

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Антикризові стратегії публічного управління

Методичні вказівки

до практичних занять, самостійної та індивідуальної роботи
здобувачів освітнього ступеня магістра
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
усіх форм навчання

ЗАТВЕРДЖЕНО:
на засіданні кафедри менеджменту
та державної служби
Протокол № 18 від 11.06.2018

Чернігів ЧНТУ 2018

Антикризові стратегії публічного управління. Методичні вказівки до практичних занять, самостійної та індивідуальної роботи здобувачів освітнього ступеня магістра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» усіх форм навчання / Укладачі : Бутко М.П., Оліфіренко Л.Д. – Чернігів: ЧНТУ, 2018. – 62 с.

Укладачі: БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, доктор економічних наук, професор
ОЛІФІРЕНКО ЛІЛІЯ ДМИТРІВНА, доктор наук з державного управління, професор

Відповідальний за випуск: БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, доктор економічних наук, професор

Рецензент: МУРАШКО МИКОЛА ІВАНОВИЧ, директор Чернігівського інституту ім. Героїв Крут МАУП, к.е.н., професор, магістр державного управління

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
1 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №1	
Концептуальні підходи до формування системи антикризового управління в органах державної влади та місцевого самоврядування.....	6
2 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №2	
Кризи у державному управлінні: виникнення, розвиток, подолання.....	14
3 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №3	
Системи управління якістю на засадах міжнародних стандартів.....	26
4 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №4	
Механізми антикризового управління в органах державної влади та місцевого самоврядування.....	39
5 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №5	
Рекомендації щодо формування антикризової стратегії регіональних органів влади.....	49
Глосарій.....	59
Рекомендована література.....	60

ВСТУП

Антикризові стратегії публічного управління визначаються об'єктивним характером системних змін в Україні, демократичною сутністю суспільних перетворень, що зумовлюють необхідність проведення низки реформ і спеціальних програм у пріоритетних сферах розвитку держави. Це потребує розробки антикризових технологій, спрямованих на усунення причин кризових явищ у системі державного управління на основі оптимізації взаємодії між громадянським суспільством, владою та бізнесом, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Тому найактуальнішим питанням сьогодення є розробка і реалізація ефективних механізмів антикризового управління соціально-економічними процесами з урахуванням ресурсних обмежень, що передбачає застосування різноманітних наукових підходу.

Формування механізмів антикризового управління в органах державної влади потребує певної адаптації методів та методик прогнозування та подолання криз. Адаптація цих механізмів може відбуватися за аналогією з приватною економікою з врахуванням соціальної компоненти у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, перманентного впливу політичних та економічних чинників на функціонування системи влади, специфіку організаційних структур, діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування, багаторівневості та багатовекторності антикризового управління. Ці компоненти визначають специфіку формування антикризових стратегій в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Антикризове управління в органах державної влади та місцевого самоврядування – це цілеспрямована діяльність, яка має визначити причини виникнення кризових ситуацій та відтворити умови їхнього подолання. Специфіка їхнього формування полягає в тому, що вони включають два аспекти. Перший – пов'язаний з організаційною структурою та кадровим забезпеченням органів державного управління. Другий аспект – зовнішній,

полягає в тому, що система державного управління виступає єдиним засобом подолання кризових явищ в інших підсистемах суспільства. Завдяки таким якостям, як загальність, обов'язковість, публічність, органи державного управління та місцевого самоврядування виступають основою для раціонального впливу на підсистеми суспільства для подолання кризових явищ.

Специфічність кожного територіального утворення, що входять до складу органів державної влади та місцевого самоврядування, відтворює необхідність розробки антикризових стратегій для окремого регіону. Такий підхід має враховувати економічні, політичні, соціальні, демографічні, культурні особливості розвитку кожного регіону, залучення громадськості для подолання кризових явищ.

У методичних вказівках розглянуті основні теми практичного спрямування з навчальної дисципліни «Антикризові стратегії публічного управління» для практичних занять, самостійної та індивідуальної роботи здобувачів освітнього ступеня магістра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Структуру методичних вказівок складає комплекс практичних занять для засвоєння концептуальних положень та засад антикризового управління у державному управлінні, проаналізовано фактори, що спричиняють виникнення криз у суспільному середовищі та державному управлінні, та запропоновано підходи до формування механізму антикризового державного управління, а також профілактика криз відповідно до практики прогресивних країн світу.

В основу методичних рекомендацій покладено результати науково-дослідних робіт "Модернізаційні засади сталого розвитку регіонів України в умовах децентралізації владних повноважень" (номер державної реєстрації 0117U004541 – до 2022року) та "Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз" (0113U003163 – до 2019року). Керівник науково-дослідних робіт – М.П. Бутко, д.е.н, професор, заслужений економіст України.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №1

1 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Мета заняття: ознайомлення здобувачів з системними ознаками кризи та її відмінними рисами.

Завдання заняття : *ознайомитись з*

- етапами розгортання кризи, сценаріїв розгортання подій та можливого впливу на її керованість;
- основними системними рисами кризових явищ;
- принципами антикризового управління;
- основними етапами здійснення діагностики кризових явищ.

1.2 Необхідні теоретичні відомості

Державне управління як унікальний інститут виконує складний комплекс функцій, що пов'язані з адміністративно-правовими, політичними, ідеологічними, соціокультурними, технічними, природоохоронними, виробничими, фінансовими та іншими аспектами життєдіяльності суспільства. Складність державного управління підсилюється завдяки динамічним процесам, що відбуваються у світі. Існування будь-якої соціально-економічної системи пов'язано із наявністю певного співвідношення між упорядкованістю і хаосом, визначеністю і невизначеністю, консерватизмом та інноваційністю. Перевага нестабільності призводить до виникнення суперечностей, протиріч, кризи і, навпаки, відсутність збурень (флуктуацій) свідчить про оптимальне функціонування системи.

Розвиток системи, у тому числі й державного управління, не можливий без розв'язання суперечностей, зумовлених зіткненням старого, нового та ультранового. Наука управління на різних етапах еволюції вбачала у протиріччях, що виникають, загрозу як для системи в цілому, так і для окремих її елементів. До цього часу не існує єдиного загально визнаного розуміння кризи в державному управлінні та стратегії управління нею.

Так, стосовно поняття кризи існує досить багато визначень, як-то: загострення протиріч (суперечностей), що погрожує життєстійкості системи в оточуючому середовищі; об'єктивна риса та передумова розвитку будь-якої макро- та мікроекономічної системи; ситуативна характеристика функціонування будь-якого суб'єкта, що є наслідком невизначеності в його зовнішньому та внутрішньому середовищах; загальна закономірність, зміна становища (різкий перехід від стабільності до розбалансованості всього ланцюга відтворення) – результат одночасної спільної негативної дії зовнішніх та внутрішніх факторів; подія, яка здатна загрожувати життєдіяльності організації, що характеризується невизначеними причинами і складно

передбачуваними наслідками та потребує прийняття нагальних рішень; ситуація, позначена високою небезпекою, станом непевності, відчуттям невідкладності, що притаманна ринковим відносинам.

Виходячи з наведеного можна виявити такі концептуальні ознаки кризи: різка зміна становища системи; суттєве загострення суперечностей між її елементами; загроза життєдіяльності системи; стан непевності; невідкладність прийняття рішень.

В умовах пасивності громадянського суспільства, яка спостерігається в Україні, мова повинна йти, швидше, про критичну кількість проблем, що зумовлюють кризу, аніж про критичну активність мас населення. Нажаль, відсутність сформованої творчої свідомості населення щодо впливу на систему державного управління призводить до того, що суспільство не повністю використовує можливості високого рівня освіченості окремих громадян, втрачає спроможність створювати нову, ефективну стратегію динамічного розвитку країни.

Дослідники, що вивчали кризи, дійшли висновку, що видів цього явища дуже багато, їх можна систематизувати, класифікувати за певними ознаками, які враховують причини, характер та наслідки кризи: *за особистістю ознакою*: об'єктивна, суб'єктивна; *за ступенем керованості*, керована, некерована; *за масштабом*: локальна, функціональна, глобальна; *за ступенем втрат*: незначна, збиткова, руйнівна; *за відношенням до середовища*: екзогенна, ендогенна; *за ступенем впливу*, легка, середня, глибока; *за вірогідністю виникнення*: випадкова, закономірна; *за природою виникнення*: природна, штучна; *за ступенем вияву*: потенційна, латентна, гостра; *за тривалістю*: короткочасна, затяжна, циклічна; *за інтенсивністю вияву*: уповільнена, інтенсивна, реактивна; *за характером процесу*: оновлення, оздоровлення, ослаблення, нова криза, загострення.

Наступний концептуальний висновок пов'язаний із відсутністю єдиного вимірника для кризи. Вона може бути різною за масштабом, тривалістю, зумовленістю, наслідком, характером впливу на систему.

Для більш чіткого розуміння поняття кризового стану необхідно розглянути також етапи розвитку системи та можливий вплив на нього кризових явищ. Як і будь-який продукт життєдіяльності, людини, кожна соціально-економічна система проходить певні стадії, які мають циклічний характер: підйом, стабільність, гальмування (криза), руйнація (або оживлення). На перший погляд, спад у діяльності системи виникає тільки через кризу. Однак зауважимо, що на кожній із стадій розвитку існує ймовірність появи кризової ситуації, яка може призвести до відхилення від нормального циклу розвитку. Система, яка розвивається, має певну динаміку, що забезпечується однорідними за складом і характером діями по етапам та стадіям її життєвого циклу. Виникнення кризи на стадіях циклу життєдіяльності системи державного управління зумовлено її своєрідними проявами:

- зародження – стадія, що пов'язана із формуванням усіх вихідних параметрів подальшого функціонування та змін, визначенням базових суперечностей та заходів щодо їх нейтралізації; відсутність або недостатня чіткість у визначенні

цих параметрів може, по-перше, призвести до виникнення кризи – загострення суперечностей між елементами системи чи політичними гравцями, по-друге, закладає основу для майбутніх непорозумінь;

- зростання, позитивна динаміка – стадія, що передбачає збільшення активності елементів системи, упровадження інноваційних технологій, залучення додаткових ресурсів та активних учасників до процесу розвитку системи; відсутність необхідних кадрів або неналежне виконання обов'язків учасниками призводить до кризової ситуації; відсутність ресурсів, їх невчасне надходження (наприклад, палива) може призвести до кризи, що за масштабом зростає до загальнодержавної;
- стабільність – стадія виникнення певних обмежень у позитивній динаміці, що спричинено вичерпуванням ресурсів або втратою інтересу до участі в процесі, конфліктом його ініціаторів або учасників; "тупцювання" на місці також свідчить про наявність кризи, яка може носити різний характер – економічна, політична або міжнародна;
- негативна динаміка – стадія, яка характеризується нарощуванням факторів спротиву, що пов'язані з відсутністю можливостей з підтримки позитивної динаміки, коригування вектора майбутніх змін; загроза життєдіяльності; стан непевності;
- депресія – стадія, що зумовлена невизначеністю ситуації з посилення позитивної динаміки або стримування негативних змін; існує потреба нагального, невідкладного прийняття рішень щодо оздоровлення ситуації шляхом перетворень, реформування чи стосовно ліквідації системи.

Виникає ще один концептуальний висновок – для системи державного управління криза є об'єктивною передумовою її розвитку, бо на кожному з етапів відбувається подолання суперечностей між існуючим станом речей і перспективами, між консервативними і новітніми технологіями управління, між "словом" і "ділом". Доти, поки система має сили долати перешкоди, поки має позитивну динаміку, вона розвивається. Знесилена система державного управління повинна дати поштовх "новому життю", як це відбулося за часів державотворення України наприкінці ХХ ст.

Постають, однак, інші запитання – який з видів кризи є допустимим і бажаним, а який – ні? чи слід управляти кризами? На яких принципах базується антикризове управління? які стратегії для цього обрати? Відповісти на всі ці запитання в межах одного дослідження чи заняття дуже складно. Тому спинимося на системі поглядів, що формують концептуальні підходи до антикризового управління та його стратегії. Слід зазначити, що для розробки ефективної антикризової стратегії у державному управлінні необхідно брати до уваги теоретичні концепції інших наук, які вивчають кризи, насамперед, напрацювання щодо управління у сфері бізнесу.

Деякі автори визначають антикризове управління як сукупність форм та методів реалізації антикризових процедур стосовно конкретної системи. Антикризове управління, на думку цих авторів, є мікроекономічною категорією, що відображує виробничі відносини, які складаються на рівні підприємства при його оздоровленні чи ліквідації, та також включають у себе

превентивні заходи з метою попередження виникнення ознак можливого банкрутства. На відміну від багатьох авторів, які пропонують заходи щодо криз фінансового характеру, Л. Ситник дає більш узагальнене визначення цьому поняттю; вона зазначає, що антикризове управління – це здатність розробляти оптимальні шляхи виходу із кризової ситуації, визначати пріоритетні цінності в умовах кризи, координувати діяльність підприємства та його робітників щодо запобігання кризи, добиватися ефективності їх праці в екстремальних умовах.

Антикризове управління – це управління в умовах ризику. При застосуванні такого підходу виділяють такі антикризові заходи: аналіз становища макро-, мікро-середовища та вибір провідної місії; пізнання економічного механізму виникнення кризової ситуації та створення системи сканування зовнішнього та внутрішнього середовищ з метою раннього виявлення сигналів про загрози, що наближаються; стратегічний контролінг та розробка стратегії запобігання її неспроможності; оперативна оцінка та аналіз фінансового становища та виявлення можливості неспроможності (банкрутства) – оперативний контролінг; розробка провідної політики в умовах кризи та виходу неї; постійний облік ризику підприємницької діяльності та розробка заходів щодо його зниження. Інші дослідники акцентують увагу на головних завданнях антикризового управління – розробці найменш ризикових управлінських рішень, які дозволили б досягти поставленої мети та результату з мінімумом додаткових коштів та негативних наслідків.

Антикризове управління, як сукупність зовнішніх та внутрішніх впливів, що забезпечують на всіх стадіях життєвого циклу системи відновлення та стабілізацію її роботи (якщо воно знаходиться в кризовому становищі) чи запобігання гальмуванню (не зниження) темпів або обсягів, де існують слабкі ознаки кризового становища. Метою антикризового управління вважають розробку та реалізацію заходів, що направлені на нейтралізацію найбільш небезпечних загроз, які приводять до кризового становища.

Достатньо змістовним є, на наш погляд, визначення: антикризове управління являє собою спеціальне, постійно організоване управління, націлене на найбільш оперативне виявлення ознак кризового стану та створення відповідних передумов для його своєчасного подолання з метою забезпечення відновлення життєздатності окремої системи.

Антикризове управління – це управління, в якому встановлено певним чином передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, заходів щодо зниження негативних наслідків кризи та використання її факторів для наступного розвитку. Він підкреслює, що управління соціально-економічною системою є певним чином завжди антикризовим.

Управління в кризовій ситуації можна визначати, як процес роботи під тиском обставин, що дозволить керівникам аналізувати, планувати, організовувати, спрямовувати і контролювати ряд взаємозалежних операцій при прийнятті швидких і раціональних рішень з невідкладних проблем.

Більшість авторів, думки яких розглядалися вище, пропонують при розробці заходів антикризового управління враховувати дві групи принципів: *загальні для системи управління*: економічної ефективності; соціальної

відповідальності; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтації на споживача; системності; *специфічні для антикризового управління*: планування та розробки спеціальних програм стратегічного характеру; постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища; безперервності; цілеспрямованість процесу управління; оперативності та достовірності вхідної інформації; достовірності прогнозів; відсутності універсальних антикризових рішень; кінцевої орієнтації на діяльність.

Принцип планування та розробки спеціальних програм стратегічного характеру передбачає використання ефективних управлінських інструментів, упровадження постійних та послідовних інновацій, оперативного реагування на істотні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища за умови найменших фінансових та матеріальних витрат. Принцип постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища спрямований на постійне очікування сигналів щодо можливої кризи і вчасну реакцію на ці сигнали з метою раннього визначення загрози та її запобігання. Принцип безперервності – будь-яке зволікання вжиття відповідних заходів в умовах кризи може призвести до суттєвого погіршення кризової ситуації та її наслідків. Принцип цілеспрямованості процесу управління – реалізація антикризового заходу повинна бути цілеспрямованою та забезпечувати можливість досягнення заданого рівня ефективності. Принцип оперативності та достовірності вхідної інформації – формування управлінських рішень повинно здійснюватись на основі своєчасної, надійної та точної інформації. Принцип достовірності прогнозів – система менеджменту повинна забезпечувати прогнозування розвитку подій із заданим рівнем достовірності. Принцип відсутності універсальних антикризових рішень – ситуативний вибір антикризових стратегій, програм, заходів та рецептів подолання кризи; чітке ранжування пріоритетів розв'язання проблем, що виникають, через обмеженість ресурсів та часу. Принцип компетентності – реалізацією антикризового управління повинні займатися компетентні спеціалісти. Принцип кінцевої орієнтації на діяльність в умовах після кризового розвитку – досягнення поставленої мети через запровадження комплексу визначених заходів. Наведені принципи досить повно визначають правила поведінки в умовах антикризової діяльності.

Розмірковуючи над проблемами запобігання кризи у державному управлінні, Н.В. Атаманчук пропонує власний підхід до визначення принципів антикризового управління, а саме: принцип системності, що враховує підсистеми органів державної влади; принцип комплексності, що враховує багатоманітність зв'язків між елементами системи державного управління; принцип безперервності, за яким дії з удосконалення державного управління повинні проводитися щоденно, крок за кроком; принцип плановості, який забезпечує передбачуваність, спланованість, послідовність дій, що виконуються. Такий підхід зумовлений потребою "випереджуючого стану" державного управління, що передбачає використання сучасної наукової думки в інтересах суспільства для забезпечення його розвитку.

Узагальнивши розглянуті підходи, можна зробити ще один

концептуальний висновок про доцільність формування принципів антикризової діяльності в державному управлінні виходячи з правил управління системою в цілому, а також з урахуванням специфічних вимог до антикризового управління. Оскільки стратегія є детальним, всебічним, комплексним планом, що призначений для забезпечення реалізації мети системи, то саме реалізація зазначених принципів стає основою антикризової стратегії. Стратегія формується і розробляється вищим керівництвом, але її реалізація передбачає участь усіх рівнів управління, вона повинна відповідати певним вимогам: спрямованість на "випереджуючий стан", на перспективу; обґрунтованість широкими дослідженнями та фактичними даними; залучення до роботи фахівців; цілісність протягом тривалого періоду при забезпеченні певної гнучкості цілей окремих елементів системи.

1.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ

- 1) Ознайомитись з теоретичними відомостями.
- 2) Ознайомитись з предметом і головними завданнями антикризового управління в органах державної влади та місцевого самоврядування.
- 3) Ознайомитись з етапами розвитку системи та можливий вплив на нього кризових явищ.
- 4) Вміти визначати наукові концепції формування антикризових стратегій у державному управлінні.
- 5) Вміти визначати наукові підходи до формування антикризових стратегій у державному управлінні.
- 6) Знати принципи антикризового управління.
- 7) Вміти визначати основні параметри та етапи здійснення діагностики кризових явищ.
- 8) Обґрунтувати доцільність формування принципів антикризової діяльності у державному управлінні.

1.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до діагностики криз і кризових явищ, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) визначити ключові питання антикризового управління. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання доповіді та діагностики кризових явищ, визначити передумови виникнення криз та прогнозування їх наслідків. Запропонувати шляхи уникнення чи подолання кризових явищ (конфліктів).

Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.

Тематичні напрями доповідей (дискусій) для активізації процесу навчання

- 1) Принципи антикризового управління в органах державної влади та місцевого самоврядування.
- 2) Характеристика криз та їх поділ за типами кризових явищ.
- 3) Сутність криз соціально-економічного розвитку та причини їх виникнення (*за вільним вибором здобувача*).
- 4) Тенденції сучасного розвитку та виникнення криз за джерелами їх походження (*за вільним вибором здобувача*).
- 5) Доцільність формування принципів антикризової діяльності в в органах державної влади та місцевого самоврядування (*за вільним вибором здобувача*).
- 6) Принципи формування антикризової діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування (*за вільним вибором здобувача*).
- 7) Концептуальні ознаки кризи (*за вільним вибором здобувача*).
- 8) Сучасні концепції формування антикризових програм в органах державної влади та місцевого самоврядування (*за вільним вибором здобувача*).
- 9) Основні параметри та етапи здійснення діагностики кризових явищ.
- 10) Діагностика кризового стану (*за вільним вибором здобувача*).
- 11) Визначення кризи за сучасними науковими джерелами інформації.

1.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

- 1) Визначте сутність криз соціально-економічного розвитку, з чим це явище пов'язане та причини їх виникнення?
- 2) Визначте, який з видів кризи є допустимим або бажаним, а який – ні?
- 3) Визначте необхідність управляти кризами.
- 4) Перечисліть принципи, на яких базується антикризове управління.
- 5) Назвіть типові стратегії антикризового управління в органах державної влади та місцевого самоврядування, які слід обрати.
- 6) Визначте прояви виникнення кризи на стадіях циклу життєдіяльності системи державного управління, чим це зумовлено.
- 7) Визначте принципи при розробці заходів антикризового управління у органах державної влади та місцевого самоврядування.
- 8) Дайте визначення поняттю «антикризова стратегія».
- 9) Назвіть методи здійснення діагностики кризового стану.
- 10) Надайте відповідь на запитання п.1.6.

1.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

1. Поняття «криза» пов'язане з поняттям:
 - а) прибутковість;
 - б) ризик;
 - в) ліквідність.

2. Поняття «криза» – це:

- а) злам, втрата можливостей; глибокий розлад економічної системи; стан, з якого не існує виходу;
- б) небезпечний стан, злам; глибокий розлад економічної системи, спосіб тимчасового вирішення суперечностей, вихід;
- в) безпечний стан, незначний розлад економічної системи, спосіб тимчасового вирішення суперечностей; напіврозв'язок.

3. Для кризи економіки характерний:

- а) спад виробництва;
- б) економічне зростання;
- в) стабільний економічний стан.

4. До об'єктивних причин кризи можна віднести:

- а) повені;
- б) рівень наукових знань;
- в) потреба в модернізації.

5. До суб'єктивних причин кризи можна віднести:

- а) землетрус;
- б) потребу в розвитку та модернізації;
- в) помилки, допущені в управлінні.

6. Цикл в економічному розвитку можна визначити за наявності таких ознак:

- а) регулярності;
- б) тривалості;
- в) часових характеристик.

7. У розвитку соціально-економічної системи можна виділити такі групи криз:

- а) структурні;
- б) соціальні;
- в) організаційні;
- г) економічні;
- д) усі відповіді вірні.

8. Загальна універсальна фаза будь-якого циклу, період порушення рівноваги – це:

- а) кризова ситуація;
- б) криза;
- в) збалансована ситуація.

9. Криза в динаміці систем має такі основні функції:

- а) підриває основи застарілих елементів системи;
- б) відкриває шлях для становлення нових елементів;
- в) зберігає ядро системи.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №2

2 КРИЗИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТОК, ПОДОЛАННЯ

2.1 Мета заняття: ознайомлення здобувачів з методичними підходами щодо обґрунтування технології та механізмів запобігання кризам у державному управлінні.

Завдання: *ознайомитись з*

- класифікацією груп протиріч, що спричиняють кризу у системі державного управління;
- аналізом проведення регулярних обстежень стану, узгодженості між структурою, функціями та технологією антикризового управління у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування;
- результатами аналізу комплексу заходів з удосконалення структурно-функціонального забезпечення щодо антикризового управління у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування.

2.2 Необхідні теоретичні відомості

Система державного управління сучасної країни є великою за масштабами та складною. Її функціонування забезпечують багато фахівців, що виконують певні функції, працюючи у відповідних установах та структурних підрозділах, а також велика кількість нормативно-правових актів, засобів передавання та обробки інформації тощо. Таке розмаїття елементів та зв'язків між ними та зі складовими системи "Держава" зумовлює можливість появи суперечностей і, як наслідок, кризових ситуацій. Їх прогнозування, оцінка ризику виникнення, розробка і реалізація заходів щодо запобігання є дуже актуальними завданнями, вирішення яких забезпечить підвищення дієвості та ефективності роботи всієї системи.

Загострення ситуації викликають, як правило, суперечності. Наукові дослідження дозволили виокремити *чотири групи протиріч*, що спричиняють кризу в системі державного управління, яку доцільно розглядати як стан, за яким різко знижується результативність роботи. До *першої групи* належать конфлікти інтересів різних політичних угруповань з приводу розподілу влади. Вони призводять до кризи в системі державного управління, особливо коли зміна Президента або прем'єр-міністра супроводжується звільненням керівників середньої ланки та рядових працівників місцевих державних адміністрацій. Економічна, соціальна, культурно-освітня функції системи, що розглядається, мають виконуватися відповідно до схваленої мети незалежно від політичної спрямованості перших керівників. Тому не можна допускати знищення інституційної пам'яті владних установ, створених для реалізації конкретних функцій держави. У зв'язку з цим доцільним є прийняття Верховною Радою закону, який би регламентував ротацію кадрів у системі після переобрання Президента (наприклад, у районній державній адміністрації в такому випадку може бути змінено не більше двох осіб – голова та один з його заступників). За

таких умов система залишиться працездатною, управлінські послуги будуть надаватися юридичним та фізичним особам із незмінною якістю.

Друга група – це суперечності між рівнями розвитку елементів системи державного управління, до переліку яких віднесено структуру, функції, кадри, інформацію, техніку, технологію, методи керування. Запобігання таким явищам можливе за умови здійснення постійного моніторингу за станом усієї системи, а також регіональних та галузевих підсистем. Методичні підходи до організації такої роботи наведено в колективних монографіях. Вони передбачають комплексний підхід до оцінки роботи органів влади як складової певної системи, як надавача послуг (точка зору споживача) та забезпечення цієї діяльності здійсненням раціональних процедур та операцій. Дослідження свідчать про виняткову важливість узгодженості між структурою, функціями та технологією. Тому доцільним є проведення регулярних обстежень стану цих елементів з метою визначення:

- відповідності цілей діяльності органу влади Конституції України і законам; завдань установи цілям її діяльності; функцій, відображених у Положенні, завданням; функцій установи потребам об'єктів управління (територіальної громади, господарюючих суб'єктів, закладів освіти, культури, охорони здоров'я тощо); положень про структурні підрозділи Положенню про орган влади;
- повноти повноважень, що забезпечують виконання функцій, покладених на державну установу;
- відповідності посадових інструкцій Положенням про орган влади та його структурні підрозділи, професійно-кваліфікаційним характеристикам посад державних службовців, а також реально виконуваний роботі;
- наявності описів процедур з реалізації усіх функцій (основних, головних та допоміжних), закріплення їх у регламентах та інших документах;
- рівня забезпеченості виконання кожної з функцій ресурсами (трудовими, інформаційними, фінансовими, нормативно-правовими);
- закріплення завдань установи за певними структурними підрозділами або посадами;
- регламентації розподілу повноважень та кооперування праці по вертикалі (між рівнями ієрархії) та по горизонталі (між структурними підрозділами або посадами);
- кількісних характеристик рівня розвитку структури установи.

Результати такого аналізу стануть підґрунтям для розробки комплексу заходів з удосконалення структурно-функціонального забезпечення роботи системи державного управління.

Третя група суперечностей пов'язана з якістю законодавчих та підзаконних актів. Протиріччя виникають як наслідок неузгодженості таких документів між собою та з реальними обставинами життя. Розв'язанню цієї проблеми може сприяти залучення до підготовки нормативно-правових актів практичних працівників та вдосконалення системи зворотного зв'язку, а саме: покладання на місцеві державні адміністрації (насамперед районні) повноважень щодо аналізу позитивних і негативних наслідків реалізації державно-управлінських рішень (законів, постанов, указів тощо), що може стати

можливим за умови звільнення їх від здійснення функцій виконавчих комітетів обласних та районних рад.

Четверту групу складають суперечності, які містяться в системі державного управління та виявляються як неузгодженість між вимогами етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень (ППТУР) та можливостями елементів (табл. 2.1). Підхід до проведення аналізу такого взаємозв'язку запропонований Г.С. Одінцовою, він є підґрунтям для оцінки загрози виникнення суперечностей у процесі підготовки і реалізації управлінського рішення.

Послідовність робіт, що забезпечує його здійснення, містить оцінку ситуації (збір і опрацювання інформації, виявлення загрозливих зон, їх взаємозв'язків); формування проблеми, на якій необхідно сконцентрувати увагу; розроблення варіантів рішення; оцінку можливих наслідків їх реалізації та відбір оптимального його схвалення; організацію виконання рішення (розподіл та кооперування праці, регулювання процесу) та безпосередньо його здійснення; оцінку результатів, що отримані, зіставлення їх з метою, що зумовила необхідність усього процесу.

Таблиця 2.1 – Оцінка загрози виникнення суперечностей у процесі підготовки та реалізації управлінського рішення*

Етапи ППТУР	Оцінка ситуації	Визначення проблеми	Формування варіантів рішення	Прийняття рішення	Реалізація рішення	Оцінка результатів
Елементи системи						
Структурно-функціональні основи	+				+	
Правове забезпечення			+	+	+	
Кадри	+	+	+	+	+	+
Інформація	+				+	+
Методи	+		+	+	+	
Технологія та техніка	+		+		+	+

*+ – наявна загроза виникнення суперечностей

Виконання кожного з етапів має бути забезпечено певним станом елементів системи управління: кожна функція (під функція або робота) має бути структурно оформлена, тобто закріплена за посадою або підрозділом; необхідним є нормативно-правова визначеність процедур її здійснення, наявність фахівців відповідної кваліфікації, достатньої, релевантної та своєчасної інформації; доцільним є забезпечення сучасною технікою та технологією виконання певних операцій і використання всього комплексу методів впливу на співробітників, що беруть участь у реалізації цього процесу (організаційних, економічних, адміністративних, правових, соціально-психологічних).

Структурно-функціональне забезпечення є найбільш важливим для етапів

"оцінка ситуації" та "реалізація рішення", виконання яких передбачає участь значної кількості працівників, чії завдання та взаємозв'язки мають бути чітко визначені та закріплені в певних документах. Формування проблеми, прийняття рішення та оцінка результатів здебільшого є прерогативою керівника, загрози цих етапів пов'язані з його професійними та особистісними якостями. Формування варіантів рішення здійснюється, як правило, тимчасовим колективом фахівців, що є найбільш обізнаними з питання, яке розглядається, і не потребує додаткового структурно-функціонального визначення.

Неузгодженість нормативно-правового забезпечення може стати причиною суперечностей в основному на етапах "формування варіантів рішення", "прийняття рішення" та його реалізація. Винятковим елементом є кадри, їх кваліфікація, уміння, навички визначають якість здійснення будь-якого етапу процесу, а низький розвиток характеристик ставить під загрозу діяльність системи в цілому. Неякісна інформація може викликати проблеми під час оцінки ситуації та результатів реалізації рішення і в процесі його здійснення. Важливість методів і технології збільшується при виконанні етапів, в яких задіяна велика кількість учасників.

Результати аналізу свідчать про те, що зонами ризику в процесі прийняття та реалізації управлінського рішення є етапи "оцінка ситуації", "формування варіантів" та "реалізація рішення". Особливо це стосується останнього, і це підтверджує практика – часто можна спостерігати ситуацію, коли добре підготовлене рішення не дає очікуваних результатів унаслідок або відсутності співробітників, закріплених за цією роботою, або їх неспроможності її виконувати, або суперечливості нормативно-правових актів чи методів керування, що використовуються, нестачі технічних засобів або процедур здійснення певних робіт. Суперечності можуть виникнути і на інших етапах у зв'язку з невмінням керівника визначити головну проблему, вибрати оптимальне рішення, оцінити позитивні і негативні наслідки його реалізації. З метою запобігання появи кризових ситуацій у системі державного управління доцільно регулярно проводити аналіз здійснення процесів прийняття і реалізації управлінських рішень в установах, що розташовані на різних ієрархічних рівнях.

Робота щодо запобігання криз в державному управлінні має бути спрямована перш за все на виявлення протиріч, що виникають, а також розробку та впровадження комплексу заходів щодо їх вирішення і недопущення переростання у кризову ситуацію. Для цього доцільно сформувані певні механізми і створити умови для їх функціонування. У теорії та практиці управління розрізняють організаційні, економічні, правові та інші механізми як засоби вирішення суперечностей і як комплекси певних інструментів відповідного характеру. У ситуації, що розглядається, доцільно насамперед звернути увагу на організаційний тому, що він має більш комплексний характер, передбачає використання правових і економічних методів впливу. Хоча більш докладне дослідження двох інших теж може надати можливість сформувані додаткові підходи до запобігання криз. У таблиці 2.2 наведено структуру організаційних механізмів визначення і подолання суперечностей чотирьох типів, що були описані вище.

Мета їх формування є єдиною – це збереження цілісності та дієвості системи державного управління. Завдання різняться і відбивають специфіку сфер виникнення суперечностей: політичне забезпечення досягнення мети; організаційне та нормативно-правове підґрунтя функціонування системи; чітке здійснення процесів управління (а саме прийняття і реалізації державно-управлінських рішень).

Принципи роботи механізмів другого і четвертого типів ідентичні та стосуються організації і функціонування системи державного управління. Механізм подолання неузгодженостей законодавчих та інших нормативно-правових документів має будуватися теж з використання цих принципів, а також таких, що є базою для формування норм права взагалі. Підґрунтям створення механізму подолання політичних суперечностей є принципи розподілу влади, узгодження інтересів, а також відкритості й прозорості державної влади. Усі ці принципи підкріплюються відповідними закономірностями і законами, що притаманні управлінню, функціонуванню політичної системи суспільства та правового середовища.

Обов'язковою складовою структури організаційних механізмів є ресурси, які забезпечують умови його функціонування. Для подолання суперечностей організаційного характеру та тих, що пов'язані з процесом прийняття та реалізації рішень, необхідні однакові ресурси (кадрові, інформаційні, організаційні, технічні та технологічні). Для першого і третього типів механізмів найбільш важливими є інтелектуальні ресурси, які мають доповнюватися правовими, інформаційними та організаційними.

У використанні методів завжди важливим є дотримання принципу комплексності, але в механізмах першого типу найвищий рівень дієвості мають правові та соціально-психологічні, а для третьої групи до зазначених засобів впливу слід додати ще організаційні та адміністративні.

Дуже важливим є визначення суб'єктів, які забезпечать здійснення певних заходів. У механізмах подолання протиріч, що виникають з приводу розподілу влади, такими є всі суб'єкти політичної системи суспільства (громадяни, партії, громадські організації, органи влади), але є доцільним створення при Верховній Раді спеціального структурного підрозділу, до завдань якого має належати моніторинг стану цього питання та розробка певних пропозицій для обговорення і прийняття відповідних рішень. Для механізмів із попередження протиріч другого і четвертого типів суб'єктами є керівники установ системи державного управління, до переліку обов'язків яких необхідно додати організацію моніторингу цих відносин і подання відповідних звітів до вищих органів влади. Ці посадові особи відіграють важливу роль і в механізмі третього типу, але в цьому випадку до них треба додати ще і керівників органів місцевого самоврядування. Визначення проблем, що виникають під час практичної реалізації нормативно-правових актів, та інформування з цього приводу відповідних центральних органів влади (перш за все Верховної Ради) має бути одним з основних їх обов'язків.

Таблиця 2.2 – Структура організаційних механізмів подолання протиріч, що є причиною криз у державному управлінні

Елементи механізмів				
	Розподіл політичної влади	Рівень розвитку елементів системи	Неузгодженість законодавчих та підзаконних актів	Процес прийняття та реалізації рішень
1. Мета	Збереження цілісності та дієвості системи державного управління			
2. Завдання	Політичне забезпечення досягнення мети	Організаційне забезпечення функціонування системи	Нормативно-правове забезпечення функціонування системи	Організація чіткого здійснення процесів державного управління
3. Принципи	Розподілу влади; узгодження інтересів; відкритості і прозорості влади	Організація і функціонування системи державного управління	Функціонування системи державного управління; формування нормативно-правових документів	Організація і функціонування системи державного управління;
4. Закони і закономірності	Функціонування політичної системи суспільства	Організація і функціонування системи державного управління	Функціонування системи державного управління; формування правового середовища	Організація і функціонування системи державного управління;
5. Ресурси	Інтелектуальні; правові	Кадрові; інформаційні; організаційні; технологічні; технічні	Інтелектуальні; організаційні; інформаційні;	Кадрові; інформаційні; організаційні; технологічні; технічні
6. Методи	Правові; соціально-психологічні	Правові; організаційні; адміністративні; соціально-психологічні	Правові; організаційні; адміністративні; соціально-психологічні	Правові; організаційні; адміністративні; соціально-психологічні; економічні
7. Суб'єкти	Усі суб'єкти політичної системи суспільства	Керівники системи державного управління	Керівники владних структур	Керівники Системи державного управління

Дії зазначених суб'єктів відповідно до встановленої мети, завдань, закономірностей, принципів, за допомогою названих методів та ресурсів забезпечить практичне функціонування організаційних механізмів запобігання кризам у державному управлінні.

Результати наукових досліджень є підставою для формулювання таких висновків:

- механізми запобігання кризам мають бути спрямовані на виявлення та вирішення певних суперечностей; для системи державного управління найбільш загрозливими є такі, що зумовлені конфліктами інтересів різних політичних угруповань з приводу розподілу влади, неоднаковим рівнем розвитку елементів системи, неузгодженістю змісту нормативно-правових актів між собою та з реальною ситуацією в суспільстві, що швидко змінюється, невідповідністю існуючого стану елементів системи державного управління вимогам етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень;

- основними складовими структури організаційних механізмів запобігання кризам є мета, завдання, принципи, закони та закономірності, суб'єкти, ресурси, методи впливу, які відрізняються певними особливостями залежно від типу протиріч, на подолання яких спрямовано механізм;

- функціонування механізмів забезпечують дії суб'єктів, що мають бути спрямовані, перш за все, на моніторинг розвитку певних відносин, визначення загострення суперечностей, розробку і впровадження відповідних заходів;

- дієвість механізмів має бути забезпечена певними структурно-функціональними трансформаціями та доопрацюванням нормативно-правової бази побудови та діяльності системи державного управління.

2.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ

- 1) Ознайомитись з теоретичними відомостями.
- 2) Визначити актуальні завдання щодо вирішення забезпечення підвищення дієвості та ефективності роботи усієї системи.
- 3) Охарактеризувати чотири групи протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 4) Вміти визначати зони ризику у процесі прийняття та реалізації управлінського рішення.
- 5) Провести дослідження щодо обґрунтування технології функціонування механізмів запобігання кризам у державному управлінні.
- 6) Визначити мету формування принципів та підходів до запобігання криз.
- 7) Визначити класифікацію груп протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 8) Ознайомитись зі структурою організаційних механізмів визначення і подолання суперечностей чотирьох типів протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 9) Визначити специфіку сфер виникнення суперечностей нормативно-правових актів та методів керування.
- 10) Ознайомитись з аналізом проведення регулярних обстежень стану узгодженості між структурою, функціями та технологією.
- 11) Ознайомитись з результатами аналізу щодо комплексу заходів з удосконалення структурно-функціонального забезпечення роботи системи державного управління.

- 12) Обґрунтувати спрямованість механізмів запобігання кризам на виявлення для вирішення певних суперечностей.
- 13) Обґрунтувати технології функціонування організаційних механізмів запобігання кризам у державному управлінні.

2.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до діагностики криз і кризових явищ, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) визначити ключові питання антикризового управління. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання доповіді та діагностики кризових явищ, визначити передумови виникнення криз та прогнозування їх наслідків. Запропонувати шляхи уникнення чи подолання кризових явищ (конфліктів).

Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.

Тематичні напрями доповідей(дискусій) для активізації процесу навчання

- 1) Еволюція форм та методів антикризового управління.
- 2) Загроза виникнення суперечностей у процесі підготовки та реалізації регіональних програм розвитку.
- 3) Зони ризику в процесі прийняття та реалізації управлінського рішення.
- 4) Підґрунтя створення механізму подолання політичних/економічних /фінансових/юридичних/психологічних суперечностей.
- 5) Доцільність формування антикризових механізмів та створення умов для їх функціонування.
- 6) Практичне функціонування антикризових механізмів у державному управлінні.
- 7) Сучасні концептуальні положення та практичні засади територіальної складової антикризового управління.
- 8) Антикризове управління депресивних територій.
- 9) Антикризове управління розвитку міст і районів.
- 10) Міжнародний досвід антикризового управління.

2.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ

- 1) Розкрийте сутність першої групи протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 2) Розкрийте сутність другої групи протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 3) Розкрийте сутність третьої групи протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.

- 4) Розкрийте сутність четвертої групи протиріч, що спричиняють кризу в системі державного управління.
- 5) Обґрунтуйте ідентичність принципів роботи механізмів другого і четвертого типів протиріч.
- 6) Обґрунтуйте необхідність ресурсів, які забезпечують умови функціонування та являються обов'язковою складовою структури організаційних механізмів.
- 7) Обґрунтуйте загрозу виникнення суперечностей у процесі підготовки та реалізації управлінського рішення.
- 8) Ознайомтесь з зонами ризику в процесі прийняття та реалізації управлінського рішення.
- 9) Визначте підґрунтя створення механізму подолання політичних суперечностей.
- 10) Обґрунтуйте доцільність формування антикризових механізмів та створення умов для їх функціонування.
- 11) Обґрунтуйте практичне функціонування організаційних механізмів запобігання кризам у державному управлінні.
- 12) Надайте відповідь на запитання п.2.6.

2.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

1. За причинами виникнення кризи поділяються на такі:
 - а) природні;
 - б) штучні;
 - в) локальні.

2. Причинами кризових ситуацій є:
 - а) навмисні вчинки;
 - б) недостатність знань і навичок щодо аналізу кризових явищ та реалізації заходів, спрямованих на запобігання їм;
 - в) деструктивний конфлікт.

3. Засоби розпізнавання криз – це:
 - а) спеціальні знання;
 - б) діагностика, прогнозування;
 - в) інтуїція.

4. Діяльність із виведення системи з кризи передбачає:
 - а) запобігання кризової ситуації;
 - б) вплив на окремі локальні та системну кризу;
 - в) досягнення стабілізації розвитку та перехід до зростання.

5. До ознак прояву системної кризи державного управління належать:
 - а) зниження рівня життя населення;
 - б) високий рівень імпорту;

в) великі зовнішні запозичення.

6. За структурою відносин у соціально-економічній системі виділяють такі групи криз:

- а) економічні, соціальні;
- б) структурні;
- в) психологічні;
- г) усі відповіді правильні.

7. Визначте послідовність вирішення конфлікту шляхом розв'язання проблеми:

- а) створювати позитивне відношення один до одного під час спілкування, виявляючи симпатію та вислуховуючи думку іншої сторони, а також зводячи до мінімуму прояви погроз та гніву;
- б) визначити проблему в категоріях цілей, а не рішень;
- в) створити атмосферу довіри, збільшуючи взаємний вплив та обмін інформації;
- в) зосередити увагу на проблемі, а не на особистих якостях іншої сторони;
- г) визначити рішення, що сприйнятливі для конфліктуючих сторін.

8. Стадії перебігу кризи включають:

- а) латентну загрозу; помірну та відкриту загрозу; загрозу руйнації;
- б) звичайне функціонування; латентну загрозу; помірну та відкриту загрозу; загрозу руйнації;
- в) звичайне функціонування; помірну та відкриту загрозу; загрозу руйнації.

9. Кризова ситуація розвивається у відповідності до:

- а) суб'єктивних обставин;
- б) циклічній динаміці розвитку;
- в) об'єктивних обставин.

10. Етапами управління у кризових ситуаціях є:

- а) визначення параметрів кризи;
- б) розробка концепції подолання кризи;
- в) моніторинг факторів впливу;
- г) усі відповіді вірні.

11. Стратегія надзвичайної ситуації – це:

- а) план діяльності організації;
- б) характер досягнення мети;
- в) унікальна перевага та того, як досягаються цілі організації, вирішуються проблеми і розподіляються необхідні для цього ресурси.

12. До внутрішніх причин кризи відносять:

- а) коливання курсу національної грошової одиниці, зростання (зниження) рівня цін (інфляції);
- б) проблеми виробництва, проблеми мотивації працівників, низьку продуктивність праці, недоліки організаційної структури;
- в) зміни нормативно-правової бази.

13. До зовнішніх причин кризи відносять:

- а) геоекономічні, геополітичні, геоекологічні чинники, зміну внутрішньополітичного клімату, недоліки інституційного розвитку, посилення конкуренції або зростання монополізації ринку;
- б) недоліки в системі управління;
- в) всі відповіді вірні.

14. Причини кризи:

- а) гіпертрофована економіка;
- б) прихована форма фінансової кризи;
- в) відсутні.

15. Причини кризи слід шукати у:

- а) невідповідності між станом і потребами розвитку та станом і потребами розвитку зовнішнього середовища;
- б) повній відповідності між станом і потребами розвитку та станом і потребами розвитку зовнішнього середовища;
- в) частковій відповідності між станом і потребами розвитку та станом і потребами розвитку зовнішнього середовища.

16. Стратегічна криза – це:

- а) втрата соціально-економічного призначення, за якої спостерігається висока здатність до розвитку;
- б) втрата соціально-економічного призначення. Нездатність або низька здатність до розвитку;
- в) пошук соціально-економічного призначення, за якого спостерігається нездатність або низька здатність до розвитку.

17. Основні джерела виникнення кризи:

- а) внутрішні;
- б) зовнішні;
- в) природні.

18. Тактична криза – це:

- а) неспроможність або низька спроможність підтримувати стабільне функціонування господарського суб'єкта;
- б) спроможність підтримувати нестабільне функціонування господарського суб'єкта;

в) неспроможність підтримувати нестабільне функціонування господарського суб'єкта.

19. Визначити характеристику кризи зростання:

- а) радикальне порушення нормативної діяльності на основі існуючого технологічного потенціалу;
- б) зрив у досягненні окремих конкретних цілей функціонування підприємства;
- в) скорочення частки підприємства на ринку.

20. Криза в динаміці систем має такі основні функції:

- а) підриває основи застарілих елементів системи;
- б) відкриває шлях для становлення нових елементів;
- в) зберігає ядро системи.

21. У розвитку соціально-економічної системи можна виділити такі групи криз:

- а) структурні;
- б) соціальні;
- в) організаційні;
- г) економічні;
- д) всі відповіді вірні.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №3

3 СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НА ЗАСАДАХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

3.1 Мета заняття: ознайомлення здобувачів з базовими вимогами до запровадження антикризового управління на засадах системи управління якістю в органах місцевого самоврядування.

Завдання заняття : *ознайомитись з*

- інститутом державних послуг;
- наданням адміністративних послуг населенню органами виконавчої влади та/або органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами;
- системою управління якістю у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.

3.2 Необхідні теоретичні відомості

Питання забезпечення ефективної роботи органів влади та органів місцевого самоврядування вже давно є предметом уваги науковців, що опікуються проблемами державного управління. Однак питання управління якістю в органах місцевого самоврядування України на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стає актуальним предметом щодо впровадження.

Демократизоване суспільство стає все більш вимогливим до владних органів, які вирішують питання життєзабезпечення територіальної громади. Людині байдуже, який саме орган влади (державний чи місцевого самоврядування), сприяє задоволенню її потреб та інтересів, основною вимогою з боку населення є саме отримання якісних послуг. Отже, виникає нагальна потреба в урегулюванні відносин між споживачами послуг і тими, хто їх надає.

Запровадження інституту державних послуг вважається основним способом реалізації завдань і функцій держави. Термін "державна послуга" (дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами), більшістю науковців розглядається як консолідуєчий, що об'єднує поняття управлінська та адміністративна послуга. Якщо виходити з розуміння управлінської послуги як похідної від змісту функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення й реалізації державної політики з регулювання певного сектора економіки чи соціального життя, можна погодитися, що адміністративна послуга – дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб через реалізацію власних повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими у відповідному законодавчо визначеному порядку. Управлінську послугу можна вважати прерогативою органів державної влади, оскільки вона пов'язана з реалізацією державної політики у певній сфері

життєдіяльності суспільства. Адміністративну послугу слід розглядати як таку, що надається населенню органами виконавчої влади та/або органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, що пов'язано з реалізацією їх владних повноважень. Стандарти такої послуги повинні містити встановлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості та умов її надання.

В Україні, яка бачить своє майбутнє в європейській інтеграції, існує нагальна потреба у створенні системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах запровадження стандартів реальної демократії, що орієнтовані на розв'язання проблем кожної людини. Відсутність усталених вимог до надання послуг на базовому рівні місцевого самоврядування породжує низку суспільних проблем із наслідками неефективного сприйняття діяльності місцевої влади. Запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні є нагальною потребою. Однак виникає багато питань, що є проблемними, як з точки зору законодавчої визначеності розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні, так і з точки зору обізнаності громадськості з вимогами стандартів якості. Хоча на перший погляд здається, що зазначені питання лежать у різних площинах, насправді вони є складовими цілісної системи управління якістю із забезпечення потрібних послуг для громадянина.

Система управління якістю на засадах міжнародного стандарту ISO 9000:2000 (Quality management systems – Fundamentals, and vocabulary) базується на певних регламентованих вимогах. Будь-яка організація (комерційна, громадська, владна установа) створюючи та/або вдосконалюючи власну систему управління якістю повинна:

- визначити процеси, необхідні для системи управління якістю, та їхнє застосування на всіх рівнях управління в організації з метою доведення своєї здатності систематично надавати послуги, що задовольняють вимоги замовника;
- встановити послідовність і взаємодію цих процесів;
- визначити критерії та методи, необхідні для забезпечення результативності функціонування цих процесів та управління ними;
- забезпечити наявність ресурсів та інформації, необхідних для підтримання функціонування та моніторингу цих процесів;
- здійснювати моніторинг, вимірювання та аналіз цих процесів;
- вживати заходи, необхідні для досягнення запланованих результатів та постійного поліпшення цих процесів.

Кожна організація повинна управляти зазначеними процесами відповідно до вимог державного стандарту. Якщо для якості процесу, що впливає на відповідність послуг вимогам, організація або орган влади обирає стороннього виконавця, слід забезпечити контроль за такими процесами, який заздалегідь визначається в системі управління якістю.

В усіх організаціях та органах, які надають послуги, є свої споживачі – жителі території, платники податків, суб'єкти господарювання, пацієнти лікарень тощо. В органах місцевого самоврядування, як і у будь-якій організації, є своє керівництво та персонал, які виконують певний обсяг роботи

відповідно до своєї компетенції, застосовують різноманітні робочі технології та процедури, які необхідно координувати. Орган місцевого самоврядування співпрацює з іншими владними органами: центральними та місцевими органами виконавчої влади, територіальними представництвами міністерств, із сусідніми радами, господарюючими суб'єктами, підрядниками, а також займається оптимізацією повсякденної роботи із забезпечення потреб своїх клієнтів – жителів, що складають поняття "територіальна громада". Органи місцевого самоврядування мають специфічні ознаки та види діяльності, для них потрібно сформулювати та певним чином оформити базові вимоги зі створення системи якості, про що далі йтиметься в роботі.

Будь-яка організація залежить від своїх клієнтів, однак для органів місцевого самоврядування клієнт є не тільки споживачем послуг, а й тією рушійною силою, що зумовлює саме існування та цілеспрямовану діяльність цього органу. У разі відсутності підтримки з боку громади, втрати довіри своїх клієнтів (вони ж є виборцями), орган місцевого самоврядування втрачає сенс свого існування.

Система місцевого самоврядування в Україні передбачає різні способи формування самоврядних органів. На рівні області, району обрані до відповідної ради депутати висувують зі свого складу та затверджують голову ради.

На зазначених рівнях не передбачено існування виконавчих комітетів. Водночас, як у містах, селищах та селах (на базовому рівні) голови обираються безпосередньо виборцями та існує можливість створення відповідних виконавчих комітетів. Саме для цього рівня, де територіальна громада реально реалізує своє право волевиявлення та співпраці з органом самоврядування, найбільш нагальною є потреба розробки системи управління якістю.

Місцеве самоврядування є системою, яка охоплює, по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальної громади – місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13) та інші форми прямого народовладдя, які в майбутньому можуть бути передбачені Статутами територіальних громад. По-друге, у систему місцевого самоврядування входять органи самоорганізації населення (ст. 14): будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації громадян. По-третє, цю систему творять зазначені місцеві ради, їх голови, виконавчі комітети, відділи, управління й інші виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий апарат районної, обласної ради".

Обране прямим таємним голосуванням керівництво ради (депутати, голова) базового (первинного) рівня докладає багато зусиль для того, щоб забезпечити підтримку з боку жителів відповідної території – тих самих клієнтів та зацікавлених сторін, які під час виборів виявили свою волю та обрали представників до органу місцевого самоврядування. Щоб задовольнити попит та виправдати очікування клієнтів, керівництво повинно вирішити питання добору і підвищення кваліфікації кадрів, застосування ефективних методів та технологій роботи. Орієнтація на замовника (виборця) – клієнта місцевого самоврядування передбачає здійснення оцінки та з'ясування того,

наскільки орган місцевого самоврядування задовольняє очікування та потреби клієнта. Оцінювання можна проводити шляхом опитування громадської думки, співбесід із громадянами, аналізу їх звернень. Отримані свідчення вказують на необхідність запровадження певних змін, результати яких, у свою чергу, слід оцінити з позицій забезпечення їх ефективності. Задоволені клієнти (жители території) надають підтримку діяльності органу місцевого самоврядування та прагнуть самі взяти участь у роботі самоврядних структур, відчуваючи власну причетність до розв'язання проблем громади.

Для забезпечення успішного управління керівництво повинно діяти чітко і відкрито щодо пропозицій з оптимізації своєї діяльності. Слід запроваджувати в діяльність органів місцевого самоврядування системність усіх робочих процедур, що пов'язано із: формуванням стратегії, яка повинна враховувати бачення майбутнього територіальної громади; базовими цінностями членів громади; досяжністю мети; політикою якості послуг; сприятливою робочою атмосферою для співробітництва керівництва ради та жителів території. Способи, принципи роботи органу влади мають бути зрозумілим кожному потенційному клієнтові (жителю або господарюючому суб'єкту) та, звісно, працівникові виконкому.

Бачення майбутнього повинно відображати сподівання керівництва щодо ставлення клієнтів до діяльності ради, воно повинно підтримувати, спрямовувати та випробовувати всіх співробітників на шляху до створення спільної картини майбутнього життєдіяльності територіальної громади та ролі владного органу. Образ майбутнього формується на підставі знань про потенційні можливості та перешкоди зовнішнього середовища (про теперішніх та потенційних клієнтів); а також – про внутрішні резерви виконавчого органу ради, кваліфікацію працівників, базові цінності та принцип роботи.

Напрями діяльності органу влади, за міжнародними стандартами, визначає політика якості, яка вказує на ключові фактори досягнення позитивного результату, на засоби вдосконалення системи управління якістю, що відома та зрозуміла всім співробітникам. Як члени керівної команди органу місцевого самоврядування, так і її клієнти – жители території повинні відчувати, що політика якості спрямована на них. Керівництво повинно запропонувати методи вимірювання ефективності робочих процесів та задоволення клієнта на кожному етапі реалізації стратегічної мети, щоб можна було визначити ступінь досягнення поставлених поточних персоніфікованих цілей.

Базові цінності, що встановлені в межах територіальної громади, визначають ставлення жителів один до одного та до перетворень, що пропонує чинна територіальна влада. Також вони сприяють встановленню атмосфери взаєморозуміння в місцевому суспільстві, коли кожна людина відчуває свою цінність та причетність.

Склад працівників органу місцевого самоврядування має специфічну структуру – це, з одного боку, депутати – обранці жителів території, яким довірено реалізувати інтереси членів територіальної громади через діяльність ради місцевого самоврядування, а з другого – працівники виконавчого комітету

– управлінський капітал органу влади. Отримати найкращий результат можна, якщо всі зазначені люди відчувають упевненість у можливості реалізації своїх повноважень, мають достатню кваліфікацію та відповідні ресурси для досягнення поставленої мети. Законодавче закріплення та документування сфери відповідальності та повноважень приймати рішення – це необхідні умови для забезпечення надійності та причетності персоналу до розв'язання проблем територіальної громади. Керівництво повинно бути зацікавленими в доборі високопрофесійної виконавчої команди, дбати про підвищення кваліфікації співробітників відповідно до політики якості та бачення майбутнього. Додаткові витрати в цьому напрямі сприятимуть своєчасному досягненню поставлених цілей. Поряд із цим потрібні також вкладення й в іншому напрямі – в організацію робочого простору та забезпечення робочих процесів обладнанням та супутніми послугами.

Система управління якістю забезпечує прозорість і постійний контроль процесу отримання кінцевого результату – послуги щодо життєзабезпечення територіальної громади. Очікувані результати можна отримати, коли діяльність та відповідні ресурси розглядаються як складові одного процесу. Допоміжні процедури або системи, наприклад, процедура комп'ютерної обробки інформації, система розвитку персоналу, потрібні для підтримки головного процесу надання послуг членам територіальної громади. Вони сприяють прийняттю поміркованих рішень щодо змін у політиці ради або її виконавчого органу, а за необхідності дозволяють вжити відповідні заходи з метою оптимізації основного процесу.

Для оптимізації та розвитку процесів діяльності органу місцевого самоврядування слід використати методикку, що пропонується ISO 9000:2000, під умовною назвою "плануємо – робимо – перевіряємо – аналізуємо (PDCA)". Планування пов'язано із визначенням цілей та процесів, необхідних для отримання результатів згідно з вимогами жителів та політикою місцевого органу влади; на етапі роботи відбувається втілення процесів; перевірка здійснюється шляхом контролю та оцінки процесів і послуг відповідно до встановлених цілей і вимог до послуг та їх презентації; аналіз стосується постійного пошуку заходів з оптимізації процесів.

Система управління якістю потребує постійної оптимізації, модернізації, що є найважливішою її процедурою, яка сприяє розвитку організації. Авторами заходів з покращення діяльності органу місцевого самоврядування базового рівня можуть виступати: по-перше, депутати, які взяли на себе відповідальність із забезпечення потреб життєдіяльності жителів певної території; по-друге, професіонали-управлінці, що прийшли на роботу до виконавчого органу та метою яких є забезпечення ефективного функціонування владного органу громади; по-третє, жителі території, рівень життя яких залежить від управлінських процесів, що здійснюються органом місцевого самоврядування. Люди, що віднесені до зазначених вище груп, постійно повинні дбати про отримання найкращого результату з найменшими витратами. Оптимізація процесів діяльності органу місцевого самоврядування є запорукою добробуту громади в майбутньому.

Досягти процвітання певної території можна лише шляхом спільної діяльності та зацікавленості депутатів, співробітників виконкомів та членів територіальної громади. Депутати повинні ініціювати зміни в стратегічних планах та здійснювати принципівий пошук резервів щодо забезпечення досягнення бажаних результатів; співробітники через внесення раціоналізаторських пропозицій з подолання внутрішніх розбіжностей можуть розвивати та покращувати поточну діяльність виконавчого органу; жителі відповідної території або зацікавлені суб'єкти господарювання, як клієнти владного органу, через свої звернення сприяють покращенню певних послуг. Важливо фіксувати, аналізувати та враховувати думки клієнтів при прийнятті управлінських рішень, оскільки органу самоврядування необхідно задовольнити потреби населення, а депутатському корпусу – зберегти його підтримку. Слід відслідковувати, оцінювати результати вдосконалень та зменшення розбіжностей, ефект упроваджених змін у процедурах, презентувати й аналізувати їх на спеціальних нарадах керівництва виконкому та сесіях ради, які проводяться відповідно до регламенту.

Для проведення ґрунтового аналізу керівництво повинно мати інформацію про: результати внутрішнього аудиту процесу управління; звернення громадян – відгуки споживачів послуг органу влади; анкетування жителів (клієнтів органу влади); відповідність процесів, що виконуються для надання якісних послуг; стан справ з профілактичними та коригуючими заходами; заходи, вжиті за результатами проведення попередніх аналізів з боку керівництва; зміни, які можуть вплинути на систему управління якістю; рекомендації щодо оптимізації. Результати аналізу з боку керівництва повинні бути представлені відповідними рішеннями ради або виконкому та заходами щодо: підвищення ефективності системи управління якістю та її процесів; удосконалення послуги і товару згідно з вимогами клієнта; забезпечення потрібними ресурсами.

Орган місцевого самоврядування дуже часто розв'язує проблеми життєзабезпечення територіальної громади шляхом сприяння наданню якісних послуг іншими (постачальниками), у т.ч. й комерційними організаціями. Однак відповідальність щодо задоволення потреб жителів території повною мірою лежить на владному органі. Щоб уникнути проблем із споживачем послуг, орган влади має ретельно стежити за якістю роботи господарюючих суб'єктів, які підписали домовленості з надання відповідних послуг, оскільки провина за недоліки ляже на орган влади. Система управління якістю повинна містити заходи з контролю постачальника щодо терміну, обсягу та якості послуг. Перевірку з боку органу місцевого самоврядування слід здійснювати системно та систематично, виявляючи недоліки в наданні послуг та недобросовісних виконавців, з якими не варто підтримувати договірні відносини.

Таким чином, система управління якістю охоплює різні види діяльності органу місцевого самоврядування: планування, організацію, контроль та мотивацію людей, які причетні до цієї діяльності. Створення такої системи безумовно потребує часу, ресурсів, та зацікавленості всієї територіальної громади. Слід запобігати певним помилкам, які характерні для таких систем:

нечітко визначені цілі; недостатня участь депутатів, керівництва виконкому; недостатнє розуміння з боку виконавців; незадовільний зв'язок між функціональними підрозділами виконкому; втрата темпу проведення перетворень, оптимізації системи; непотрібна квапливість при прийнятті рішень без врахування думки громади, її потенційних можливостей; "роздутість" документації; ігнорування пропозицій, розбіжностей та рекламацій споживачів послуг.

Як видно із наведеного переліку помилок, багато з них пов'язані із недоврахуванням людського фактора, того людського потенціалу, який існує в територіальній громаді. Оскільки більшість депутатів та працівників виконкому є також місцевими жителями, не говорячи вже про споживачів послуг, то можна говорити про первісне найвагоміше значення жителів у створенні та забезпеченні функціонування системи управління якості.

Однак для формування та оцінки потенціалу поняття "жителі території" необхідно, крім об'єктивних даних щодо природних, індустріальних, освітніх, культурних, духовних особливостей громади, слід уважно вивчити інші особливості людського, соціального потенціалу територіальної громади. Опис людського потенціалу територіальної громади базового рівня має містити свідчення, які характеризують населення з різних сторін та можуть бути подані за формальними та неформальними ознаками. Формальні характеристики фіксуються органами статистики: кількість жителів, їх статевовікова приналежність, освітня структура населення, причетність до трудової діяльності (працюючі, безробітні, з обмеженими можливостями, діти, люди похилого віку, люди дивіантної поведінки, засудженні) тощо. Саме названі фактори зумовлюють кількісні показники соціальної інфраструктури територіальної громади щодо наявності закладів освіти, охорони здоров'я, культури.

Низка дослідників пропонує враховувати також потенціал не територіального самоврядування, до якого "підлягає низка публічно-правових примусових об'єднань, які виступають як професійне, господарське, культурне, віросповідне, національне тощо самоврядування". Пояснюючи це тим, що територіальним самоврядним органам підлягають різномірні прояви людського життя, тоді як компетенції не територіальних самоврядних органів завжди підлягає тільки чітко визначена (професійна, господарська, духовна тощо) діяльність певної категорії осіб. Засадниче територіальне самоврядування виконує завдання, які стосуються загального добра всіх одиниць, що живуть на певній території. А не територіальне самоврядування характеризується радше інтересом замкнутої категорії осіб. Попри існування цих різниць і органи територіального, і органи не територіального самоврядування мають ту спільну засадничу рису, що виконують завдання з децентралізованої частини державної адміністрації.

Існують також дослідження, де наголошується на необхідності враховувати також й дані, що не мають чітких (однозначних) вимірників, такі що на сьогодні ще не знайшли широкого розповсюдження в Україні. Мається на увазі так званий "соціальний капітал". Це поняття виникло в середині ХХ

ст., хоча приклади його прояву можна спостерігати й у стародавні часи (сім'я, громада, земляцтво, етнічна група). За фундаментальними дослідженнями Р. Патнама, Р. Леонарді, Р. Наненні, які проаналізували негативні явища в економічній сфері окремих регіонів Італії, до поняття "соціальний капітал" відносять такі особливості соціальної організації – як-то довіра, норми та мережа громадської активності, – що підвищують ефективність суспільства, полегшують координацію дій" [35-42, с. 62].

Українські дослідники на основі положень теорії соціального капіталу сформулювали визначення соціального потенціалу як "суму суспільних та індивідуальних можливостей – демографічних, освітніх, професійних, соціально-інфраструктурних, працевлаштування та подібних". Солідарність усіх суспільних груп є сама по собі великою соціальною і моральною силою. Система управління якістю повинна враховувати сукупний вектор цієї сили.

Таким чином, робимо висновок, що для запровадження системи управління якістю для органів місцевого самоврядування слід враховувати такі базові умови: чітке визначення та законодавче закріплення повноважень ради відповідного рівня; наявність виконавчого комітету ради (тому в умовах чинного законодавства реальне впровадження такої системи можливе тільки на первинному, базовому рівні – село, селище, місто); наявність зацікавленості з боку громади як основного споживача послуг самоврядного органу; приналежність депутатів, керівництва та співробітників виконкому до числа жителів території; врахування можливості не територіального самоврядування та соціального капіталу; запровадження новітніх управлінських технологій та підтримка пропозицій щодо оптимізації системи.

3.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ

- 1) Ознайомитись з теоретичними відомостями.
- 2) Ознайомитись з питаннями управління якістю в органах місцевого самоврядування України.
- 3) Обґрунтувати необхідність впровадження системи управління якістю на базовому рівні місцевого самоврядування.
- 4) Вміти визначати мету дослідження базових вимог до створення та запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування первинного рівня.
- 5) Визначити нагальну потребу в урегулюванні відносин між споживачами послуг і тими, хто їх надає.
- 6) Обґрунтувати доцільність Запровадження інституту державних послуг як основним спосіб реалізації завдань і функцій держави.
- 7) Розкрити поняття та значення терміну "державна послуга".
- 8) Визначити, що суттєво об'єднує поняття «управлінська» та «адміністративна послуга».
- 9) Обґрунтувати нагальну проблему запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.

- 10) Визначити процеси, їх необхідність, послідовність і взаємодію для системи управління якістю, та їхнє застосування на всіх рівнях управління в організації.
- 11) Визначити критерії та методи, необхідні для забезпечення результативності функціонування процесів системи управління якістю та управління ними;
- 12) Обґрунтувати доцільність забезпечення наявності ресурсів та інформації, необхідних для підтримання функціонування та моніторингу процесів системи управління якістю.
- 13) Обґрунтувати доцільність здійснювання моніторингу, вимірювання та аналізу процесів системи управління якістю.
- 14) Обґрунтувати доцільність управління організацією зазначеними процесами відповідно до вимог державного стандарту.
- 15) Знати специфічні ознаки та види діяльності органів місцевого самоврядування.
- 16) Обґрунтувати доцільність запровадження в діяльність органів місцевого самоврядування системність усіх робочих процедур, що пов'язано із: формуванням стратегії, базовими цінностями членів громади; досяжністю мети; політикою якості послуг; сприятливою робочою атмосферою для співробітництва керівництва ради та жителів території.
- 17) Визначити ключові фактори досягнення позитивного результату на засоби вдосконалення системи управління якістю.
- 18) Обґрунтувати доцільність оптимізації, модернізації та розвитку процесів діяльності органу місцевого самоврядування, що являється найважливішою процедурою, яка сприяє розвитку організації.
- 19) Визначити види діяльності органу місцевого самоврядування, такі як: планування, організацію, контроль та мотивацію людей, які причетні до цієї діяльності.
- 20) Обґрунтувати доцільність формування та оцінки потенціалу поняття "жителі території".
- 21) Знати фактори, що зумовлюють кількісні показники соціальної інфраструктури територіальної громади щодо наявності закладів освіти, охорони здоров'я, культури.
- 22) Дати визначення поняттю "соціальний капітал".
- 23) Розкрити особливості соціальної організації.
- 24) Сформулювати визначення соціального потенціалу як "суму суспільних та індивідуальних можливостей – демографічних, освітніх, професійних, соціально-інфраструктурних, працевлаштування та подібних" на основі положень теорії соціального капіталу.

3.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача.

Використовуючи знання основних форм і вимог до діагностики криз і кризових явищ, підготувати (за вільним вибором здобувача) визначити ключові питання антикризового управління. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання доповіді та діагностики кризових явищ, визначити передумови виникнення криз та прогнозування їх наслідків. Запропонувати шляхи уникнення чи подолання кризових явищ (конфліктів).

Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.

3.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

- 1) Обґрунтуйте необхідність впровадження системи управління якістю на базовому рівні місцевого самоврядування.
- 2) Проведіть дослідження базових вимог до створення та запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування первинного рівня.
- 3) Обґрунтуйте доцільність урегулювання відносин між споживачами послуг і тими, хто їх надає.
- 4) Обґрунтуйте доцільність запровадження інституту державних послуг як основним способом реалізації завдань і функцій держави.
- 5) Розкрийте поняття та значення терміну "державна послуга".
- 6) Обґрунтуйте необхідність вирішення проблеми запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування в Україні.
- 7) Визначте взаємодію процесів у системі управління якістю на усіх рівнях управління в організації.
- 8) Визначте критерії та методи, що забезпечують результативність функціонування процесів системи управління якістю та управління ними.
- 9) Назвіть види діяльності органу місцевого самоврядування.
- 10) Обґрунтуйте необхідність формування та оцінки потенціалу поняття "жителі території".
- 11) Визначте ключові фактори досягнення позитивного результату на засоби вдосконалення системи управління якістю.
- 12) Обґрунтуйте необхідність забезпечення наявності ресурсів та інформації, необхідних для підтримання функціонування та моніторингу процесів системи управління якістю.
- 13) Розкрийте поняття "соціальний капітал".
- 14) Сформулюйте визначення соціального потенціалу.
- 15) Розкрийте особливості соціальної організації.
- 16) Надайте відповідь на запитання п.3.6.

3.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

1. У якій країні була заснована наукова школа менеджменту якості:
 - а) в Україні;
 - б) у Білорусії;

- в) у США;
- г) у Японії;
- д) у Німеччині.

2. Які учені є "засновниками" наукової школи менеджменту якості:

- а) Тейлор і Макгрегор;
- б) Паррето і Тагучи;
- в) Демінг і Джуран;
- г) Джонсон і Джонсон;
- д) Робертсон і Смітт.

3. Функції управління якістю, як спеціалізованого виду управлінської діяльності, полягають у:

- а) плануванні, контролі та регулюванні вимог до характеристик послуг, у відповідності з потребами споживачів, що змінюються;
- б) управлінні діяльністю всієї організації у напрямку забезпечення якості послуги;
- в) управлінні діяльністю всієї організації у напрямку реалізації цілей щодо якості;
- г) плануванні, оцінці та контролі характеристик послуги;
- д) періодичній оцінці характеристик послуги.

4. Якість – це:

- а) ступінь відповідності продукту, системи або процесу вимогам конструкторської документації;
- б) ступінь задоволення встановлених та передбачуваних потреб споживача послуги;
- в) ступінь відповідності послуги, системи або процесу вимогам законодавчих актів;
- г) сукупність притаманних продукту, системі чи процесу характеристик, які реалізуються для задоволення вимог споживачів або інших зацікавлених сторін;
- д) ступінь придатності послуг системі або процесу її використання.

5. У чому полягає принцип відбивання якості:

- а) у відбиванні потреб та очікувань споживачів на характеристики послуги;
- б) у відбиванні потреб розвитку організації на побудові організаційно-управлінської системи;
- в) у відбиванні якості системи управління на якість виробничих та бізнес процесів, і якості цих процесів на якість результатів діяльності;
- г) у відбиванні вимог стандартів на характеристики послуги;
- д) у відбиванні якості послуги на задоволеність споживачів.

6. Чому принцип відбивання якості є базовим в управлінні якістю:

- а) на основі цього принципу побудована система відбивання вимог споживачів на якість послуги;
- б) цей принцип представляє відбивання міжнародних вимог до забезпечення якості на побудову системи якості;

- в) на основі цього принципу побудовані сучасні системи якості, що орієнтовані на усунення причин невідповідностей, а не їхніх наслідків;
- г) на основі цього принципу відбивається інформація про виявлені дефекти у звітній документації;
- д) цей принцип дає можливість ефективно відбити претензії споживачів у звітній документації.

7. Що мається на увазі під протоколами якості:

- а) усі документи системи якості підприємства;
- б) документи, які свідчать про діяльність у системі якості, або фіксують результати такої діяльності;
- в) вказівки, що стосуються процесів вироблення послуги;
- г) матриця відповідальності та повноважень у системі якості;
- д) описи робочих місць.

8. Які документи не є елементами системи якості:

- а) платіжна відомість;
- б) матриця відповідальності та повноважень у системі якості;
- в) організаційно-структурна схема;
- г) описи робочих місць;
- д) керівництво з якості.

9. Який з нижче перерахованих документів описує систему якості:

- а) робочі вказівки з якості;
- б) протоколи випробувань;
- в) керівництво з якості;
- г) накладна;
- д) матриця відповідальності та повноважень у системі якості.

10. Що містить документ "Керівництво з якості":

- а) сукупність протоколів якості;
- б) збірку результатів проведених аудитів системи якості;
- в) робочі вказівки з якості;
- г) збірку стандартів та норм відносно якості послуги;
- д) інформацію про політику якості та опис системи якості.

11. Які функції виконує документ "Керівництво з якості":

- а) підвищує ентузіазм працівників;
- б) вказує, як потрібно контролювати якість;
- в) надає докази проведеної у системі якості роботи;
- г) представляє замовникам існування та опис системи якості;
- д) доводить адекватність системи якості.

12. Стандарт ISO 9000 встановлює наступні вимоги до відповідального за систему якості:

- а) відповідальний за систему якості повинен працювати у штаті зовнішнього органу по сертифікації;

- б) відповідальний за систему якості повинен працювати у відділі з якості;
- в) відповідальний за систему якості повинен належати до вищого керівництва підприємства;
- г) відповідальним за систему якості призначається керівник з поліпшення якості;
- д) відповідальний за систему якості обирається на загальних зборах колективу.

13. Що в основному фіксують у документованих системах якості:

- а) побудову організаційної структури підприємства та процедури з якості;
- б) максимально допустиму пропорцію браку;
- в) схеми технологічних процесів;
- г) затверджених постачальників;
- д) прийняті методики контролю.

14. Які критерії важливі при рішенні керівництва відносно того, що проектування повинно здійснюватися за стандартом EN ISO 9000:

- а) забезпечення оптимальності процедур що застосовуються в організації;
- б) ґрунтовна зміна параметрів виробів;
- в) постійне поліпшення якості підготовки виробничого процесу;
- г) проведення конструкторських змін у засобах виробництва;
- д) необхідність формування системи якості.

15. Політику з якості визначають:

- а) керівник з якості;
- б) співробітники, які беруть участь у розробці системи якості;
- в) керівництво підприємства;
- г) фахівці-консультанти;
- д) юристи.

16. Що можна очікувати від введення систем якості:

- а) одержання послуги кращої та рівномірної якості;
- б) детальний опис всіх технологічних процесів;
- в) можливість контролю співробітників;
- г) полегшення управління фінансами організації;
- д) можливість перенесення видатків на невідповідність на відповідальних співробітників.

17. Що можна розглядати як невідповідність у діючій системі якості зважаючи на вимоги стандарту ISO 9000:

- а) якщо контрольні перевірки проводяться у відсутність контрольної інструкції;
- б) якщо не займаються витратами на якість;
- в) якщо не видана документована методика відносно ліквідації відхилень виробництва;
- г) якщо будуть відсутні затверджені карти технологічних процесів;
- д) якщо не проводяться Дні якості.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №4

4 МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1 Мета заняття: ознайомлення здобувачів з концептуальними положеннями щодо розробки антикризової стратегії.

Завдання заняття : *ознайомитись з*

- з концептуальними положеннями щодо розробки антикризової стратегії;
- чинниками антикризового менеджменту;
- складовими механізму антикризового управління.

4.2 Необхідні теоретичні відомості

Економічні і політичні зміни, що відбулись в українському суспільстві за останні роки, а також глобальні зміни, які зачіпають Україну, не тільки посилюють ті, що вже існують, "хронічні", але й породжують нові соціально-економічні проблеми, що призводять до постійних кризових явищ, які найгостріше виявляються на територіальному рівні. Це вимагає від відповідних органів влади зосередження уваги на створенні й організації системи стабілізаційних заходів, спрямованих на зниження негативних наслідків від наявних проблем і, урешті-решт, на їх розв'язання. А це неможливо зробити без опрацювання та реалізації спеціальних антикризових стратегій.

Але перш, ніж розглядати механізм розробки антикризової стратегії, зробимо декілька зауважень. *По-перше*, сучасні розробки вказують на три основні напрями антикризового управління для територіальних органів влади:

1. Антикризове управління безпосередньо органом влади. Так, за сучасними оцінками, тільки за рахунок застосування нових методів динамічної оптимізації місцевого бюджету його ефективність можна підвищити на 40-80% і, відповідно, заощадити бюджетні ресурси. Методи управління бюджетним ризиком дозволяють ще на стадії формування бюджету виявити до 25% резервів, причому величина ефекту, що досягається, тим більше, чим вище об'єми бюджетних ресурсів.

2. Антикризове управління об'єктами соціальної сфери і/або комунальними підприємствами (зазвичай у поєднанні з першим пунктом, оскільки кризовий стан підвідомчої мережі, як правило, викликаний кризою бюджету і навпаки).

3. Антикризове управління (регулювання) окремими комерційними підприємствами територіального утворення. У цьому напрямі є доцільним розподіл, зокрема, крупних промислових підприємств на три групи: ефективно працюючі виробничі потужності; потенційно ефективні, але незадіяні виробничі потужності, відносно яких можлива ініціація програми реструктуризації на основі пайової участі або створення техноцентрів; неефективно працюючі

виробничі потужності, до яких слід застосовувати програми диверсифікації підприємства або його ліквідація.

Проте, на наш погляд, до цих трьох напрямів слід додати ще один – антикризове управління об'єктом управління в цілому, як єдиною системою, що дозволить ефективніше долати кризові явища.

По-друге, традиційний процес розробки стратегії є в першу чергу аналітичною діяльністю, результатом якої є вибір одного з найбільш прийнятних сценаріїв розвитку суб'єкта і/або об'єкта управління, який згодом трансформується у стратегічний план і конкретні планові показники. Це так, але при цьому необхідно враховувати, що нинішнє інформаційне століття, яке характеризується збільшеною інтенсивністю інформаційного обміну і глобалізацією, висуває нові вимоги до підходів, що використовуються при виробленні стратегій. Насамперед, це пов'язане з тим, що сьогодні зовнішнє середовище змінюється набагато швидше, ніж це було зовсім недавно, а ступінь невизначеності впливу різних чинників на майбутнє зростає.

Тому необхідно відмовлятися від підходу, котрий передбачає розробку стратегій, що базуються на ресурсах, які має у своєму розпорядженні організація (Resource Driving Strategy), і переходити до підходу, котрий передбачає розробку стратегій, що базуються на умовах, у яких функціонує організація (Condition Driving Strategy).

По-третє, слід враховувати специфіку антикризового управління в органах влади, причому у нашому випадку інтерес становлять, радше, не самі відмінності між органами влади 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, - зовнішнього середовища, взаємодії й організаційні.

Розглянемо дані фактори докладніше.

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

Ринкові особливості. Переважна більшість органів влади відчувають нестачу в "економічних" ринках, які забезпечують їх ресурсами у вигляді доходів, оскільки, з одного боку, залежать від бюджетного фінансування, а з другого – послуги, що надаються ними, є безкоштовними для споживачів. Таким чином, органи влади можуть тривалий час уникати розв'язання 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". У зв'язку з цим конкурентні моделі не можна широко використовувати в організаціях зі значним ступенем публічності, а має бути вироблена така антикризова стратегія, яка б підсилювала аспект співробітництва з іншими організаціями, створювала своєрідні "коаліції інтересів".

Органи влади дуже рідко і неохоче спеціально збирають інформацію, що описує зовнішнє середовище, ринки послуг, на яких вони діють, а також

"зворотну" інформацію – думки клієнтів про отримані послуги, оскільки не вважають 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 і, отже, правильно коригувати свою діяльність у необхідному напрямі.

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 відчувають "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.

Фактори взаємодії. Органи влади за характером своєї діяльності мають численні й часто складні відносини з різними суб'єктами. Як відзначає Дж. Кейден, їх діяльність створює заплутану павутину взаємодій, що викликано значною між- і внутрішньо-організаційною координацією. До основних факторів взаємодії органів влади із зовнішнім середовищем можна віднести такі: "примусовість" послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільну увагу і правовласність.

"Примусовість" послуг. Вона полягає в тому, що, з одного боку, клієнти як платники податків фінансують послуги, що надаються органами влади, незалежно від власного бажання, а з другого – 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. Тому

в нинішніх умовах демократизації нашого суспільства органи влади повинні бути готові до того, щоб відмовитися від закритості, усе ще характерної для них як наслідок радянської системи.

Правовласність. За так званої "множинної" власності, характерної для публічних організацій, 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 розробку антикризової стратегії, – у органах влади необхідно враховувати очікування та бажання клієнтів. Безсумнівно, все це позначається на стратегії, тому, якщо для приватних організацій більш характерними є проактивні (випереджальні) стратегії, то для публічних – реактивні (такі, що реагують) стратегії.

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

Цілі. На думку деяких авторів, 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 визначені однозначно, а з іншого, не узгоджуються 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 сукупністю вимог суб'єктів впливу, положень посадових інструкцій, очікувань клієнтів та інших реципієнтів, що можуть конфліктувати поміж 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 розробка 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.

Обмеженість повноважень. Це, з одного боку, множинні законодавчі обмеження, "перепони" самостійності діяльності органів влади, а з другого – заплутаність, невизначеність та змінність законодавчого поля, характерна для нинішньої України. Це призводить до обмеженості автономії та гнучкості дій – невід'ємних супутників 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 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. 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'язане 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 зарплати тощо) над матеріальними, у той час як у приватних організаціях спостерігається протилежна ситуація. І якщо розподіл матеріальних заохочень не викликає труднощів, то щодо нематеріальних цього сказати не можна. Так, наприклад, 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, – усе це створює перешкоди, не переборовши яких, неможливо виробити ефективну антикризову стратегію.

Таким чином, як можна бачити, відзначені фактори та їхні особливості є універсальними для всіх органів влади, тому при розробці та реалізації антикризової стратегії в органах влади слід обов'язково зважати на них, незалежно від причини та виду кризи, що виникла.

З урахуванням всього вищенаведеного пропонується такий механізм розробки антикризової стратегії. Даний механізм є "розвитком" широко відомого механізму, запропонованого П. Наттом і Р. Бекоффом [35-42, с. 60], який включає такі складові:

1. Опис історичного контексту організації в термінах тенденцій, що спостерігаються в навколишньому середовищі, загального напрямку діяльності організації та її ідеалів.
2. Здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоdnішніх сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз.
3. Визначення ключових проблем.
4. Визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.
5. Оцінку можливості здійснення стратегічних дій через аналіз реципієнтів і ресурсів.

Зазначений "розвиток" передбачає таку даного механізму корекцію:

- введення ще однієї складової - аналізу досвіду інших організацій;
- розгляду не просто наявних у навколишньому середовищі тенденцій, напрямів діяльності й ідеалів організації, а їхньої зміни;

- визначення і розгляду ключових проблем не по окремоті, а формування портфеля ключових проблем;
- здійснення аналізу реципієнтів і ресурсів до визначення стратегічних дій, а не після.

Таким чином, механізм, що пропонується, має такі складові:

1. Опис історичного контексту організації в термінах зміни діяльності організації і її ідеалів. Передбачає, що ідентифікуються зміни діяльності організації, а також організаційні ідеали. Зміни діяльності ідентифікуються через розгляд чотирьох визначальних діяльностей організації і зв'язаних між собою компонентів: ринків, програм, ресурсів і загальних управлінських практик.

2. Аналіз досвіду інших організацій. Дана складова, на наш погляд, на особливі коментарі не потребує, оскільки розумне запровадження позитивного досвіду завжди є корисним.

3. Здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоденних сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз. Якщо перша складова стосується минулого і можливо майбутнього, друга складова – минулого, то дана складова має справу з нині існуючою ситуацією і здійснюється за допомогою SWOT-аналізу, тобто визначаються й аналізуються сильні та слабкі сторони організації, а також можливості та загрози, що через них можуть виникнути.

4. Визначення портфеля ключових проблем. За визначенням І. Ансоффа, ключові проблеми – це труднощі, що мають значний вплив на (*modus operandi*) організації чи на її здатність досягати бажаного майбутнього, для яких не існує загальноприйнятих заходів протидії [35-42, с. 62]. Зрозуміло, що організація зазвичай має не одну, а кілька ключових проблем, які мають як внутрішнє, так і зовнішнє походження, що формують портфель.

5. Проведення аналізу реципієнтів і ресурсів. Зовнішнє середовище органів влади є дуже складним і впровадження нової стратегії здатне вплинути різною мірою не тільки на саму організацію, але й на її реципієнтів.

6. Визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії. Зрозуміло, що стратегія – це більше, ніж просто сума певного числа стратегічних дій, що деяким образом корелюють один з одним, але, зрештою, саме вони, поряд з особливостями зовнішнього середовища, визначають її зміст.

Зміст стратегії – це той кінцевий продукт, який необхідно одержати в результаті розглянутого нами процесу. Використовуючи виробничі аналогії, можна сказати, що розглянуті нами складові є операціями, які складають технологічний цикл, що дозволяє зробити даний кінцевий продукт.

Історичний контекст дозволяє остаточно уточнити бачення організації, визначити її місію і цілі. Крім того, він впливає на нинішню ситуацію, в якій знаходиться організація.

Нинішня ситуація, її особливості, визначені, зокрема за допомогою ситуаційної оцінки, дозволяють сформуванню портфеля ключових проблем.

Для розв'язання ключових проблем (принаймні, найбільш важливих з них) кожній з них у відповідність ставляться одна чи кілька стратегічних дій, на визначення яких впливають:

- сильні і слабкі сторони організації, можливості та загрози, що існують у зовнішньому середовищі, які визначаються шляхом SWOT-аналізу, проведеного під час ситуаційної оцінки;
- досвід інших організацій, що знаходилися в подібній ситуації;
- ставлення реципієнтів (насамперед, ключових) до організації та до змін, що в ній плануються, і ті відносини, які повинні бути вибудованими між організацією та її реципієнтами, що визначається за допомогою аналізу реципієнтів;
- наявні в розпорядженні організації ресурси, їх кількісні і якісні характеристики, що визначається через аналіз ресурсів.

Стратегічні дії далі класифікуються і групуються по чотирьох типах: саги, пошуки, пригоди і парі [35-42, с. 62]. Причому, деякі автори (див., напр., [35-42]) наполягають на необхідності об'єднання під час розглянутого нами процесу стратегічних дій у стратегічні теми. Ми ж вважаємо, що для визначення змісту стратегії більш доцільно групувати стратегічні дії за вищевідзначеними типами, а їхнє об'єднання в теми здійснювати на етапі впровадження стратегії. На перший погляд у такій операції, здавалось би, немає рації, – цілком достатньо обмежитися вибором стратегічних дій. Однак тут є важливим не так саме угруповання, як розгляд наявності та співвідношення кількості стратегічних дій, які належать до різних типів, що додає змісту стратегії своєрідне "забарвлення", визначає переважну часову орієнтацію. Це поряд зі спрямованістю стратегії, яку дозволяє встановити ідентифікація типу зовнішнього середовища, здійснена під час ситуаційної оцінки, робить стратегію чимось більшим, ніж просто набором стратегічних дій, остаточно формуючи її зміст.

4.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ

- 1) Ознайомитись з теоретичними відомостями.
- 2) Назвати основні напрями антикризового управління для територіальних органів влади.
- 3) Обґрунтувати доцільність аналітичної діяльності, результатом якої є вибір одного з найбільш прийнятних сценаріїв розвитку суб'єкта і/або об'єкта управління.
- 4) Обґрунтувати доцільність підходу, котрий передбачає розробку стратегій, що базуються на умовах, у яких функціонує організація (Condition Driving Strategy).
- 5) Визначити специфіку антикризового управління в органах влади.
- 6) Ознайомитися з фактори, що є однаковими як для антикризового, так і для стратегічного менеджменту, які можна об'єднати в три групи: зовнішнього середовища, взаємодії й організаційні.
- 7) Знати класифікацію стратегічних дій.
- 8) Ознайомитись з факторами зовнішнього середовища.
- 9) Розкрити сутність ринкових особливостей.
- 10) Розкрити сутність "неформального" впливу з боку політичних суб'єктів на органи влади.

- 11) Розкрити сутність факторів взаємодії органів влади з різними суб'єктами.
- 12) Розкрити поняття "примусовість" послуг, що надаються органами влади.
- 13) Визначити вплив органів влади на зовнішнє середовище.
- 14) Визначити відмінності між органами влади та приватними організаціями і їх вплив на опрацювання стратегії.
- 15) Ознайомитись з ключовими організаційними факторами.
- 16) Обґрунтувати доцільність єдності визначення цілі між органами влади і приватними організаціями.

4.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до діагностики криз і кризових явищ, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) визначити ключові питання антикризового управління. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання доповіді та діагностики кризових явищ, визначити передумови виникнення криз та прогнозування їх наслідків. Запропонувати шляхи уникнення чи подолання кризових явищ (конфліктів).

Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.

4.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

- 1) Визначте суспільну увагу до діяльності організації з боку громадськості.
- 2) Визначте право власність, як такої званої "множинної" власності, характерної для публічних організацій до яких належать органи влади.
- 3) Обґрунтуйте доцільність враховувати очікування та бажання клієнтів.
- 4) Визначте цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності та стимули, як ключових організаційних факторів, що визначають відмінності між органами влади та приватними організаціями і які впливають на опрацювання стратегії.
- 5) Визначте обмеженість повноважень, вибірковість у відносинах і фаворитизм, як негативних явищ.
- 6) Визначте складність визначення поняття «критерії ефективності» та перешкоди, не переборовши яких, неможливо виробити ефективну антикризову стратегію.
- 7) Назвіть складові механізму розробки антикризової стратегії.
- 8) Обґрунтуйте доцільність опису історичного контексту організації в термінах зміни діяльності організації і її ідеалів.
- 9) Обґрунтуйте доцільність аналізу досвіду інших організацій.

- 10) Обґрунтуйте доцільність здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоденних сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз.
- 11) Обґрунтуйте доцільність визначення портфеля ключових проблем.
- 12) Обґрунтуйте доцільність проведення аналізу реципієнтів і ресурсів.
- 13) Обґрунтуйте доцільність визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.
- 14) Розкрийте зміст стратегії.
- 15) Обґрунтуйте доцільність групувати стратегічні дії у стратегічні теми на етапі впровадження стратегії.
- 16) Надайте відповідь на запитання п.4.6.

4.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

1. Складовими успіху будь-якого антикризового управління є наявність:
 - а) стратегії та контролю за її реалізацією;
 - б) стратегії, грошових коштів, здійснення контролю за реалізацією антикризових заходів;
 - в) стратегії та грошових коштів;
 - г) контролю за реалізацією антикризових заходів.
2. Механізм державної антикризової програми включає такі компоненти:
 - а) інституціональний;
 - б) моральний;
 - в) ідеологічний.
3. Проблеми, за яких виникає необхідність антикризового управління:
 - а) руйнування одного елемента системи;
 - б) необхідність коригування моделі управління;
 - в) руйнування системи управління.
4. До властивостей системи антикризового управління належать:
 - а) посилення інтеграційних процесів;
 - б) низькі мотиваційні стимули;
 - в) немає правильної відповіді.
5. Які з наведених показників можуть вказувати на наявність симптомів кризи в органах державної влади?
 - а) зниження продуктивності праці;
 - б) зниження плинності кадрів;
 - в) нездатність керівника використовувати компроміс.
6. Основні цілі антикризового управління – це:
 - а) своєчасно розпізнавати кризові явища та забезпечити достовірність результату розпізнавання;

- б) задоволення вимог органів місцевого самоврядування та виконання зобов'язань перед владою;
- в) подолання як причин кризи, так і її симптомів.

7. До головних інструментів антикризового управління належать:

- а) антикризова програма;
- б) самоорганізація системи;
- в) застосування принципово нової системи управління.

8. До принципів ефективності антикризового управління належать:

- а) професіоналізм;
- б) прогнозування тенденцій;
- в) якість антикризових програм.

9. До особливостей системи антикризового управління належать:

- а) гнучкість;
- б) адаптивність;
- в) терплячість.

10. Фактори, що впливають на ефективність антикризового управління:

- а) рівень формалізму;
- б) стратегія антикризової програми;
- в) мотивація ініціативи.

11. До функцій антикризового управління належать:

- а) управління в умовах кризи;
- б) розробка концепції подолання кризи;
- в) розпізнавання ознак кризи;
- г) усі відповіді правильні.

12. Визначте послідовність кроків здійснення стратегії антикризового управління, якщо: крок 1 означає аналіз причин кризи; 2 – вибір антикризової стратегії; 3 – перегляд місії і системи цілей організації; 4 – реалізацію антикризової стратегії; 5 – оцінку і контроль антикризової стратегії:

- а) 1; 3; 2; 4; 5;
- б) 1; 2; 3; 5; 4;
- в) 3; 1; 2; 4; 5.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №5

5 РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ АНТИКРИЗОВОЇ СТРАТЕГІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

5.1 Мета заняття: ознайомлення здобувачів з різновидами криз у державному управлінні та факторами, що спричиняють кризові ситуації.

Завдання заняття : *ознайомитись з*

- ознаками криз, які враховують причини, характер та наслідки кризи;
- сутністю та основними принципами антикризового управління;
- видами стратегії антикризового розвитку;
- загальними вимогами до процесу формування антикризової стратегії;
- головними методологічними принципами соціального проектування;
- кадровим потенціалом антикризової стратегії.

5.2 Необхідні теоретичні відомості

Загальні положення.

Різновиди криз державного управління за рівнями виникнення:

- загальносуспільні кризи в системі "Держава" (політичні, економічні, соціальні, комплексні);
- політичні та організаційні кризи в системі "Державна влада",
- кризи в системі "Регіон" (політичні, економічні, соціальні, організаційні);
- організаційні кризи в установах державної влади.

Кризи також можна класифікувати за іншими ознаками, які враховують причини, характер та наслідки кризи: *за особистісною ознакою:* об'єктивна, суб'єктивна; *за ступенем керованості:* керована, некерована; *за масштабом:* локальна, функціональна, глобальна; *за ступенем втрат:* незначна, збиткова, руйнівна; *за відношенням до середовища,* екзогенна, ендогенна; *за ступенем впливу,* легка, середня, глибока; *за вірогідністю виникнення,* випадкова, закономірна; *за природою виникнення:* природна, штучна; *за ступенем вияву:* потенційна, латентна, гостра; *за тривалістю:* короткочасна, затяжна, циклічна; *за інтенсивністю вияву:* уповільнена, інтенсивна, реактивна; *за характером процесу:* оновлення, оздоровлення, ослаблення, нова криза, загострення.

Фактори, що спричиняють кризові ситуації:

- неспроможність внутрішнього середовища системи "встигати" за змінами, потребами, вимогами зовнішнього середовища;
- невідповідність структури, функцій, методів діяльності характеристикам об'єкту управління;
- недосконалість та суперечливість нормативно-правового поля, в якому діє система управління;
- жорсткі часові обмеження для виконання системою покладених на неї завдань;
- суперечності у потребах в темпах розвитку керуючої та керованої систем;

- протиріччя інтересів керуючої та керованої систем;
- суперечності у потребах і темпах розвитку елементів керуючої системи.

Виникнення кризи на стадіях циклу життєдіяльності системи державного управління зумовлено її своєрідними проявами: на стадії зародження через визначення базових суперечностей у визначенні параметрів системи та заходів щодо їх нейтралізації; на стадії зростання через неналежне виконання обов'язків учасниками процесу управління; відсутність ресурсів, їх невчасне надходження; на стадії стабільності через вичерпуванням ресурсів або втратою інтересу до участі в процесі, конфліктом його ініціаторів або учасників; "тупцювання" на місці; на стадії негативної динаміки через нарощуванням факторів спротиву; на стадії депресії через невизначеність ситуації з посилення позитивної динаміки або стримування негативних змін.

Сутність та основні принципи антикризового управління.

Антикризове управління – це управління, в якому встановлено певним чином передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, заходів із зниження негативних наслідків кризи та використання її факторів для наступного розвитку.

Антикризове управління доцільно організувати відповідно до таких принципів:

- загальні для системи управління: економічної ефективності; соціальної відповідальності; розмежування функцій політичного, державного та господарського управління; орієнтації на споживача; системності;
- специфічні для антикризового управління планування та розробки спеціальних програм стратегічного характеру; постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища; безперервності; цілеспрямованість процесу управління; оперативності та достовірності вхідної інформації; достовірності прогнозів; відсутності універсальних антикризових рішень; кінцевої орієнтації на діяльність.

Формування стратегії

Антикризова стратегія має будуватися на підставі системного підходу, тобто з використанням таких принципів:

- якщо один елемент поновлюється, наповнюється чимось новим, його зміна обов'язково має відобразитися в інших, викликати в них адекватні йому перетворення;
- здійснення перетворення в системі повинно базуватися лише на тих її компонентах, які придатні для вирішення відповідного управлінського завдання на конкретному етапі;
- здійснення будь-яких перетворень мають відбуватися в умовах проведення їх постійної оцінки та моніторингу на предмет раціональності та вчасності.

Стратегія формується і розробляється вищим керівництвом, але її реалізація передбачає участь усіх рівнів управління, вона повинна відповідати певним вимогам:

- спрямованість на "випереджуючий стан" державного управління, на перспективу;
- обґрунтованість широкими дослідженнями та фактичними даними;
- залучення до роботи фахівців;
- цілісність протягом тривалого періоду при забезпеченні певної гнучкості цілей окремих елементів системи.

Види стратегії антикризового розвитку: "Попередження", "Протидія", "Стабілізація", "Вичікування", "Ризик".

Стратегія "Попередження" передбачає недопущення або запобігання кризи на початковому етапі, успішність її реалізації вимагає наявності висококваліфікованих кадрів, здатних вчасно виявити фактори, що загрожують стабільності функціонування системи, відібрати ту інформацію, яка відображає тенденції та перспективи розвитку системи, а також таких, що володіють навичками оперативного та стратегічного управління.

Головним заходом **стратегії "Протидія"** є уповільнення розвитку кризових явищ, яке можливе за умов наявності підготовлених кадрів та грамотного розподілу функцій, адже невідповідність професійних якостей працівників вимогам певних функцій спричинить ускладнення реалізації стратегії.

Стратегія "Стабілізація" 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, отже роль організаційних та соціально-психологічних методів управління є в даному випадку значущою.

Стратегії "Вичікування" та "Ризик" близькі за своєю суттю, адже дають 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 дієвому стані як тільки того вимагатиме ситуація. Правильність дій в даному випадку залежить від об'єктивності та повноти наявної інформації про тенденції розвитку системи, а у випадку із стратегією "Ризику" ще й технічних можливостей зробити відповідні математичні розрахунки щодо ймовірної поведінки системи.

Загальні вимоги до процесу формування антикризової стратегії:

- ситуаційна виправданість розробки, прийняття та реалізації стратегії, яка сприяє розв'язанню проблеми, запобігає її загостренню;
- існування чіткої уяви про механізм (алгоритм) реалізації, а саме мету дії, завдання, порядок їх виконання (організацію, мотивацію, контроль), можливості вчасно визначати необхідні організаційні зміни в системі, орієнтуючись при цьому на досягнення кінцевої мети;
- максимальне використання потенційних можливостей системи та оточуючого середовища в процесі реалізації стратегії;

- ресурсна забезпеченість усіх етапів підготовки та реалізації стратегії;
- можливість адекватного коригування стратегії при зміні ситуації;
- відкритість доступу виконавців до інформації.

Процес формування антикризової стратегії передбачає виконання таких робіт:

- глибока діагностика минулого стану системи та виявлення причин загрози або виникнення кризової ситуації, що загрожує її безпеці, стійкості, надійності;
- визначення масштабів загрози кризової ситуації або існуючого кризового стану, ступінь охоплення кризою елементів системи;
- виявлення факторів, що визначають кризовий стан, оцінка стану внутрішнього та зовнішнього середовища системи;
- формування проблеми, визначення мети та цілей антикризового управління;
- формування стратегії антикризового управління та заходів з її реалізації;
- визначення термінів, методів, інструментів реалізації та відповідальних;
- реалізація стратегії;
- моніторинг процедур реалізації стратегії антикризового управління (виявлення тенденцій у поведінці ключових елементів системи);
- оцінка результатів;
- коригування антикризової стратегії;
- розробка концепції стратегічного розвитку системи.

Механізм розробки антикризової стратегії для органів державного управління має такі складові:

- опис історичного контексту організації в термінах зміни діяльності організації і її ідеалів;
- аналіз досвіду інших організацій;
- здійснення ситуаційної оцінки в термінах сьогоденних сильних і слабких сторін, майбутніх можливостей і загроз;
- визначення портфеля ключових проблем;
- проведення аналізу реципієнтів і ресурсів;
- визначення стратегічних дій для управління ключовими проблемами і змісту стратегії.

Відзначені складові пов'язані між собою таким чином, що зміст стратегії визначається типом зовнішнього середовища і стратегічних дій. Тип зовнішнього середовища ідентифікується під час ситуаційної оцінки поряд із сильними і слабкими сторонами, можливостями і загрозами для організації. Стратегічні дії спрямовані на розв'язання ключових проблем, визначний вплив на них справляють наявні в розпорядженні організації ресурси, ставлення до неї реципієнтів і досвід інших організацій. Варто також враховувати сильні і слабкі сторони організації, можливості і загрози, що існують у зовнішньому середовищі. Портфель ключових проблем формується виходячи з порівняння нинішньої ситуації із баченням і цілями організації, які остаточно формулюються завдяки опису історичного контексту.

Антикризове управління для територіальних органів влади

На рівні території виокремлюються три напрями антикризового управління: антикризове управління безпосередньо органом влади:

1. Антикризове управління об'єктами соціальної сфери і/або комунальними підприємствами (зазвичай у поєднанні з першим пунктом, оскільки кризовий стан підвідомчої мережі, як правило, викликаний кризою бюджету і навпаки).

2. Антикризове управління (регулювання) окремими комерційними підприємствами територіального утворення. У цьому напрямі є доцільним поділ, зокрема, крупних промислових підприємств на три групи: ефективно працюючі виробничі потужності; потенційно ефективні, але незадіяні виробничі потужності, відносно яких можливе ініціаціювання програми реструктуризації на основі пайової участі або створення техноцентрів; неефективно працюючі виробничі потужності, до яких слід застосовувати програми диверсифікації підприємства або його ліквідація.

3. Антикризове управління об'єктом управління в цілому, як єдиною системою, що дозволяє ефективніше долати кризові явища.

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).

Соціальне партнерство як складова антикризових дій

Соціальне партнерство органів влади і недержавних організацій (асоціацій громадян) найдоцільнішим представляється у сфері неприбуткової, непривабливої для комерційних організацій, тобто у сфері реалізації різних соціальних програм, а згодом, і у сфері соціального забезпечення в цілому.

Ініціатива населення, яке самоорганізується, особливо корисна для розв'язання нових для територіальної громади проблем, це схований резерв, ресурс, помічник і союзник органам місцевого самоврядування в оперативному розв'язанні приземлених, але гострих, часто нових проблем.

Недержавні неприбуткові організації (ННО) можуть мати риси і виконувати певні функції, що сьогодні вважаються прерогативою органів влади, вони спеціалізуються переважно на послугах, для яких характерна наявність таких особливостей: трудомісткість, адресність, інноваційність, опора на громадськість.

Процес соціального проектування доводиться будувати не "лінійно", а за "циклами", у вигляді якихось циклічних "петель", з "поверненням назад" і ретельним аналізом пройдених кроків.

Головними методологічними принципами соціального проектування є:

- відкритість, прозорість і різноманіття можливостей;
- виразність і визначеність компетенції і меж відповідальності;
- вільне самовизначення і відповідальний публічний вибір.

При реалізації соціальних проектів (програм) в органах влади та громадськості, крім консолідації зусиль, виникає потреба у залученні таких ресурсів:

- ресурси влади (у різних випадках це можуть бути і органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування);
- ресурси громадськості;
- ресурси взаємодії влади й громадськості;
- ресурси взаємодії громадськості, бізнесу та органів влади.

Кадровий потенціал антикризової стратегії

Фахівців з антикризового державного управління можна поділити на три групи:

1. *Внутрішній кадровий потенціал* антикризового управління – сукупність державних службовців органу влади.

2. *Зовнішній кадровий ресурс* антикризового управління – сторонні спеціалісти (вітчизняні та закордонні науковці, топ-менеджери бізнесових організацій, висококваліфіковані антикризові менеджери, що мають відповідну освіту та достатній практичний досвід), що не мають статусу державного службовця, але добре обізнані з технологією антикризового управління в інших сферах забезпечення життєдіяльності суспільства.

3. "Генералітет" антикризового управління – депутати рад різного рівня або представники політичних партій, які приймають концептуальні положення виходу із кризової ситуації, відшукують виконавців та контролюють хід здійснення намічених заходів – *джерело кадрового збурення* або кадрової нестабільності, оскільки при зміні політичного керівництва кадровий склад фахівців з антикризового управління змінюється. Вони прагнуть не стільки надати конкретну допомогу, скільки отримати політичні "дивіденди" від своєї участі у виробленні антикризових заходів.

Фахівець з антикризового управління має:

✓ володіти: знаннями з державного управління, права, макро- та мікроекономіки, соціальної психології, техніки управління, інформаційних технологій, математики, історії, культури, іноземної мови тощо;

✓ мати: здібності лідера, підприємця, організатора (волю, рішучість, перспективно-аналітичний склад розуму, раціоналізм мислення); фізичну витривалість до перевантажень і нерівномірності трудового ритму; досвід практичної роботи;

✓ бути: компетентним, підприємливим, відданим справі, комунікабельним, рішучим;

✓ знати: стратегію і тактику, методи управління, внутрішнє середовище, систему контактів системі державного управління; додержуватися: законів,

кодексу державних службовців; уміти: спілкуватися та керувати людьми, визначати стратегію і тактику, ставити завдання та цілі, визначати пріоритети, приймати нестандартні управлінські рішення, йти на ризик (за необхідності), використовувати інформаційні технології.

Державний службовець, що займається виробленням та реалізацією антикризових заходів, має відповідати всім вимогам, що висуваються до державних службовців, разом з тим, йому повинні бути притаманні ще й додаткові риси, які дозволять виконувати специфічні функції. Антикризовий фахівець крім класичних функцій управління виконує наступні функції: стратегічну щодо постановки мети діяльності на основі аналізу ситуації та складених прогнозів, координації процесу розробки стратегії і плану заходів; адміністративну з контролю і оцінки результатів, корекції діяльності, її координації у просторі, часі та ресурсах, встановлення системи заходів заохочень і покарань; експертно-інноваційну щодо постійного, цілеспрямованого ознайомлення з новинами в сферах права, державного управління, економіки, їх кваліфікованої оцінки і селекція, створення умов для невідкладного впровадження в практику; виховну зі створення в колективі сприятливого морально-психологічного клімату, підтримці традицій, запобіганню або подоланню конфліктів, формуванню стандартів поведінки; лідируючу з ініціювання та інтеграції діяльності співробітників, аналізу відповідності, несуперечності їх інтересів меті організації, зважаючи на те, що від цього залежать загальний настрій в роботі, збереження внутрішньої єдності колективу.

Знання, якими володіють фахівці з антикризового управління, мають забезпечувати їм свободу орієнтації в різноманітних проблемах органу влади щодо організаційно-технологічного і соціально-економічного розвитку об'єктів управління, економічне мислення і широту поглядів, господарську обачність, навички аналітичної оцінки ситуації, заповзятливість і організованість, винахідництво і творчість в справах, ініціативність.

Наявність фахівців найвищого рівня підготовленості сприяє формуванню системи управління, у тому числі й стосовно антикризових заходів.

5.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ

- 1) Ознайомитись з теоретичними відомостями.
- 2) Ознайомитись з різновидами криз державного управління та факторами, що спричиняють кризові ситуації.
- 3) Знати різновиди криз державного управління за рівнями виникнення.
- 4) Визначити ознаки криз, які враховують причини, характер та наслідки кризи.
- 5) Знати фактори, що спричиняють кризові ситуації.
- 6) Розкрити сутність та основні принципи антикризового управління.
- 7) Обґрунтувати доцільність побудови антикризова стратегія на підставі системного підходу.
- 8) Визначити принципи формування стратегії.

- 9) Знати загальні вимоги до процесу формування антикризової стратегії.
- 10) Ознайомитись з видами певних робіт, що передбачають процес формування антикризової стратегії.
- 11) Знати складові механізму розробки антикризової стратегії для органів державного управління.
- 12) Розглянути антикризове управління для територіальних органів влади.
- 13) Знати фактори, що впливають на формування антикризової стратегії в органах влади.
- 14) Розглянути соціальне партнерство як складову антикризових дій.
- 15) Ознайомитись з головними методологічними принципами соціального проектування.
- 16) Назвати потреби, необхідні при реалізації соціальних проектів (програм) в органах влади та громадськості.
- 17) Ознайомитись з кадровим потенціалом антикризової стратегії.
- 18) Ознайомитись з класифікацією поділу фахівців з антикризового державного управління на групи.
- 19) Знати класифікацію поділу фахівців з антикризового державного управління на групи.
- 20) Назвати критерії оволодіння знаннями та підготовленості, необхідні для фахівців з антикризового управління.

5.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до діагностики криз і кризових явищ, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) визначити ключові питання антикризового управління. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання доповіді та діагностики кризових явищ, визначити передумови виникнення криз та прогнозування їх наслідків. Запропонувати шляхи уникнення чи подолання кризових явищ (конфліктів).

Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.

5.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

- 1) Визначте виникнення кризи на стадіях циклу життєдіяльності системи державного управління.
- 2) Назвіть види стратегії антикризового розвитку.
- 3) Назвіть принципи, відповідно яким доцільно організувати антикризове управління.
- 4) Обґрунтуйте доцільність участі усіх рівнів управління для реалізації стратегії, яка формується і розробляється вищим керівництвом.
- 5) Розкрийте сутність стратегії антикризового розвитку "Попередження".
- 6) Розкрийте сутність стратегії антикризового розвитку "Протидія".
- 7) Розкрийте сутність стратегії антикризового розвитку "Стабілізація".

- 8) Розкрийте сутність стратегії антикризового розвитку "Вичікування".
- 9) Розкрийте сутність стратегії антикризового розвитку "Ризик".
- 10) Виокремте три напрями антикризового управління на рівні територій.
- 11) Назвіть фактори, що впливають на формування антикризової стратегії в органах влади.
- 12) Знати класифікацію поділу фахівців з антикризового державного управління на групи.
- 13) Назвіть критерії знань, якими мають володіти фахівці з антикризового управління.
- 14) Надайте відповідь на запитання п.5.6.

5.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

1. Стратегічне планування продуктивності організації охоплює такий проміжок часу:
 - а) 5-10 років;
 - б) 3-5 років;
 - в) 1-3 роки.
2. Функція планування являє собою:
 - а) виявлення і структурування, визначення пріоритетів і послідовності дій;
 - б) вибір дій, засобів і ресурсів із забезпечення досягнення поставлених цілей;
 - в) вибір планових показників і методів досягнення місії організації.
3. Гнучкість у плануванні характеризується:
 - а) еластичністю планування;
 - б) здатністю планів реагувати на прояв випадкових факторів;
 - в) наступністю та взаємозв'язком планів різної складності і тривалості.
4. Забезпечення ресурсами за стадіями управління здійснюється на етапах:
 - а) прогнозування;
 - б) планування;
 - в) оперативного управління.
5. Сіткові методи планування дозволяють оптимізувати:
 - а) фінансові ресурси;
 - б) ресурси у часі;
 - в) трудові ресурси.
6. Який вид планування вирішує конкретні завдання?
 - а) планування перспектив і майбутнього стану організації;
 - б) оперативне;
 - в) тактичне.

7. Що являє собою планування?

- а) встановлений порядок робіт, що направлений на досягнення мети;
- б) встановлений порядок робіт, що направлений на досягнення мети і встановлення строків виконання робіт;
- в) соціальний процес, який є безперервним, дозволяє побудувати надійні та ефективні системи для досягнення мети людини і підприємства.

8. До факторів, що визначають ефективність антикризового управління, належать:

- а) аналіз обставин;
- б) стратегія антикризових програм;
- в) методологія розробки рішень;
- г) усі відповіді правильні.

9. До видів державного регулювання кризових ситуацій належать:

- а) фінансова сфера;
- б) бюджетне регулювання;
- в) сфера трудових відносин.

10. Антикризове управління:

- а) передбачення небезпеки кризи;
- б) аналіз факторів та причин появи кризових явищ;
- в) розробка заходів щодо зниження негативних наслідків кризи.

ГЛОСАРІЙ

Криза – максимальне загострення суперечностей в певній системі, що обумовлює виникнення нестабільності системи, послабляючи її положення в навколишньому середовищі; ознаками кризи є: різка зміна становища системи; суттєве загострення суперечностей між її елементами; загроза життєдіяльності системи; стан непевності; невідкладність прийняття рішень.

Криза державного управління – це особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси.

Організаційна криза системи державного управління – це максимальне загострення суперечностей між рівнями розвитку її елементів або невідповідності їх меті, що призводить до суттєвого зниження якості роботи.

Сутність антикризового управління складають сукупність методів, прийомів, що дозволяють ідентифікувати кризове явище, здійснити його діагностику та профілактику, подолати негативні наслідки, нейтралізувати перебіг кризового процесу.

Стратегія – детальний, всебічний, комплексний план, що призначений для забезпечення реалізації мети системи.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Антикризіві стратегії в державному управлінні : метод. рек. / авт. кол. : В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхова, Н.С. Миронова та ін. – К. : НАДУ , 2008. – 52 с.
2. Антикризіве управління підприємством: проблеми і шляхи їх розв'язання в умовах України // Наук. пр. МАУП. – К. : МАУП, 2008.
3. Бакуменко В.Д. Виділення та характеристика загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах суспільних змін / В.Д. Бакуменко, О.В. Червякова [Електронний документ]. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/2.pdf.
4. Василенко В.О. Антикризіве управління підприємством : навч. посіб. для вищих навч. закл. – К. : ЦУЛ, 2003. – 504 с. : схеми.
5. Василенко В.О. Антикризіве управління підприємством : навч. посіб. для вищ. навч. закл. – К. : ЦУЛ, 2010. – 504 с.
6. Геєць В.М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру: контекст змін / В.М. Геєць / Вісник Державної служби України. – № 2, 2011. – С. 30-43.
7. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарРІ У АДУ, 2002. – 492 с.
8. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарРІДУ У АДУ, 2002. – 492 с.
9. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарРІ ЖДУ, 2002. – 492 с.
10. Економічна безпека бізнесу : навч. посіб. / [Г.О. Швиданенко, В.М. Кузьомко, Н.І. Норіцина та ін.] ; за заг. та наук. ред. Г.О. Швиданенко. – К. : КНЕУ, 2011. – 511 с.
11. Іванюта С.М. Антикризіве управління : навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 288 с.
12. Захожай В.Б., Салухіна Н.Г., Язвінська О.М., Чорний А.Ю. Управління якістю : підручник. – К. : МАУП, 2009.
13. Карпенко О.А. Основи антикризового управління : навч.-метод. посіб. – К. : НАДУ, 2006. – 208 с.
14. Кривов'язюк І.В. Антикризіве управління підприємством : навч. посіб. – К. : Кондор, 2008. – 366 с.
15. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Л. : Літопис, 2001. – 376 с.
16. Лігоненко Л.О. Антикризіве управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій: (Монографія) / Київськ. нац. торг-екон. ун-т. – К. : КНТЕУ, 2001. – 579 с.
17. Мельтюхова Н.М. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання / Н.М. Мельтюхова / Державне будівництво :

- Електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 2. – С. 10.
18. Мережко Н.В. Управління якістю / Н.В. Мережко, В.В. Осієвська, Н.С. Ясинська. – К: КНТЕУ, 2010. – 216 с.
19. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 2005. – 160 с.
20. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / За заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. – Ірпінь, 2000.
21. Одінцева Г.С., Мельтюхова Н.М. Теорія та історія державного управління : Опорний конспект лекцій. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2001. – 130 с.
22. Основи антикризового управління : навч.-метод. посіб. / Карпенко О.А. – К. : НАДУ, 2006. – 208 с.
23. Салухіна Н.Г., Язвінська О.М. Стандартизація та сертифікація товарів і послуг : підручник. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 336 с.
24. Ситник Л.С. Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством / НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк: ІЕП НАН України, 2000. – 503 с. : іл. – Бібліогр. : С. 474-500.
25. Ситник Л.С. Організаційно-економічний механізм антикризового управління підприємством / НАН України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2012. – 503 с.
26. Соціально-економічна безпека : навч. посіб. / [О.О. Беляєв, Л.П. Бортнікова, В.І. Кириленко та ін.] ; за заг. ред. О.О. Беляєва, В.І. Кириленка. – К. : КНЕУ, 2010. – 316 с.
27. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева та ін. ; За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – 244 с.
28. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева та ін. ; За заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – 244 с.
29. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : монографія / В.В. Корженко, Г.С. Одінцева, Н.М. Мельтюхова та ін. ; За заг. ред. проф. В.В. Корженка. – Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. – 216 с.
30. Фінансовий менеджмент : підручник / Кер. кол. авт. і наук. ред. проф. А.М. Поддєрьогін. – К. : КНЕУ, 2005. – 535 с.
31. Чернявский А.Д. Антикризисное управление : учеб. пособ. / Межрегиональная академия управления персоналом. – К. : МАУП, 2000. – 208 с.
32. Шапурова О. О. Політика антикризового управління / О.О. Шапурова // Актуальные проблемы экономики. – 2008. – №8. – С. 147-153.
33. Штангрет А.М. Антикризове управління підприємством : підручник. – Львів : Українська академія друкарства, 2008. – С. 64-65.
34. Якубовський О.П. Управління ризиками та кризами : навч. посіб. / О.П. Якубовський, Т.І. Пахомова, Н.М. Драгомирецька. – К. : Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентові України, 2005. – 68 с.

35. Ansoff H.I. Strategic Issue Management / H.I. Ansoff // Strategic Management Journal. – 1980. – №2. – P. 131-148.
36. Christenson P.R. Business Policy : Text and Cases / P.R. Christenson. – Homewood : Irwin, 2003. – 348 p.
37. Gawthrop L.C. Administrative Politics and Social Change. – New York : St. Martin's Press, 1991.
38. Hughes O. Public Management and Administration / O. Hughes. – London : acmillan, 2008. – 407 p.
39. Mason R.O. Challenging Strategic Planning Assumptions / O. Mason I.I. Mitroff. – New York : Wiley-Interscience, 2001. – 266 p.
40. Nutt P.C. Strategic Management of Public and Third sector Organizations (third edition) / P.C. Nutt, R. W. Backoff. – San Francisco : Jossey-Bass, 2006. – 512 p.
41. Nutt, P.C. The Tactics of Implementation // Academy of Management Journal. – 1996. – № 29 (2). – P. 230-261.
42. Steiner G. Top Management Planning / G. Steiner. – New York : Macmillan, 2009. – 326 p.