

КРИЗИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена дослідженню сутності, особливостей та причин криз у системі державного управління.

Аналізуються поняття кризи державного управління, основні її ознаки, процес розвитку кризи, характеристики та умови протікання економічної кризи в Україні, а також основні завдання у державотворчому процесі.

Ключові слова: держава, державне управління, державний апарат, контроль, криза, економічні і соціальні конфлікти, ресурси, розбалансованість, управлінське рішення.

Статья посвящена исследованию сущности, особенностей и причин кризисов в системе государственного управления.

Анализируются понятия кризиса государственного управления, основные его признаки, процесс развития кризиса, характеристики и условия протекания экономического кризиса в Украине, а также основные задачи в процессе государственного строительства.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственный аппарат, контроль, кризис, экономические и социальные конфликты, ресурсы, разбалансированность, управленческое решение.

The article is devoted to survey of nature, specialties and reasons of crises in the state control system.

Nature of concept of state control crisis, its main features, process of crisis development, characteristics and conditions of passing of Ukrainian economical crisis and also the main aims in state-creating process.

Key words: state, state control, state mechanism, control, crisis, economical and social conflicts, resources, disbalance, managerial decision.

Постановка проблеми, її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Триваюча світова криза та економічна криза в Україні, їх ознаки, умови протікання та методи боротьби з ними вимагають визначення певних критеріїв криз, які стосуються держави і потребують залучення державних органів для її подолання.

Практика показує, що держава відіграє значну роль у розвитку ринкової економіки. Саме держава покликана регулювати цей процес, щоб пом'якшити соціальні протиріччя і впливати на економіку з випереджальним розвитком пріоритетних галузей. Тому дослідження природи та особливостей кризи, її ознак і характеристик для діагностики та попередження можливих криз в майбутньому є однією з пріоритетних задач держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Питання щодо подолання криз, які виникають у соціально-економічних системах, розглядаються в працях багатьох науковців. Вони знайшли своє відображення в роботах Р. Акоффа, І. Ансоффа, В. І. Арнольда, О. О. Богданова, О. С. Віханського, Б. Карлоффа, Дж. М. Кейнса, Н. Д. Кондратьєва, У. Мастенбука, К. Маркса, П. Самюельсона, П. А. Сорокіна,

А. Тоффлера, Е. А. Уткіна, Ф. фон Хайєка, Й. Шумпетера та інших.

Різні аспекти виникнення та розвитку економічних і фінансових криз на підприємствах, в організаціях відображені в роботах В. Д. Бакуменка, В. М. Геєця, О. А. Карпенко, Е. М. Короткова, Л. О. Лігоненко, Н. М. Мельтюхової, Т. І. Пахомової, А. М. Подольського, Н. Родіонова, Г. В. Слізкової, А. Д. Чернявського, В. В. Шпачука.

Разом з тим, це питання потребує сьогодні додаткового вивчення і аналізу, зокрема, особливостей та причин криз у системі державного управління.

Метою статті є дослідження сутності, особливостей та причин криз у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ознаками системи державного управління є її офіційний характер, структурованість апарату влади, легітимність, обов'язковий характер рішень, право на примусове виконання таких рішень та наявність виключних прав. У розвинених країнах економічні відносини здійснюються на основі сформульованих протягом сторіч економічних атрибутів держави, до яких відносять:

- стабільні антимонопольне, торговельне, трудове, фінансове, господарче та інші види права;

- повагу й дотримання нормативних правил ділових стосунків, зафіксованих у законах і підзаконних актах;

- лояльність адміністративних органів і їхніх службовців до держави, а через неї – до населення, чий інтерес вони захищають;

- нагляд за економічними суб'єктами з боку адміністративних органів, які часто наділені правами на санкції;

- високу ділову культуру й професійну етику;

- професійний, колегіальний самоконтроль галузевих гільдій, асоціацій та інших неурядових організацій.

Російський вчений Е. Коротков визначає кризу державного управління як «особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що визначається нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас» [1, с. 79].

Отже, основні ознаки кризи державного управління:

- загострення економічних і соціальних конфліктів з яскраво вираженим політичним характером, оскільки вимоги адресуються структурам влади щодо зміни політичного курсу, стратегії та методів управління;

- нездатність державної влади керувати конфліктами, що поглиблюються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами;

- розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем;

- крах легітимності державної влади;

- напружений стан суспільства [6].

До сутнісних ознак кризи державного управління також слід віднести наступні:

- розбалансованість системи макроекономічного регулювання;

- політизація економічних та соціальних процесів;

- нездатність державного апарату регулювати політико-економічні процеси традиційними методами;

- втрата контролю над функціонуванням життєзабезпечуючих суб'єктів господарювання.

Системна криза державного управління – це взаємна невідповідність економіки, соціальної сфери, політики, права, тобто розбалансованість системи, яка не може бути подолана в рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу.

Характерними ознаками прояву системної кризи державного управління є:

- тривалий, прихований або явний параліч державної влади, повна втрата державними структурами можливостей, потенціалу управлінського впливу, стратегічної ініціативи і творчості, проголошення владними особами популістських обіцянок, кадрові зміни;

- підвищена критична активність, тиск незадоволених мас;

- порушення звичного способу життя людей, які втратили роботу;

- абсолютне і відносно зубожіння значної частини населення [6].

Процес розвитку кризи державного управління складається з декількох послідовних етапів:

- дозрівання конфлікту в надрах зовні цілком стабільної структури суспільства і створення передумов та можливостей їхнього відкритого прояву;

- можливості компромісного вирішення конфліктів вичерпано, форми й методи управління і державні структури не відповідають новому стану соціально-економічної системи;

- порушення нормального функціонування таких соціальних інститутів, як підприємства, фірми, гроші, заробітна плата, пенсії;

- загострення кризи – багато протизаконних у рамках старої системи процесів набувають масового характеру, розпадаються старі владні й політичні структури, владні органи втрачають можливості управління;

- формування нових цілей системи й шляхів їхнього досягнення, з'являється усвідомлення можливості виходу із кризи.

У підсумку розробляються програми подолання кризи, формується стратегія й тактика досягнення цілей, розвивається природна тенденція соціальної системи до самозбереження, активізуються розробка і впровадження програм виходу, формуються нові правила гри.

Аналіз економічної кризи в Україні, її характеристик, умов протікання та боротьби з нею дозволяє виділити окремий блок спеціалізованих критеріїв класифікації криз, які стосуються держави, наслідків кризи для держави, залучення державних органів для її подолання.

Відокремлення криз державного управління пояснюється тим, що:

- сучасна криза завдала значної шкоди великій кількості держав, їх суспільному, соціально-економічному розвитку;

- держава є суб'єктом суспільного управління, учасником ринкових відносин, покликана займатись регулюванням власної економіки;

- держави, в особі органів державного управління, виявились не готовими до кризи: не змогли ані попередити кризу, ані вжити негайних ефективних заходів для її подолання [11].

Спираючись на наведені аргументи, доцент В. В. Шпачук пропонує наступні критерії класифікації криз:

Критерії класифікації криз, які стосуються виконання державою її функцій

<i>Критерії класифікації криз</i>	<i>Органи влади, що залучаються, потрібні ресурси, можливі наслідки</i>
За необхідністю залучення органів державного управління	Потребує залучення органів державного управління
	Не потребує залучення органів державного управління
За рівнем органів державного управління, що залучаються для попередження та подолання кризи	Президент, органи законодавчої влади та органи виконавчої влади всіх рівнів
	Центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції
	Органи виконавчої влади загальної компетенції
	Керівники державних підприємств, установ, організацій
За достатністю у держави ресурсів для подолання кризи	Держава потребує допомоги міжнародних інституцій або держав
	Держава володіє всіма необхідними ресурсами
За наслідками для держави	Створює загрозу національній безпеці або економіці держави
	Створює загрозу окремим галузям економіки держави
	Створює загрозу окремим підприємствам, установам та організаціям держави

За вищезазначеними критеріями кризи, що розпочалася в Україні в 2008 році і триває до сьогодні, можна класифікувати таким чином:

- потребує втручання органів державного управління;
- створює загрозу національній безпеці та економіці держави;
- потребує втручання Президента України, органу законодавчої влади (Верховної Ради України) та органів виконавчої влади всіх рівнів;
- Україна потребує допомоги міжнародних інституцій та держав для подолання кризи [11].

На думку академіка В. М. Геєця, вимогою часу в глобальному вимірі є наявність у країні дієздатної держави, що зумовлюється необхідністю посилення її ролі і, відповідно, розширенням повноважень урядів. В Україні як країні, де дієздатність держави є дуже низькою, на перший план виходить завдання модернізації державного будівництва, а в державотворчому процесі – завдання:

- боротьби з корупцією;
- скорочення тіньової економіки;
- забезпечення верховенства права;
- підвищення кваліфікації бюрократичного апарату;
- підвищення інституційної довіри, і, зокрема, – до держави;
- посилення соціальної згуртованості;
- недопущення подальшої етнічної фрагментації.

Відповідно до цього має посилюватися, ставати ефективнішою і прозорішою діяльність державних інститутів, які здійснюють управлінські дії за визначеними напрямками [3].

В основі системної кризи сучасної України лежить основне протиріччя, що існує в суспільстві, – протиріччя між суб'єктами влади, що здійснюють реформи, з однієї сторони, й основною масою громадян, з іншої. Наростання конфлікту між владою і суспільством пояснюється насамперед тим, що падає рівень життя.

Таким чином, основні особливості криз та причини їх виникнення полягають у наступному:

- 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 управлінського впливу на соціально-економічні процеси;

– кризи системи державного управління, як правило, є комплексними, у них виявляються політичні, організаційні та технологічні суперечності, присутні також економічна та психологічна складові. Найбільш руйнівними є політична та організаційна кризові ситуації;

– організаційна криза системи державного управління – це максимальне загострення суперечностей між рівнями розвитку її елементів або невідповідність їх меті, що спричиняє суттєве зниження якості роботи;

– серед розмаїття причин кризи державного управління найбільш впливовими виявилися внутрішньосистемні та суб'єктивні. Саме вони частіше створюють умови для виникнення кризової ситуації, визначають час її розвитку та шляхи подолання;

– для моніторингу та регулювання темпів і напрямів розвитку системи державного управління доцільно створити при Кабінеті Міністрів України відповідний науково-дослідний та методичний структурні підрозділи [5].

В умовах кризи основним у державному управлінні є розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку та узгодженого прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, передбачення у цих процедурах реальних можливостей корегування помилок.

В. М. Геєцем виділено низку загальних трансформаційних тенденцій в умовах змін, які є основними складовими посткризового державного управління:

- перехід від його класичної консервативної моделі до креативної, такої, що оперативно реагує на зміни у світі та в суспільстві;
- необхідність приведення різноманітності державного управління у відповідність до різноманітності суспільства;
- підвищення його самоорганізаційної спроможності, тобто можливості забезпечення

кращого варіанта управління в умовах, що склалися у суспільстві (сфері, галузі, певних відносинах);

– забезпечення збалансованого публічного управління та налагодження ефективного взаємозв'язку з населенням;

– підвищення й, частково, зміна ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інформаційно-комунікативних елементів між публічною владою та суспільством;

– зміна загальних підходів, що являють собою загальні способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів в умовах глобалізаційних впливів [2].

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Криза державного управління являє собою перехідний стан політико-економічної системи держави, особливістю якої є виникнення конфліктів між елементами самої системи, які мають, як правило, вертикальний характер. Визначальними причинами кризи державної влади є наступні:

1. Відсутність порядку та механізмів визначення загроз у системі забезпечення економічної безпеки, що призводить до неконтрольованості соціально-економічної ситуації у країні в цілому.

2. Неможливість об'єктивного визначення пріоритетів реформування економіки. Реагування на події не з метою попередження їх надмірного загострення, а вже постфактум.

3. Розбіжності в підходах та уявленнях різних органів державної влади щодо досягнення мети виконання основних покладених на них завдань.

4. Відсутність належної оцінки механізмів контролю за діяльністю виконавчої влади щодо

виконання функцій, покладених на кожен з її органів у центрі і на місцях, що створює умови для зловживань, розвитку корупції, хабарництва окремих чиновників.

5. Невизначеність щодо порядку переходу від галузевих до функціональних принципів державного регулювання соціально-економічних процесів.

6. Відсутність ефективних механізмів регулювання соціально-економічних процесів на місцевому рівні і взаємовідносин між органами виконавчої влади різних рівнів підпорядкування внаслідок перерахування більшої частки результатів економічної діяльності у межах окремих територій до бюджету вищого рівня, що часто позбавляє місцеву владу фінансових можливостей оперативно вирішувати проблеми підпорядкованої їй території.

7. Жорстка централізація та відсутність прогнозування сукупних ефектів та ефективності їх практичного застосування.

8. Ігнорування регіональних особливостей і неврахування можливостей коригування цих важелів на місцевих рівнях.

9. Недосконала система державного регулювання соціально-трудова відносин у суспільстві, що призводить до непропорційного розподілу коштів між окремими суспільними групами.

10. Затримки соціальних виплат і зарплат, зниження платоспроможності населення і провокування кризи платежів.

Головною метою державного управління є надання процесу вирішення наявних конфліктів такої форми, яка б забезпечувала мінімум політичних, економічних та соціально-етичних втрат, які при цьому неминучі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антикризисное управление : Учеб. / под. ред. Э. М. Короткова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 432 с.
2. 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.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nrzd/2012_2/2.pdf.
3. Гець В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру: контекст змін / В. М. Гець / Вісник Державної служби України. № 2. 2011. – С. 30–43.
4. Державне управління і менеджмент : Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. Г. С. Одинцової. – Х. : ХарПІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
5. 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. – 2007. – № 2. – С. 10.
6. Міжрегіональна інформаційно-освітня мережа «Ефективна держава» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://europa.dovidka.com.ua/m.html> <http://derzhava.in.ua/Lists/2/.../1773/Krivyav.doc%E2%80%8E>.
7. Карпенко О. А. Основи антикризового управління : навч.-метод. посіб. / О. А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.
8. Пахомова Т. І. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління / Т. І. Пахомова [Електронний документ]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09ptisdu.pdf.
9. Слізкова Г. В. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання / Г. В. Слізкова [Електронний документ]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/VKnutd/2012_2/137_142.pdf.
10. Чернявський А. Д. Антикризисное управление : учеб. пособие / А. Д. Чернявский. – К. : МАУП, 2000. – 208 с.
11. Шпачук В. В. Теоретичні засади типологізації криз / В. В. Шпачук [Електронний документ]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/socgum/Nvamuupravl/2010_4/33.pdf.
12. Якубовський О. П. Управління ризиками та кризами : навчальний посібник / О. П. Якубовський, Т. І. Пахомова, Н. М. Драгомирецька. – К. : Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентові України, 2005. – 68 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник;
Багмет М. О. – д.і.н., професор.

© Шатун В. Т., 2013

Дата надходження статті до редколегії 14.11.2013 р.

ШАТУН Володимир Тимофійович – к.політ.н., доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: антикризове управління, державне управління, громадська думка, європейська та євроатлантична інтеграція, кадровий менеджмент, кризовий менеджмент, соціологія парламентаризму.