

Л. С. Ситник

д-р екон. наук

Т. М. Бервенова

м. Донецьк

ОЗНАКИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КРИЗ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Історія питання. Питання про місце і роль держави в організації економічного життя суспільства, у формах і методах регулювання економіки і прояви криз у державному управлінні економікою є достатньо складними і дискусійними. У недавньому минулому багато політиків помилково вважали, що суспільно-економічна формація, яка усунула приватну власність, виключає можливість криз.

Серед економістів на пострадянському просторі, які внесли суттєвий вклад у дослідження за цим напрямом, слід відзначити російських вчених Е. М. Короткова (2000 р.) [1], В. О. Барінова (2002 р.) [2], А. М. Ряховську (2005 р.) [3], М. П. Гапоненка (2006 р.) [4]. Виявлення ознак кризи державного управління та шляхів її подолання присвячено науковій праці вітчизняних вчених В. Б. Авер'янова, Н. Р. Нижника [5], В. І. Лугового (1997 р.), В. Д. Бакуменка (2000 р.), А. Д. Чернявського (2000 р.), М. М. Якубовського, В. Ф. Беседіна, Т. В. Лебедевої (2005 р.) [6], І. В. Кривов'язюка (2008 р.) [7], В. Б. Дзюндзюка (2011 р.) [8].

Питання можливості криз державного управління, їх виникнення і подолання потребують подальших досліджень.

Мета статті. Виявити механізм, ознаки виникнення та шляхи подолання криз в системі державного управління.

Основний матеріал дослідження. У доповіді Всесвітнього банку про роль держави в економіці, що змінюється, визначено її глобальне зростання за останні роки [9]. В Україні реформа системи державного управління та владної організації є основною стратегічною проблемою, що постала перед владою за часів незалежності. Чинна система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не відповідає принципам демократії, європейським стандартам і відзначається надмірною централізацією, внутрішньою суперечливістю. Вона стала перешкодою у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Державне управління як спосіб реалізації державної влади означає: 1) право, можливість і спроможність держави через державні органи та посадових осіб здійснювати вплив на відносини й діяльність людей; 2) систему інститутів і державних органів, які мають повноваження приймати владні рішення; 3) діяльність окремих осіб, які володіють відповідними владними повноваженнями [1, с. 78].

Сутнісними ознаками державної влади та системи державного управління є легітимність; офіційний характер; структурованість апарату влади; обов'язковий характер її рішень; можливість скасовувати постанови і рішення недержавних політичних організацій; наявність виключних прав і прав на примусове виконання рішень.

Державному управлінню притаманні певні форми і методи діяльності. Розрізняють декілька видів форм

управлінської діяльності, уніфікованих за зовнішніми ознаками: встановлення і застосування норм права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратна організація діяльності; матеріально-технічне забезпечення. Саме форми позаапаратної організаційної діяльності (інспектування, проведення службових нарад, семінарів, засідань; анкетування керованих об'єктів, громадян з метою врахування громадської думки та коригування управлінської діяльності; надання практичної допомоги) забезпечують демократичність стилю взаємодії з керованими об'єктами.

Серед методів управління, як сукупності універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади при здійсненні функцій державного управління, виділяють такі групи: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні. Превалювання методів правового регулювання і розпорядчого впливу призводить до жорстких організаційно-економічних відносин між керованою підсистемами, що порушує демократизм відносин між керівниками і підлеглими, обмежує свободу керованих об'єктів при прийнятті управлінських рішень. В умовах розвитку демократії слід надавати перевагу тим методам, що визначають простір для самостійних дій об'єктів в межах наданих повноважень.

Форми управлінської взаємодії з керованими об'єктами залежать від обраного стилю та методів управління. Вплив чинників на стиль державно-управлінської діяльності відповідних рівнів зображено в табл. 1.

Реалізація державної влади відбувається за допомогою відповідних управлінських механізмів, що через спеціальні засоби забезпечують здійснення регулюючого впливу органів влади на соціально-економічні системи

Таблиця 1

Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності

Стиль державно-управлінської діяльності на рівні	загальнодержавному	Чинники формування стилю державно-управлінської діяльності масштабність та складність завдань перед вищими органами управління державою; політичний режим; рівень розвитку продуктивних сил країни; взаємовідносини між владою і громадянами, дотримання прав і свобод людини; імідж країни на міжнародному рівні; ступінь координованості роботи усіх гілок влади; національна свідомість та патріотизм громадян
	↑ ↓	
	організаційному	специфіка діяльності органів державного управління; правова регламентація державно-управлінської діяльності; організаційна культура в окремій державно-управлінській структурі
	↓ ↑	
індивідуальному	законодавчо встановлені норми поведінки службовців; індивідуальні особливості службовця, природжені здатності; виховання, компетентність, комунікативність; досвідченість; управлінський стиль більш високого рівня керівництва; ціннісна орієнтація	

різних рівнів і створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей.

Найбільші суперечності у системі державного управління пов'язані з тим, що на регіональному та районному рівнях одночасно і стосовно одних й тих самих об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) управління здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на реалізацію інтересів держави і конкретних територіальних громад.

Структура механізму державного управління має такий вигляд (рис. 1).

Стан системи державного управління залежить від того, як здійснюється практичне управління суспільними процесами і забезпечення розвитку суспільства, наскільки державна влада в процесі її реалізації враховує та втілює у життя інтереси громадян країни.

Кризами прийнято називати перш за все ситуації у сфері економіки. Особливе місце в науці про суспільство відіграє соціальна криза, яка може стати стимулом соціального розвитку.

Сутнісними ознаками кризи державного управління можна визначити такі:

- а) загострення економічних і соціальних конфліктів, що набувають яскраво виражений політичний характер;
- б) неспроможність державної влади керувати розростаючими в суспільстві конфліктами і регулювати соціально-економічні процеси та відносини традиційними методами;



Рис. 1. Узагальнена схема структури механізму державного управління

в) розбалансованість структурно-функціональної системи управління й політичних інститутів влади, розрив конструктивних взаємозв'язків із зовнішнім середовищем, крах легітимності державної влади, напружений стан суспільства, що може призвести до політичної катастрофи [1, с. 79].

Процес виникнення і загострення кризи державного управління дозволяє виділити певну послідовність подій та наслідків.

Спочатку при невиконанні державною владою програми розвитку суспільства скорочується соціальна база і довіра до неї, виникають конфліктні осередки в різних сферах суспільного життя, які можуть виконувати як корегуючу, стабілізуючу роль, так і дестабілізуючу, що поглиблює кризу. Зовнішньо всі конфлікти набувають форму політичного протистояння.

Далі перебіг конфліктних ситуацій загострюється, і вони сягають такого рівня, за яким вони не можуть бути вирішеними шляхом компромісів. Настає розлад механізмів діяльності державної влади, суспільних інститутів, невідповідність структур, форм і методів управління новому співвідношенню сил та інтересів, соціально-економічним умовам, що змінилися.

Потім настає втрата владними органами керуючого впливу на суспільні процеси, відбувається розпад чинних політичних структур, тобто загальносистемна криза управління.

Провал соціально-економічних реформ в Україні, неспроможність системи державної влади до самоорганізації та виконання соціальних функцій призвели до критичної точки, після якої структурно-функціональна криза переросла в загальносистемну.

В основі більшості конфліктів лежать територіальні суперечності. За територіальною складовою можна виокремити такі види конфліктів (на прикладі колишнього Радянського Союзу):

1) у зв'язку з претензіями на територію сусіднього народу (Абхазія);

2) викликані колишніми депортаціями і поверненням на вже заселену рідну територію (Крим, Інгушетія, Чечня);

3) між пануючою на території нацією та етнічними меншостями (Абхазія, Крим, Естонія);

4) в основі яких історична суперечка про належність території (Нагорний Карабах);

5) в основі яких неправові, свавільні перетворення адміністративних територій, зміни кордонів цих територій (Південна Осетія);

6) викликані прагненням зберегти свою державність хоч би на частині державної території при наявності політичних рішень про приєднання решти території до сусідньої держави (Придністров'я).

В Україні спостерігається щось більш ніж криза. Це злам корумпованої системи державної влади, керований хаос. Ситуація є унікальною, яка не має аналогів ні в минулому, ні з зарубіжною практикою.

Головною загрозою політичної стабільності і громадянського миру в Україні, як і в інших країнах, є політичні революції — основні важелі зміни політичного устрою і провладного режиму.

Причинами революції можуть бути:

1) загальне прагнення до кращого життя і переважному положенню;

2) боротьба за владу і політичне представництво між політичними групуваннями або партіями;

3) зарозумілість, що виходить за всі можливі межі, жадібність правителів, що примушує людей виступати проти них;

4) зосередження в руках однієї особи або групи осіб такої влади, яка викликає побоювання, що ці особи можуть встановити олігархію чи монархію;

5) спроби розпалювання революції з боку осіб, які скоїли злочини або помилки, з метою приховування таких, а також з боку людей, які побоюються агресії і намагаються випередити своїх ворогів.

Головна причина політичних революцій — прагнення до рівності. «Прагнення до рівності — писав Дж. Лаки на початку 80-х, — корениться у свідомості природженої цінності кожного індивідуума, незалежно від статі, раси та інших характеристик...» [10].

Юридичне рішення конфлікту може не стати його соціальним рішенням ні в об'єктивному, ні в суб'єктивному плані, оскільки на думку І. Сабо, воно не знімає соціальної напруженості [11].

Не тільки потрясіння примушують до реформ, але і реформи супроводжуються соціальними вибухами.

Тому при аналізі причин революції важливо здійснювати їх соціальну «профілактику» через розробку способу збереження еволюційного шляху розвитку суспільства.

Відомий американський соціолог Ч. Мерріам сформулював «елементи виживання» для будь-якої держави: знання соціального складу влади; збалансованість політичної винагороди; помірність; правильне планування і керівництво; збалансованість між справедливістю і порядком [12].

Політологи виділили сім принципів запобігання революції:

1. Якщо знати причини, що руйнують встановлений устрій, можна визначити і шляхи його збереження.

2. В усіх розумно упорядкованих системах влади мають дотримуватися закону, особливо у дрібницях.

3. Кожна держава має регулювати своє функціонування за допомогою закону таким чином, щоб уникати зловживань з боку посадових осіб.

4. Якщо правлячий клас є численним, то доцільні різні демократичні інститути. Наприклад, обмеження строку перебування на посаді.

5. Правителі повинні приймати заходи у випадку початку змін, але не слід покладатися на політичні механізми, вигадані для обману народу.

6. Правителі мають бути вільними від хибних амбіцій, зберігати у своєму середовищі та у спілкуванні з іншими людьми дух рівності.

7. Державний і суспільний устрій зберігається, коли його потенційні руйнівники знаходяться на віддаленні, але в окремих випадках їхня близькість є сприятливою через те, що стимулює уряд до підтримки належного порядку справ [12, с. 88–89].

Основними шляхами подолання кризи державного управління доцільно вважати належне правове забезпечення діяльності органів державної влади та їх дії в межах чинного законодавства, наявність виконання норм політичного права, проведення реформ, зокрема адміністративної, яка саме спрямована на модернізацію, оптимізацію і департизацію державної служби. Реформування державного управління має два ключових аспекти: чітке визначення і збереження притаманних саме державі функцій та передачу решти функцій іншим суб'єктам суспільно-економічної

діяльності; запровадження сучасних стандартів реалізації державної влади (демократичність, відкритість, верховенство права, професійність, підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям, неупередженість, продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність впровадження державної політики). Запровадження системи громадського контролю за функціонуванням сфери державного управління має забезпечити прозорість процесу підготовки і ухвалення рішень в органах державного управління, щоб держава працювала на суспільство, на потреби і інтереси громадян, а не навпаки.

Список використаних джерел

1. Антикризисное управление : учебник / под ред. Э. М. Короткова. — М. : Инфра-М, 2000. — С. 74–100.
2. Баринов В. А. Антикризисное управление : учебное пособие / В. А. Баринов. — М. : ИД ФБК-Пресс, 2002. — С. 13–100.
3. Зарубежная практика антикризисного управления : учеб. пособие / под ред. А. Н. Ряховской. — М. : Магистр; ИНФРА-М, 2000. — С. 134–173.
4. Орехов В. И. Антикризисное управление : учеб. пособие / В. И. Орехов, К. В. Балдин, Н. П. Гапоненко. — М. : ИНФРА-М, 2008. — С. 139–167.
5. Державна Виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. / кол. авт. : наук. кер. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 224 с.
6. Державне регулювання економіки України: методологія, напрями, тенденції, проблеми / за ред. М. М. Якубовського. — К. : НДЕІ Міністерства економіки України, 2005. — 410 с.
7. Кривов'язюк І. В. Антикризисное управління підприємством : навч. посібник для студентів ВНЗ / І. В. Кривов'язюк. — К. : Кондор, 2008. — С. 225–226.
8. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. — Х. : Вид-во Хар. ПІ НАДУ «Магістр», 2011. — 306 с.
9. Государство в меняющемся мире // Вопросы экономики. — 1997. — № 7. — С. 3–34.
10. Lakey G. Strategy of a Living Revaluation / G. Lakey. — Paris, 1982. — P. 7, 20.
11. Сабо И. Основы теории права / И. Сабо ; пер. с англ. — М. : Прогресс, 1974. — С. 138.
12. Технология политической власти: зарубежный опыт. Кн. дайджест / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев, И. В. Молодых. — К. : Вища шк., 1994. — С. 89.