

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 35:353

О. В. Павлов,

Голова Лисянської районної державної адміністрації Черкаської області

ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ КРИЗ

Анотація. Здійснено аналіз сутності кризових явищ в соціально-економічній сфері та принципів антикризового управління, на основі чого визначено основні напрями та пріоритети державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах криз.

Ключові слова: антикризове управління, державне управління, механізми державного управління, стратегічне державне управління, стратегія, соціально-економічна криза.

Summary. In the article the essence of the crisis phenomena in social and economic sphere and principles of anti-crisis management is analyzed. On this basis the main directions and priorities of state regulation of social and economic development in the conditions of crises are defined.

Key words: anti-crisis management, mechanism of public administration, public administration, social and economic crisis, strategic public administration, strategy.

Актуальність дослідження. Сучасна держава все частіше опиняється в глибоких системних кризах, які охоплюють всі сфери суспільного життя. Цьому сприяє не тільки належність національної економіки до транзитивного типу, але й потужний вплив процесів інтернаціоналізації світової економіки, глобалізації світового соціокультурного простору, що загострюють латентні негаразди у державі й суспільстві, підвищуючи роль соціальних конфліктів та вказуючи на слабку врегульованість економічної сфери з боку державного управління. Фактично, державне управління стає перед проблемою, вирішення якої має стратегічне значення для розвитку держави й суспільства, тобто перед проблемою ефективного протистояння кризовим явищам, що виникають у внутрішньому середовищі, та загальним кризам, які розвиваються у зовнішньому середовищі.

Аналіз наукових доробок. Проблеми антикризового управління в аспекті визначення його цілей, завдань, теоретико-методологічних засад, а також практичні аспекти антикризового управління у нестабільних економічних системах досліджували такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як І. Балабанов, С. Беляєв, І. Бланк, І. Герчікова, А. Градов, А. Грязнова, П. Друкер, В. Забродський, М. Іванов, Т. Клебанова, В. Кошкін, Б. Кузін, Л. Лігоненко, Є. Мінаєв, Д. Морріс, В. Панагушин, В. Пономаренко, О. Пушкар, Б. Райзенберг, М. Слабіков, О. Соколіцин, Є. Уткін, М. Хаммер та інші науковці. Увагу проблемам державного регулювання кризових явищ приділяли О. Валецький, О. Кілієвич, І. Розпутенко, Г. Ситник, А. Сухоруков, М. Фролова, В. Шарий, А. Юрина та інші вітчизняні і зарубіжні дослідники.

Метою дослідження є визначення перспектив та напрямів державного регулювання соціально-економічної сфери в умовах криз на основі сучасних підходів до антикризового управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі криза переважно розуміється як максимальне загострення протиріч у соціально-економічному житті суспільства й держави, що загрожує їх життєздатності з урахуванням викликів зовнішнього та внутрішнього середовища. Будь-яка криза тієї або іншої сфери суспільного життя не є відокремленою і носить системний характер, що свідчить про її детермінованість іншими сферами суспільного життя, а також про безпосередній вплив кризи, що розвинулася в одній системі, на інші [1; 2; 7; 8; 12].

Враховуючи це, загальні причини виникнення соціально-економічних криз прийнято поділяти на об'єктивні, які пов'язані з циклічним характером економічного розвитку та вимогами з боку модернізації і реструктуризації соціально-економічного життя, та суб'єктивні, які мають безпосередній зв'язок з відсутністю ефективного управління, невірними та помилковими управлінськими рішеннями, що не враховують об'єктивні умови соціально-економічного розвитку країни. Можна також окремо виділити природні кризи, які, маючи об'єктивний характер, виникають та розвиваються внаслідок природних катаклізмів, а останнім часом – і техногенних катастроф [7; 8; 12].

Важливість державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах криз привертає увагу до класифікації останніх на внутрішні та зовнішні [14-16]. З точки зору можливості ефективного державного управління в умовах криз, а також запобігання їх виникнення головні пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики держави повинні враховувати те, що зовнішні кризи в соціально-економічній сфері пов'язані з тенденціями та стратегічними напрямками макроекономічного розвитку. Відтак, головні пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики держави мають ґрунтуватися на аналізі тенденцій розвитку світової економіки, ситуації щодо конкуренції на світовому ринку, а також стану політичної ситуації в самій країні. В останньому випадку відсутність політичної стабільності формує сприятливі умови для загострення соціально-економічної кризи в державі, утворюючи поле некерованості та нерегульованості процесів економічної експансії з боку інших країн.

В цьому контексті доцільно звернути увагу на те, що зовнішні кризи, або кризи, викликані зовнішніми впливами, підсилюються наявними умовами для розвитку внутрішніх криз, або наявними кризами в самій державі та суспільстві. В останньому випадку йдеться переважно про кризи в сфері соціально-економічній, соціокультурній тощо, які безпосередньо знаходяться в сфері впливу державного управління, спрямованого на забезпечення їх стабільного розвитку.

Так, соціально-економічний розвиток, що безпосередньо залежить від відповідної інфраструктури, в сучасних умовах підпадає значному впливу неефективної господарчої діяльності, суб'єкти якої покладаються на стратегії, пов'язані з високими комерційними ризиками як наслідком орієнтації на ризиковані

стратегії маркетингу, що досить часто нехтують об'єктивними тенденціями та станом конкурентної боротьби на внутрішніх та зовнішніх ринках. Наявність внутрішніх конфліктів, проблеми у сфері розміщення продуктивних сил та організації виробництва, недосконалість державного регулювання цієї сфери, неваженість або відсутність політики у сфері інноваційної та інвестиційної діяльності, недосконалість механізмів державного регулювання цих сфер є суттєвими причинами виникнення та розвитку внутрішніх соціально-економічних криз.

Фактично, відповідно до структури відносин у соціально-економічній системі можна виділити певні групи економічних, соціальних, організаційних та технологічних криз [7]. Важливим з точки зору вироблення стратегії державного управління в умовах соціально-економічних криз виявляється розуміння того, що економічні кризи відображають наявні гострі протиріччя в економіці країни або економічного стану окремого суб'єкта господарчої діяльності, а соціальні кризи в даному контексті розкриваються у зіткненні інтересів різних соціальних груп, що, як правило, належать до протилежних сторін (робітники та працевластці тощо). При цьому організаційні кризи варто розуміти як виявлення криз розділення або навпаки – інтеграції діяльності окремих структурних одиниць соціальної або економічної інфраструктури (адміністративні одиниці, регіони тощо). Загальний соціальний зміст виявляють і технологічні кризи, що виникають і розвиваються як кризи нових технологій, інноваційних ідей за умов гострої необхідності в них, але на фоні неприйняття або опору можливим змінам з боку соціального середовища.

Наслідками кризи в соціально-економічній сфері виявляються зниження всіх показників економічної ефективності, зростання витрат на виробництво та реалізацію продукції та послуг, зростання цін, що обумовлює необхідність корегування та регулювання монетарної політики держави з урахуванням інфляційних очікувань та безпосередньо зростання інфляції. До цього слід додати розвиток протиріч між інтересами та ступенем їх задоволення на рівні соціальних груп та окремих особистостей, що є одним з важливих чинників розвитку соціальних конфліктів у суспільстві, особливо в умовах значної поляризації та розшарування суспільства.

Такий стан справ обумовлює те, що система державного управління повинна орієнтуватися не стільки на подолання криз, впровадження механізмів антикризового управління соціально-економічним розвитком, скільки на попередження криз на основі реалізації прогностичної функції, що дозволяє своєчасно визначити шляхи вирішення кризових ситуацій, якщо уникнути їх неможливо. Це висуває певні вимоги до процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, методології їх вироблення, спрямованої на розроблення системи антикризового розвитку, що передбачає не уникнення кризи (або повної її відсутності), а наявності контрольованих криз як основи для ефективного функціонування механізмів самоорганізації, спрямованих на забезпечення реалізації інтересів, пріоритетів та очікувань особистості, держави і суспільства в аспекті їх успішного розвитку.

Варто підкреслити, що з точки зору державного управління ідея про те, що цілі та інтереси може мати тільки людина і саме ці цілі та інтереси є основою розпізнавання криз та управління їх подоланням [1; 8], не є повною мірою вірною, оскільки піддає редукції сукупність соціально-економічних зв'язків та відносин, наявних у суспільстві. Дійсно, в основі державних стратегічних пріоритетів та стратегії розвитку суспільства мають міститися цілі та інтереси людей, але, враховуючи типологічні ознаки кризи, антикризове управління в соціально-економічній сфері спрямоване на великі масштаби, широке проблемне поле, найвищу гостроту, значну сферу розвитку тощо. І якщо державна політика щодо подолання кризової ситуації в управлінні пов'язується з соціокультурним типом основної частки населення, уявлення про що формується в межах розуміння соціокультурних трансформацій як головного фактору впливу на спрямованість реформ державного управління, визначення механізмів та результатів таких реформ [17], то враховуючи системний характер соціально-економічної кризи першочерговим з точки зору державного управління виявляється здатність до регулювання системи національної економіки, що й повинно відобразитися в державній політиці подолання кризових ситуацій, у тому числі й безпосередньо в управлінні. Адже йдеться, перш за все, про ресурсний потенціал, яким забезпечує суспільство та держава економіка, залишаючись основою і соціокультурних трансформацій.

З іншого боку, криза за своєю сутністю та природою має не тільки негативний, але й позитивний потенціал, що розкривається в можливості оновлення та санації економічної інфраструктури з метою запобігання можливості виникнення нових криз, а також оптимізації національної економіки до зовнішніх та внутрішніх викликів, забезпечення її адекватності тенденціям розвитку світової економіки та гнучкості у реагуванні на зміни, що в ній виникають [6; 12; 15]. У цьому аспекті набувають особливої важливості механізми антикризового управління держави, на основі застосування яких створюється можливість для отримання необхідного ступеня керованості кризами та їх наслідками щодо вибору шляхів виходу з самих криз, пом'якшення криз та вироблення конкретної послідовності дій, що реалізується в державно-управлінських рішеннях, й пов'язана з основними стратегічними орієнтирами та напрямками розвитку держави і суспільства.

До основних механізмів державного регулювання кризових ситуацій в соціально-економічній сфері належать державне регулювання процесів санації економіки, коли держава встановлює певні норми (норми санації) до якості суб'єктів господарчої діяльності, що є критеріями банкрутства та впливають на управління у сфері економіки. Поряд з нормою санації цей механізм також передбачає контроль з боку держави за фінансовими потоками та впорядкованість конкурентного сектору економіки. В сукупності ці елементи встановлюються для всієї системи національної економіки. Враховуючи системний характер соціально-економічної кризи вплив держави повинен відбуватися не на один з факторів, а на всю їх сукупність, що забезпечує підвищення ефективності як окремого сектору економіки, так і економічної системи в цілому.

Важливо в даному випадку здійснювати розподіл нормативної бази санації на норми, що розповсюджуються на суб'єктів господарчої діяльності загальноринкової орієнтації, та спеціальні норми, які регулюють економічну ефективність в цільових сферах державного управління економікою, до яких належать і соціальна сфера, і структурна реорганізація, і формування міжрегіональних відносин [6; 7; 16].

В цьому аспекті доцільно звернути увагу на можливість побудови моделі державного управління процесом санації транзитивної економіки, спрямованого на мінімізацію наслідків імовірних криз. Така модель має включати механізми запобігання проявам циклічності економічного розвитку, механізми забезпечення економічного зростання та структурної реорганізації, механізми забезпечення соціального розвитку та механізми формування міжрегіональних відносин, які розвиваються на основі загальних та спеціальних норм санації.

Санація економіки в умовах кризи передбачає визначення комплексу проблем державного управління та загальних проблем, на вирішення яких воно спрямоване, пов'язаних, перш за все, з соціальними умовами та соціальною ситуацією в країні, регулювання якої потребує значних фінансових витрат, що підкреслює необхідність створення спеціального органу з регулювання сфери фінансової санації суб'єктів господарчої діяльності, а також визначення та закріплення за цим органом конкретних функцій, спрямованих на реалізацію ефективного державного управління фінансовою санацією. Це підкреслює необхідність застосування елементів антикризового управління у процесі виробленні стратегії державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах кризових ситуацій.

Фактично йдеться про стратегічне антикризове управління, що дозволяє мобілізувати ресурсний потенціал, задовольнити дійсні та потенційні потреби споживачів, підвищити конкурентоспроможність національної економіки та уникнути кризових ситуацій [1; 7; 8]. При цьому головним завданням стратегічного антикризового управління є, поряд з виробленням ефективних з точки зору можливого ризику у наслідках державно-управлінських рішень, розробка антикризових

стратегій з подальшим перетворенням їх на стратегічні фактори стабільного розвитку всіх сфер суспільного життя. Тобто, результатом антикризового управління у сфері державного регулювання соціально-економічного розвитку має бути зниження негативних наслідків кризи в цій сфері, зменшення тривалості виходу з кризи та підтримка адаптивної здатності соціально-економічної системи поряд із пріоритетом стабілізації ситуації.

Стратегічна спрямованість антикризового управління визначає характер та основні пріоритети державного регулювання соціально-економічним розвитком в умовах кризи, а саме – беззаперечно актуальність вироблення конкретної стратегії державного управління. Ця стратегія має бути спрямована на визначення найбільш адекватного та дієвого комплексу механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах кризи [5; 13; 14]. В останньому випадку вимоги адекватності та дієвості пов'язані з тим, що за необхідності державного регулювання соціально-економічного розвитку основним завданням державного стратегічного управління є здатність гнучко реагувати на зміни основних цілей, напрямів, пріоритетів, що відбуваються в умовах кризи, та відповідна реорганізація органів державної влади, спрямована на ефективну координацію зусиль щодо подолання кризи на рівні держави й суспільства. З урахуванням цього доцільно стверджувати необхідність розвитку державного стратегічного управління.

Фактично, в межах сучасних концепцій державного стратегічного управління, останнє розуміється як система заходів щодо подолання кризових ситуацій, які виникають внаслідок зміни цільових установок та смислу індивідуальної і колективної діяльності [17]. При цьому на концептуальному рівні вказується, що стратегічне державне управління ґрунтується на прогнозуванні можливих трансформацій в політичній, економічній, світоглядній сферах, інтенсивності та змісту розвитку науки і техніки, характеру та умов виникнення можливих криз у різній часовій перспективі, ефективності антикризового управління, його засобів та механізмів, ефективності системи державного управління та механізмів контролю процесу антикризового управління тощо.

Виходячи з такого розуміння змісту стратегічного державного управління та враховуючи необхідність державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах криз, дійсно важливим стає визначити в якості змісту процесу реалізації стратегічного державного управління діяльність, пов'язану з стратегічним плануванням та розробленням планів антикризових заходів (планування стратегії державного управління, вироблення та реалізація державно-управлінських рішень щодо реорганізації органів державної влади та управління, виконання основних функцій державного управління в процесі реалізації антикризових програм тощо), що покладається на органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

При цьому система заходів стратегічного державного управління в умовах соціально-економічних криз повинна включати наступні напрями: запровадження системи антикризового управління, вирішення проблем кадрового забезпечення органів державного управління фахівцями з питань антикризового управління (навіть за рахунок створення органів управління, що виконують дублюючі функції), розроблення антикризових стратегій та створення стратегічного резерву ресурсів, орієнтація на політику розширення сфер діяльності та створення нових організаційних форм управління, моніторинг стану внутрішнього та зовнішнього середовища тощо.

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що важливою перспективою державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах криз є орієнтація системи державного управління на застосування у вирішенні проблем попередження та подолання кризових явищ елементів антикризового управління. Важливим напрямом антикризових заходів на рівні держави також є поступове наближення до стратегічного державного управління, в межах якого можливо сформувати антикризові стратегії та програми поряд із визначенням конкретних механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку в умовах кризи.

Список використаних джерел:

1. Баринов В. Антикризисное управление / В. Баринов. – М. : ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 515 с.
2. Бобрышев Д. Основные категории теории управления / Д. Бобрышев. – М. : АНХ СМ СССР, 1986. – 189 с.
3. Валевський О. Актуальність доктрини “нового державного управління” в контексті політичної реформи в Україні / О. Валевський // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журнал. – 2005. – № 3. – С. 344-347.
4. Герчикова И. Финансовый менеджмент / И. Герчикова. – М. : Консалт-Банкир, 1996. – 204 с.
5. Ефективність державного управління : моногр. / За ред. І. В. Розпуненка ; [кол. авт. : Ю. М. Бажан, О. І. Кілієвич, О. В. Метес]. – К. : КІС, 2002. – 420 с.
6. Кузенко Т. Управління фінансовою санацією / Т. Кузенко. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2004. – 208 с.
7. Кукушкин С. Антикризисное управление : моногр. / С. Кукушкин. – Ульяновск : УлГТЦУ, 2000. – 190 с.
8. Лігоненко Л. Антикризове управління підприємством : теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій / Л. Лігоненко. – К. : КНТЕУ, 2004. – 580 с.
9. Мاستенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации / У. Мاستенбрук ; пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 256 с.
10. Раевнева Е. Некоторые подходы к анализу кризисных явлений на предприятии / Раевнева Е., Байцым В. // Труды филиала МГТУ им. Н.Э. Баумана : материалы междунар. симпозиума “Наука и предпринимательство” (г. Трускавец, 14-19 фев. 2000 г.). – Калуга : Изд-во Н.Бочкаревой, 2000. – С. 89-93.
11. Ситник Г. Оцінка небезпек щодо реалізації національних інтересів у процесі державного управління / Г. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журнал. – 2005. – № 2. – С. 495-503.
12. Стратегия и тактика антикризисного управления фирмой / Под общ. ред. А. П. Градова, Б.И. Кузина. – СПб. : Спец. лит., 1996. – 512 с.
13. Сухоруков А. Антикризова політика розвинутих країн / А. Сухоруков // Економіка України : політико-економічний журнал Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України та Національної академії наук України. – 2004. – № 8. – С.16-26.
14. Фролова М. Інституційний вимір державного регулювання економіки / М. Фролова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журнал. – 2004. – № 4. – С. 260-270.
15. Шарий В. Антикризові технології : напрями, завдання, вимоги / В. Шарий // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України : наук. журнал. – 2005. – № 4. – С. 389-394.
16. Юн Г. Методология антикризисного управления / Г. Юн. – М. : Дело, 2004. – 432 с.
17. Юрина А. О стратегии государственного управления и о государственном стратегическом управлении: от теории к практике стратегического управления [Електронний ресурс] / А. Юрина // Московский сегмент сети консультантов по организационному развитию : Режим доступа : http://www.odn2.ru/doclad/o_strategii_gos_upr.html.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"