів «сторонніх організацій» шляхом аутсорсингу (контрактингу) [4; 6]. У кризових умовах, коли нерідко вимагається скорочення адміністративних витратків і суворою необхідністю є відмова від усього «зайвого» та здійснення лише найпотрібнішого, застосування зазначених підходів дозволяє зменшити навантаження на бюджетну установу, визначити напрями економії обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. Зовнішнє контрагування дозволяє передати вироблення окремих послуг на взаємовигідних умовах приватним надавачам, які відчують у кризові періоди нестачу в ринкових замовленнях. Крім того, технології контрактингу створюють передумови застосування проектного підходу [4].

На даному етапі, де основною ознакою є швидке реагування на подію, необхідним є негайне розгортання роботи заздалегідь створеної антикризової структури, яка на попередньому (проактивному) етапі є віртуальною, а в кризовій ситуації перетворюється на реально діючу. Така структура повинна мати «цільовий» характер і за типом бути матричною, орієнтованою на реалізацію проектного підходу до вирішення виниклих проблем. Така структура має «міжорганізаційний» характер, тобто в організаціях (чи в групах організацій, створених за функціональною або галузевою ознаками – виробничі, невиробничі, бюджетні організації, комунальні підприємства, об'єднання підприємців тощо), органах влади на території створюються кризові підрозділи, до яких передаються ключові функції кризового управління, які раніше були зафіксовані в положеннях про підрозділи і посадових інструкціях персоналу. Таким чином на території формується

своєрідна «мережа» спеціалізованих органів кризового управління. Для загальної координації дій місцева влада створює тимчасовий колективний орган (умовна назва – Кризовий комітет). Отже, на описуваному етапі антикризове управління реалізується вже «у реальному масштабі часу» у матричній структурі мережевого характеру. Зазначимо, що в періоди кризи критично важливим є оперативне підтримання системи «на плаву», збереження її платоспроможності, можливості відповідати за зобов'язаннями різноманітних стейкхолдерів, задовольняти найбільш нагальні потреби членів територіальних громад. Але слід пам'ятати, що, за оцінками експертів, така оперативна діяльність становить лише 30 % потенційного успіху, а 70 % припадає на аналітичне осмислення ситуації і створення стратегічної концепції виходу з кризи для набуття високої конкурентоздатності. Останнє завдання є прерогативою кризових структур створеної мережі й реалізується під егідою Кризового комітету з його координацією.

На кризовому етапі проекти є важливим і дійовим засобом вирішення пріоритетних «кризових» проблем. Проектні технології дозволяють сконцентрувати ресурси й відповідальність під час прискореного досягнення цілей виходу з кризи, а в поєднанні з контракtingом і аутсорсингом забезпечують економію ресурсів. Управління портфелем «кризових» проектів здійснюється на двох рівнях: у конкретній організації (групі організацій) та на рівні Кризового комітету, де доцільними є централізація фінансових ресурсів та їх розподіл за пріоритетністю.

На етапі виведення з кризи управління полягає в цілеспрямованому втіленні розробленої стратегії виходу з кризи, мінімізації втрат, використання нових можливостей зовнішнього середовища, які завжди виникають на післякризовому просторі в різних проявах. Проекти на даному етапі виконують роль «локомотивів» швидкої реалізації зовнішніх можливостей. Дуже важливим є формування таких проектів, які могли б стати частинами цільових загальнодержавних програм виходу з кризи, інноваційних програм модернізації виробництва, актуальних соціальних програм тощо. Для цього періоду дуже важливою є «робота над помилками» з метою недопущення їх у майбутньому.

У даній роботі наведено розуміння антикризового публічного управління у складі передкризового (попереджувального) етапу, кризового та етапу виведення з кризи (стабілізаційного). Показано, що коректним є розгляд територіального утворення як відкритої системи і внаслідок цього – залучення до антикризового управління ним управлінських підходів бізнес-менеджменту. Проте, з огляду на масштабність і багатоаспектність кризових явищ, які можуть розгортатися на територіях, доведено, що перед антикризовим публічним управлінням криза ставить більш складні і багатогранні проблеми порівняно з підприємством. З огляду на це для кожного з етапів окреслено першочергові цілі та можливі шляхи їх досягнення, запропоновано підхід до побудови динамічної структури антикризового публічного управління, у якому особливо виділено роль і місце проектних технологій.

Список використаних джерел

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. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія / за ред. А. Ф. Мельник. – Т. : ТНЕУ; Екон. думка, 2009. – 528 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : www.search.ligazakon.ua.
4. Шаров Ю. П. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проектний аспект / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2010. – Вип. 2. – С. 190 – 193.
5. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
6. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування / Петер Шрьодер. – К. : Фонд ліберальної політики, 2008. – 57 с.

Надійшла до редколегії 08.01.13

УДК 352.614.1:312.6(477)

Вадим ЧЕРНЕЦЬКИЙ

Донецький державний університет управління

ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Розглядаються економічні механізми державного управління системою охорони здоров'я.

Ключові слова: механізми державного управління, система охорони здоров'я, фінансування, соціальне медичне страхування.

Вадим Чернецкий. Экономические механизмы государственного управления системой охраны здоровья

Рассматриваются экономические механизмы государственного управления системой здравоохранения.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, система охраны здоровья, финансирование, социальное медицинское страхование.

Vadim Chernetskiy. Economic mechanisms of public administration by health care

The economic mechanisms of public administration by health care are considered.

Key words: mechanisms of public administration, health care system, financing, social health insurance.

Серед проблем організації охорони здоров'я в Україні саме фінансова в умовах кризи вийшла на перше місце. Проблема полягає не лише в недостатності коштів, які в державному і місцевому бюджетах виділяють для забезпечення діяльності галузі. Хоча значна частина керівників системи охорони здоров'я ще й дотепер вважає, що вирішити більшість питань можна

© Чернецький В. Ю., 2013