

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.9.32](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.9.32)

УДК 35.088+658.3

*I. М. Дорош,  
старший викладач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту,  
Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів  
ORCID ID: 0000-0003-1394-5639*

*О. І. Дорош,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри зовнішньоекономічної та митної діяльності, Національний  
університет «Львівська політехніка», м. Львів  
ORCID ID: 0000-0002-4537-9558*

## **ІНСТРУМЕНТАРІЙ АДМІНІСТРУВАННЯ СТРЕСОВИХ СИТУАЦІЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*I. Dorosh  
Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial Management,  
Lviv Polytechnic National University, Lviv*

*O. Dorosh  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Foreign  
Economic and Customs Activities, Lviv Polytechnic National University, Lviv*

### **SET OF INSTRUMENTS FOR THE ADMINISTRATION OF STRESSFUL SITUATIONS IN PUBLIC AUTHORITIES**

*У статті досліджено генезис поняття «адміністрування», запропоновано визначення процесу адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади. Згенеровано інструментарій стрес-менеджменту та ризик-менеджменту, з метою виокремлення тих методів, які консолідуються з галуззю публічного управління та адміністрування. Обґрунтовано доцільність їх використання, коли предметом дослідження є стресові ситуації, які мають низку відмінностей від поняття «стрес» та можуть мати як конструктивні, так і деструктивні наслідки. У підсумку основну увагу акцентовано на необхідність активного розвитку публічно-приватного партнерства, з метою отримання додаткових можливостей для адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади, оскільки сьогодні галузь публічного управління особливо потребує впровадження інноваційних інструментів управлінського впливу. Окрім цього раціональне поєднання інструментів ризик-менеджменту та стрес-менеджменту допоможе під іншим кутом глянути на бюрократичні управлінські процеси, що нерідко стають джерелами кризових явищ.*

*In the article researched the genesis of the concept of "administration", defined the process of administration of stressful situations in public authorities as a managerial activity within the legal field, in order to implement managerial influence on stressful situations in professional activities of public servants by directing their consequences to constructive way. Stress management and risk management tools have been generated in order to identify those methods that are consolidating with the public administration sphere. The expediency of their using is substantiated, while the*

*subject of research is stressful situations, which have a number of differences from the concept of "stress" and can have constructive and destructive consequences.*

*According to the results of the study, it is worth noting a fairly wide range of tools for the administration of stressful situations in public authorities, but its practical use has its own characteristics. This primarily concerns the legal field, which creates a number of restrictions, for example, on the methods of transferring risky functions. In addition, the current tools for responding to crises for local governments are quite resource-intensive. At the same time, today the branch of public administration especially needs the implementation of innovative tools of managerial influence, as it is the link that connects all spheres of society. That is why it is necessary to actively develop public-private partnerships, in order to obtain additional opportunities for the administration of stressful situations in public authorities. An example of such cooperation can be approbation of carriers of artificial intelligence, special software, etc. Of course, such methods can be applied to management processes that do not contain state secrets or confidential information.*

*A rational combination of risk management and stress management tools for effective management of stressful situations in public authorities will help to look at the bureaucratic management processes from a different angle, which often become sources of crisis. For example, the maximum simplification of procedural moments with the involvement of qualified personnel and carriers of artificial intelligence (transfer method), assessment of psycho-emotional state of public servants at the beginning of the working day using the same artificial intelligence (internal reduction method), adjusting the burden on the official, depending on his psycho-emotional state (method of adoption), etc.*

**Ключові слова:** *адміністрування; управлінські інструменти; ризик-менеджмент; стрес-менеджмент; органи публічної влади.*

**Key words:** *administration; management tools; risk management; stress management; public authorities.*

**Постановка проблеми.** Попри існування великої кількості методик долаття професійних стресів, актуальність таких досліджень зростає з року в рік. У першу чергу, це зумовлено динамічністю змін у суспільному житті, а також тими кризовими явищами, які переживає увесь цивілізований світ через пандемію COVID-19. Усе це збільшує навантаження як на комерційну сферу, так і на органи публічної влади. Потреба у перебудові усіх управлінських процесів в умовах переходу на дистанційну роботу актуалізує також і потребу в розширенні інструментів впливу на елементи соціально-економічних систем.

Органи публічної влади – це інституції, діяльність яких спрямована на виконання суспільних завдань та функцій. Проте, як і будь-які інші соціальні системи, вони також піддаються кризовим явищам, які нерідко є наслідками стресових ситуацій. Саме тому розширення та удосконалення управлінського інструментарію в органах публічної влади набуває особливої актуальності та є важливим етапом в умовах переходу до нової парадигми публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття «адміністрування» (від латинського *administro* – керую) – управління, завідування; у негативному розумінні – процес управління, обтяжений наказами та розпорядженнями без відповідної роз'яснювальної роботи (Велика українська енциклопедія). Варто зазначити, що негативний підтекст цього поняття в Україні сформувався протягом радянського періоду системи державного управління.

Система адміністрування як складова системи управління будь-якої організації та в публічно-приватному партнерстві розглядається в розрізі сукупності основних, управлінських та допоміжних процесів, що мають на меті забезпечити належний рівень прозорості управління та ефективності використання ресурсів (Ortynska N., Kuzmin O., Ovcharuk V. and Zhezhukha V., 2020).

На думку Кузьменко О.В., термін «адміністрування» варто розуміти як процес прогнозування, організування, виконання, розпорядження та контролювання. Якщо ж мова йде про публічне адміністрування, то необхідно здійснювати зміщення пріоритетів в напрямку цілей та завдань, акцентуючи увагу на узагальнених індикаторах результативності процесу та узгодженні усіх його складових із встановленими принципами (Кузьменко, 2009).

Амосов О.Ю та Гавкалова Н.Л. розглядають публічне адміністрування у вузькому та широкому значенні. У вузькому сутність цього терміну обмежується діяльністю органів виконавчої влади, у широкому – це функціонування усіх гілок влади, причому, як зазначають автори, саме в такому розумінні досліджуване поняття є нічим іншим, як модифікацією класичного менеджменту в усіх сферах суспільного життя, акцентуючи увагу на контролюванні процесу формування ресурсів, з метою їх ефективного використання органами публічної влади (Амосов та Гавкалова, 2014).

Публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, в основі якої лежить три її прояви: народовладдя, державна влада та місцеве самоврядування. На думку Максименюка М.Ю., це окрема сфера суспільного існування (ноосфера), що ґрунтується на науково-раціональній та морально-справедливій основі (Максименюк, 2015).

Цікавою є думка Лазор О.Я. та Лазор О.Д., щодо змісту складових категорій «публічне управління та адміністрування», а саме: публічне управління як діяльність публічних осіб, у процесі прийняття владних політичних рішень; адміністрування – як діяльність професійних публічних службовців щодо реалізації цих рішень та контролюванні за їх виконанням. (Лазор та Лазор, 2015). Отже, тут ми також бачимо ототожнення понять «адміністрування» та «виконавча влада». Щодо «публічного управління» та «адміністрування» – це взаємодоповнюючі категорії, проте використання та розгляд їх роздільно є доцільним та дозволяє отримати принципово нові результати.

Публічне адміністрування є складовою публічного управління та розглядається як система із управлінськими процесами у ній, оскільки органи публічної влади використовують функції публічного менеджменту, з метою реалізації управлінського впливу (Бакуменко та Красноручський, 2018).

Проте Таран Є.І. трактує поняття «публічне адміністрування» як нову форму управління у публічному секторі, яке являє собою цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій та юридичних або ж фізичних осіб щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів, а також виконання низки основних функцій, таких як: планування, координування діяльності, моніторинг результатів, тощо. Таким чином, на думку автора, категорія «державне управління» за своїм змістом є більш близькою до поняття «публічне адміністрування», де ключовим елементом є держава, а ніж до «публічного управління», ключовим аспектом якого є народ (Таран, 2020).

Дробязко А.М. розділяє поняття «адміністрування» у публічному та приватному секторах, зазначаючи, що у воно часто ототожнюється із категорією «менеджмент» саме у приватній сфері. Проте адміністрацією прийнято вважати певну організовану структуру, яка виконує функції реалізації політики тих, хто приймає рішення. Що ж до адміністрації у публічній сфері, то тут науковець також наводить вузький та широкий зміст цього поняття. У вузькому значенні адміністрація – це професійна діяльність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що скерована на реалізацію рішень керівництва. Що ж до широкого значення цієї категорії, то це система адміністративних інституцій із чіткою ієрархією, за допомогою якої відповідають за виконання важливих державних рішень спрямовується зверху вниз (Дробязко, 2011).

Такою ж є думка К.Л. Бугайчук стосовно близькості за значенням термінів «менеджмент» та «адміністрування», проте доцільним є використання саме категорії «адміністрування», коли мова йде про характеристику внутрішніх процесів органів публічної влади та інших організацій публічної сфери. Що ж стосується поняття «управління», то воно описує зовнішню сферу діяльності органів публічної влади (Бугайчук, 2017).

Проте, розглядаючи стресові ситуації у процесі професійної діяльності в органах публічної влади, доцільним є використання терміну «адміністрування», так як мова йде про внутрішні управлінські процеси, а саме аспекти кадрової політики. Також, досліджуючи саме публічну сферу, варто зазначити, що адміністрування стресових ситуацій органів публічної влади – це система управлінських процесів в межах правового поля, з метою реалізації управлінського впливу на стресові ситуації у професійній діяльності публічних службовців, шляхом скерування їх наслідків у конструктивне русло.

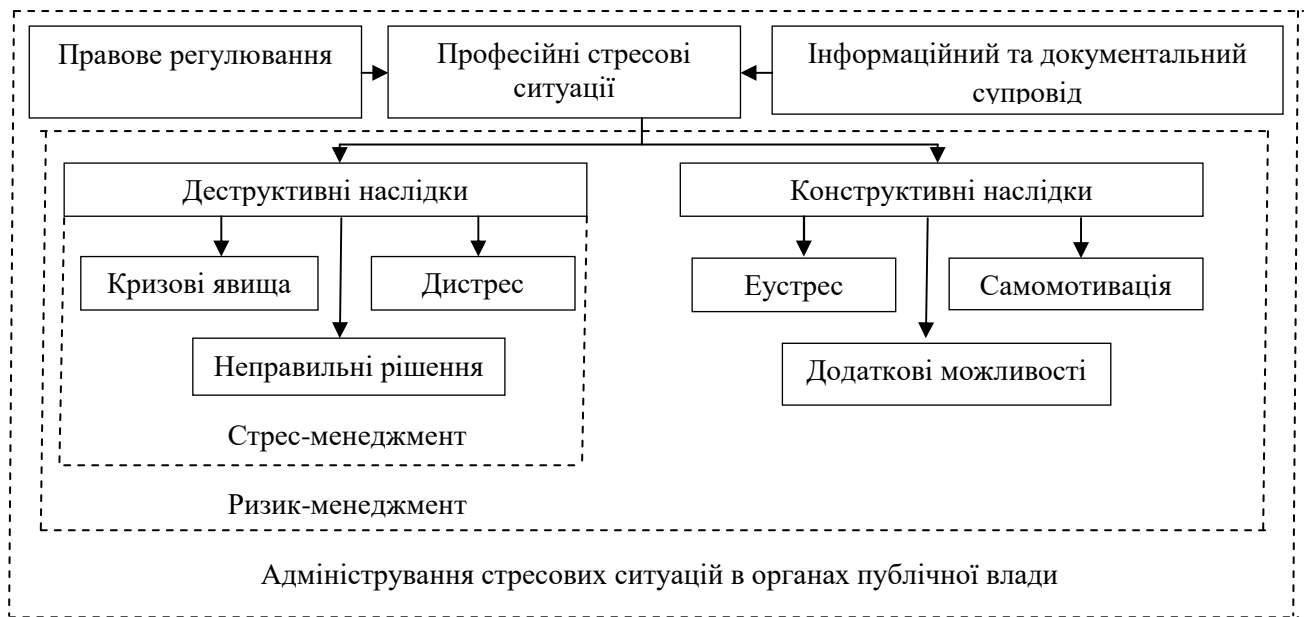
**Мета статті** – дослідження інструментарію адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи різновиди менеджменту, О.Є.Кузьмін та М.Ф.Гончар за реагуванням на відхилення виділяють гармонійний менеджмент, ризик-менеджмент та стрес-менеджмент. За визначенням авторів стрес-менеджмент сфокусований на управління кризовим явищами в організації, тоді як ризик-менеджмент – враховує як позитивні, так і негативні впливи ризиків. Разом з тим, серед складових стрес-менеджменту науковці виокремлюють антикризовий, адаптивний, реактивний, рефлексивний та антисипативний менеджмент. Кожна складова стрес-менеджменту – це низка інструментів управлінського впливу на перебіг професійних стресових ситуацій в організації, з метою їх конструктивного вирішення (Кузьмін та М.Ф.Гончар, 2017).

Як зазначають Л.М.Черчик, С.І.Бегун та І.М. Івашкевич, основними інструментами ризик-менеджменту є відмова, зниження, передача та ухвалення. Кожен із цих інструментів включає низку методів їх використання (Черчик, Бегун та Івашкевич, 2017).

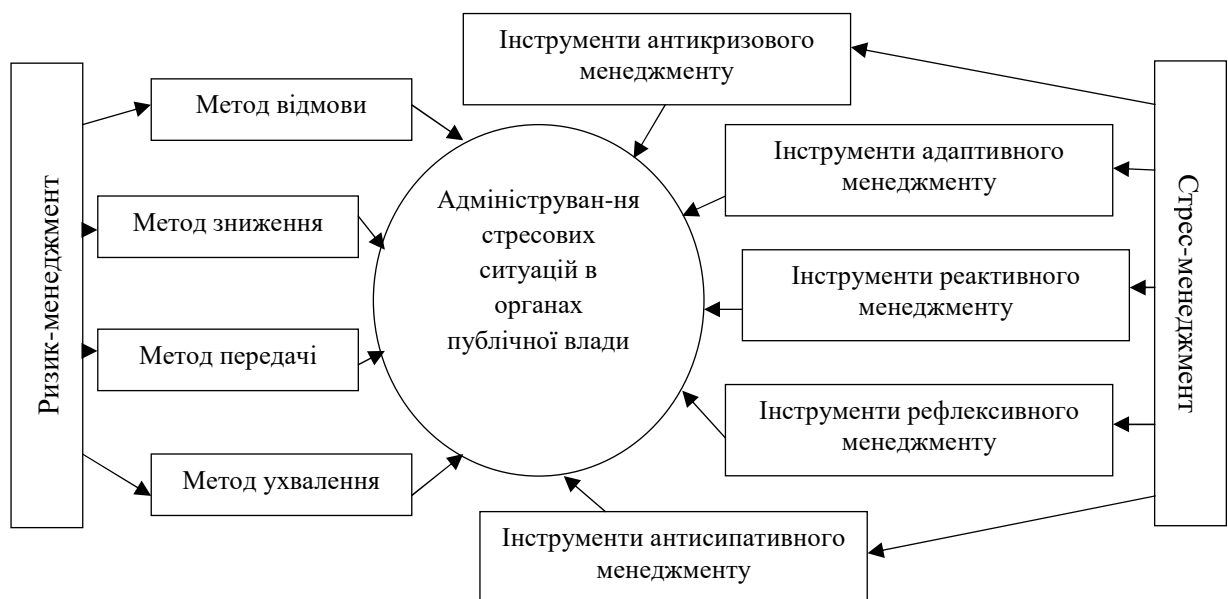
В ході дослідження інструментів адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади необхідно врахувати те, що стресові ситуації у професійній діяльності не завжди зумовлюють еустрес чи кризові явища, як це візуалізовано на рис.1. Саме тому доцільно поєднувати інструменти ризик-менеджменту та стрес-менеджменту, з метою управління як потенційними загрозами, так і позитивними впливами стресових ситуацій в органах публічної влади (рис.2).

Беручи до уваги сутність поняття «адміністрування», коли мова йде про стресові ситуації, зокрема в органах публічної влади, варто акцентувати увагу на доцільність використання інструментарію стрес-менеджменту та ризик-менеджменту, адаптованого до галузі публічного управління та адміністрування, що зумовлено її принциповою відмінністю від комерційної сфери, зокрема в управлінських підходах.



**Рис. 1. Складові процесу адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади**

Джерело: розвинуто авторами на основі проаналізованих джерел.



**Рис. 2. Інструментарій адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади**

Джерело: розвинуто авторами на основі (Кузьмін та М.Ф.Гончар, 2017; Черчик, Бегун та Івашкевич, 2017)

У табл. 1 згруповані чинники професійних стресових ситуацій в органах публічної влади. Серед представлених груп чинників, особливої уваги заслуговують інституційні, які є доволі вагомими саме для таких організацій. Окрім цього варто враховувати соціально-економічне та організаційне середовище органів публічної влади, а також особистісні характеристики, необхідні для вирішення стресових ситуацій у професійній діяльності.

**Таблиця 1.**  
**Чинники професійних стресових ситуацій в органах публічної влади**

Групи чинників стресових ситуацій	Характеристика	Особливості в органах публічної влади
1. Інституційні	- Міжнародні; - нормативно-правові; - політичні; - суспільні, - антикорупційні тощо.	Наявність численних нормативно-правових обмежень на міждержавному та державному рівнях, вплив політичних сил, вагомість суспільного тиску, антикорупційні заходи.
2. Соціально-економічні	- Соціальний статус; - рівень якості життя; - економічні стимули та мотиви; - платоспроможність, тощо.	Важливість соціального статусу, відповідність рівня життя рівню доходів, низький рівень економічної та фінансової вмотивованості.
3. Організаційні	- Організаційна культура; - мотивація; - кадрова політика; - перспективи кар'єрного росту.	Слабка організаційна культура, вагомість нематеріальної мотивації, особливості кадрової політики (конфлікт поколінь), відсутність чіткого механізму просування по службі.
4. Особистісні	- Фізичні; - психологічні; - емоційні; - сімейні, тощо.	Увага суспільства до особистого життя, потреба у фізичному та психологічному здоров'ї, розвинутому емоційному інтелекті, комунікабельності, толерантності, тощо.

*Джерело: сформовано авторами*

Проектуючи напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців в галузі стрес-менеджменту та ризик-менеджменту на діяльність органів публічної влади, а також чинники професійних стресових ситуацій в публічних організаціях, конкретизуємо саме ті управлінські інструменти, які будуть дієвими та актуальними для цієї сфери (табл. 2).

**Таблиця 2.**  
**Особливості використання інструментів стрес-менеджменту та ризик-менеджменту в органах публічної влади**

Складові стрес-менеджменту (методи реагування на ризики)	Управлінські інструменти	Особливості використання в органах публічної влади
Антикризовий менеджмент (відмова, зниження, передача, ухвалення)	Аутсорсинг, бенчмаркінг, скорочення штату, реінжиніринг, сценарне планування, технології ощадливого виробництва, збалансована система показників, управління знаннями, ключові компетентності, злиття і поглинання, стратегічні альянси, стратегія росту, стратегічне планування, місія і візія, тощо	Використання інструментів антикризового менеджменту є особливо актуальним для органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, оскільки вагома кількість територіальних громад є дотаційними та переживають кризові явища.
Адаптивний менеджмент (внутрішнє зниження)	Моніторинг змін зовнішнього середовища, коригування стратегічної мети, фінансовий контролінг, лімітування, диверсифікація, тощо.	Необхідність внутрішнього зниження стресогенних факторів в органах публічної влади зумовлена динамічністю зовнішнього середовища, а також принципово новими підходами у галузі публічного управління.
Реактивний менеджмент (зовнішнє зниження)	Добір та відбір кваліфікованих кадрів, налагодження оперативних комунікацій, впровадження інновацій, нарощення конкурентоспроможності, фінансова стійкість, тощо.	Використання новітніх методів реагування на зміни в зовнішньому оточенні варто здійснювати за допомогою інновацій, яких на сьогодні не достатньо в органах публічної влади.
Рефлексивний менеджмент (зниження, ухвалення)	Реалізація функції пізнання (дослідження, розуміння, спостереження за стресорами), об'єктивізації (реалізація аналітичних здібностей, особистісних та професійних компетентностей управлінців), проектування (прогнозування, планування розвитку діяльності вибір оптимального варіанта вирішення стресової ситуації), тощо.	Це інструменти, які повинні здійснювати супровід будь-якої управлінської діяльності. Їх результативність безпосередньо залежить від професійних та особистісних компетентностей керівника, його аналітичних здібностей, проте залучення таких фахівців в органи публічної влади ускладнюється низкою факторів.
Антисипативний менеджмент (ухвалення)	Ідентифікація потенційних змін внутрішнього та зовнішнього середовища, формування сценаріїв потенційного розвитку, прогнозування, оцінювання потенційних загроз, тощо.	Інструменти антисипативного менеджменту доволі рідко використовуються в органах публічної влади, оскільки є ресурсномісткими.

**Висновки.** За результатами дослідження варто відмітити доволі широкий інструментарій адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади, проте його практичне використання має свої особливості. Це, перш за все, стосується правового поля, яке формує низку обмежень, наприклад, щодо методів передачі ризикових функцій. Окрім цього актуальні інструменти реагування на кризові явища для органів місцевого самоврядування є доволі ресурсномісткими. Разом з тим, на сьогодні галузь публічного управління особливо потребує впровадження інноваційних інструментів управлінського впливу, оскільки вона є тією ланкою, яка з'єднує усі сфери життєдіяльності суспільства. Саме тому необхідно активно розвивати публічно-приватне партнерство, з метою отримання додаткових можливостей для адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади. Прикладом такої співпраці може бути апробація носіїв штучного інтелекту, спеціального програмного забезпечення, тощо. Безумовно такі методи можливо застосовувати до управлінських процесів, що не містять державної таємниці або ж конфіденційної інформації.

Рациональне поєднання інструментів ризик-менеджменту та стрес-менеджменту для ефективного адміністрування стресових ситуацій в органах публічної влади допоможе під іншим кутом глянути на бюрократичні управлінські процеси, що нерідко стають джерелами кризових явищ. Наприклад, максимальне спрощення процедурних моментів із залученням кваліфікованих кадрів та носіїв штучного інтелекту (метод передачі), оцінювання психоемоційного стану публічних службовців на початку робочого дня за допомогою штучного інтелекту (метод внутрішнього зниження), коригування навантаження на посадовця, залежно від його психоемоційного стану (метод ухвалення).

### Література.

1. Амосов, О.Ю. та Гавкалова, Н.Л. (2014). Публічне адміністрування: методологічний контекст. *Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу* : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". 332 с.
2. Бакуменко, В.Д. та Красноручький, О.О. (2018). Предметна системологія публічного управління та адміністрування. *Публічне управління XXI століття: світові практики та національні перспективи* : зб. тез XVIII Міжнар. наук. конгресу, 26 квітня 2018 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". 386-388
3. Бугайчук, К.Л. (2017). Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*, № 3 (66), 38-44.
4. Велика українська енциклопедія. Відновлено з <https://vue.gov.ua/>
5. Дробязко, А.М. (2011). Особливості прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми державного управління*, №2 (40). Відновлено з <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2011-2/doc/2/12.pdf>
6. Кузьменко, О.В. (2009). Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*, 3(12), 20-24.
7. Кузьмін О.Є. та Гончар М.Ф. (2017). Стрес-менеджмент у системі управління підприємством. *Бізнес Інформ*, №5, 233-239.
8. Лазор, О.Я. та Лазор, О.Д. (2015). Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Теорія та історія державного управління. Університетські наукові записки*, №56, 111-121.
9. Максименюк, М.Ю. (2015). Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник ЗДІА. Філософія*, № 60, 206-223.
10. Таран, Є.І. (2020). Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*, Том 31 (70), № 2, 33-37.
11. Черчик Л.М., Бегун С.І. та Івашкевич І.М. (2017). Система ризик-менеджменту підприємства: сутність та складові. *Економічний форум*, 1, 178-182.
12. Ortynska N., Kuzmin O., Ovcharuk V. and Zhezhukha V. (2020). Assessment of the Formation of Administration Systems in the Enterprise Management. In: Kryvinska N., Greguš M. (eds) *Data-Centric Business and Applications*. Springer, Cham 161-178.

### References.

1. Amosov, O.Yu. and Havkalova, N.L. (2014). "Public administration: methodological context", *Zbirnyk tez do XIV Mizhnarodnoho naukovooho konhresu* [Conference Proceedings of the XIV International Scientific Congress], Publichne upravlinnia XXI stolittia: vid sotsial'noho dialohu do suspil'noho konsensusu [Public administration of the XXI century: from social dialogue to public consensus], Kharkiv, Ukraine 332 p.
2. Bakumenko, V.D. and Krasnoruts'kyj, O.O. (2018). "Subject systemology of public administration and administration", *Zbirnyk tez do XIV Mizhnarodnoho naukovooho konhresu* [Conference Proceedings of the XIV International Scientific Congress], Publichne upravlinnia XXI stolittia: vid sotsial'noho dialohu do suspil'noho konsensusu [Public administration of the XXI century: from social dialogue to public consensus], Kharkiv, Ukraine, pp.386-388.
3. Buhajchuk, K.L. (2017). "Public administration: theoretical principles and approaches to definition", *Pravo i bezpeka*, vol. 3 (66), pp.38-44.
4. The Great Ukrainian Encyclopedia [Online], available at: <https://vue.gov.ua/> (Accessed 13.09.21).

5. Drobiazko, A.M. (2011). "Features of managerial decision-making in public administration", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/apdu/2011-2/doc/2/12.pdf> (Accessed 13.09.21).
6. Kuz'menko, O.V. (2009). "Legal determination of the concept of "public administration", *Yurydychnyj visnyk*, vol. 3 (12), pp. 20-24.
7. Kuz'min O.Ye. and Honchar M.F. (2017). "Stress management in the enterprise management system", *Biznes Inform*, vol. 5, pp. 233-239.
8. Lazor, O.Ya. and Lazor, O.D. (2015). "Public management and administration: a retrospective of some theoretical aspects". *Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia. Universytets'ki naukovi zapysky*, vol. 56, pp. 111-121.
9. Maksymeniuk, M.Yu. (2015). "Philosophical principles of public administration", *Humanitarnyj visnyk ZDIA. Filosofiia*, vol. 60, pp. 206-223.
10. Taran, Ye.I. (2020). "Correlation between the concepts of "state administration", "public administration" and "public management" in the transformation processes of Ukraine", *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Seriia: Derzhavne upravlinnia*, part 31 (70), vol. 2, pp. 33-37.
11. Cherchyk L.M., Behun S.I. and Ivashkevych I.M. (2017). "Enterprise risk management system: essence and components". *Ekonomichnyj forum*, vol. 1, pp. 178-182.
12. Ortynska N., Kuzmin O., Ovcharuk V. and Zhezhukha V. (2020). Assessment of the Formation of Administration Systems in the Enterprise Management. In: Kryvinska N., Greguš M. (eds) *Data-Centric Business and Applications*. Springer, Cham, pp. 161-178.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2021 р.