

УДК 338.24

**КРИЗОВІ ЯВИЩА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ:
ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ, РОЗВИТОК, ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ**

Г.В. СЛІЗКОВА

Київський національний університет технологій та дизайну

У статті розглянуто сутність, класифікацію, причини виникнення та особливості кризи в державному управлінні. Зосереджено увагу на питаннях організаційної кризи в Україні як однієї із найбільш загрозливих криз державного управління. Визначено наслідки такої кризи та шляхи її подолання

Розвиток системи державного управління, як і будь-якої іншої системи, супроводжується певними суперечностями та конфліктами. Підвищення ефективності функціонування означеної системи безпосередньо пов'язано з передбаченням кризових ситуацій та керуванням процесами їх розв'язання, тобто впровадженням в органах влади різних ієрархічних рівнів елементів антикризового менеджменту.

Проблема подолання кризи соціально-економічних систем розглядається в працях багатьох науковців. Зокрема, І. Ансоффа, О. Віханського, Б. Карлоффа, Е. Короткова, У. Мاستенбрука, Н. Родіонова, Е. Уткіна та інших. Переважна більшість досліджень присвячена антикризовому управлінню підприємством, тому розроблені рекомендації не можна використовувати в органах управління. Недостатньо адаптованими до умов функціонування владних інституцій залишаються також визначення основних понять антикризового управління. У зв'язку з цим в статті зроблено спробу визначити сутність, особливості та чинники кризи державного управління, а також запропонувати шляхи її подолання у сучасних умовах.

Об'єкт та методи дослідження

Об'єктом дослідження є кризові явища в системі державного управління, а предметом дослідження – сутність, класифікація, причини виникнення, особливості та шляхи подолання кризи державного управління України. У роботі використано загальнонаукові методи дослідження: співставлення, порівняння, впорядкування, групування, систематизація.

Постановка завдання

Метою даної роботи є аналіз кризи державного управління, її класифікація, причини та методи подолання, актуальні для українських реалій. Це забезпечить прискорення виходу України із затяжного кризового стану, в якому вона знаходиться сьогодні.

Результати та їх обговорення

Коли мова заходить про антикризове державне управління, увага здебільшого зосереджується на його політико-правових засадах. Тобто, головні суперечки ведуться навколо питань Конституції, взаємин між гілками влади і окремими політичними лідерами, відсутності необхідних нормативно-правових актів, тощо. Нинішній же стан українського суспільства потребує більш глобального підходу: адекватних організаційних засад, наявності на всіх рівнях державного управління високопрофесійних, фахових команд, що досконало володіють управлінською культурою [1].

Політичну систему суспільства більшість фахівців трактує як сукупність суб'єктів політики (класів, націй, соціальних прошарків, політичних партій, об'єднань громадян, трудових колективів, окремих людей і держави в цілому), політичних відносин, норм, принципів, що їх регламентують, та

сумісної діяльності всіх суб'єктів, тобто політичного процесу. Таким чином, поняття «політична система» охоплює все суспільство. На практиці можна спостерігати ситуацію, коли конфлікти в окремих елементах системи не викликають загальносистемної кризи. Це стосується міжнаціональних суперечностей, розпаду і зникнення політичних партій та громадських організацій, відставки урядів, дострокового переобирання депутатів, тощо. Виходячи з цього, доцільно розрізнити кризу всієї політичної системи і кризу системи державного управління, в яку входять три гілки влади – законодавча, виконавча, судова. Їх розвиток теж супроводжується багатьма суперечками, які виникають навколо питань розподілу компетенції, повноважень і ресурсів, організації взаємодії.

Аналогічні проблеми виникають і у стосунках між структурними підрозділами та установами, що відносяться до окремої гілки влади, наприклад виконавчої. Ці протиріччя можуть бути причиною кризи системи державного управління, але вони не завжди викликають подібну ситуацію в політичній системі в цілому. Безумовно, такі обставини негативно позначаються на стані інших елементів системи державного управління, хоча окремі політичні партії або громадські організації, навпаки, можуть при цьому отримати додаткові можливості для розвитку. Розбалансованість діяльності політичних інститутів та загострення політичних конфліктів теж більшою мірою стосуються загальносуспільної кризи. Для аналогічної ситуації в системі державного управління характерним є неузгодженість діяльності органів влади, що знаходяться на різних або на одному ієрархічному рівні (наприклад, обласних та районних державних адміністрацій).

Політичні конфлікти, безумовно, впливають на функціонування органів влади, але існує і багато внутрішніх суперечностей, які можуть викликати кризовий стан.

Основними ознаками державної влади та системи державного управління є легітимність, офіційний характер, структурованість апарату влади, обов'язковий характер рішень, наявність прав на примусове виконання таких рішень, наявність виключних прав тощо.

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 [2].

Основними ознаками кризи державного управління є:

- Загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер.
- Неспроможність державної влади керувати наростаючими в суспільстві конфліктами, регулювати соціально-економічні процеси та відносини традиційними методами.
- Розбалансованість структурно-функціональної системи управління та політичних інститутів влади, розрив взаємозв'язків з зовнішнім середовищем, крах легітимності державної влади, напружений стан суспільства, що загрожує політичною катастрофою [3].

Кризи соціально-економічної системи за структурою відносин поділяються на такі **типи**: економічні, соціальні (у т. ч. політичні), організаційні, психологічні та технологічні.

Загострення протиріч між класами, націями, прихильниками різних політичних сил або релігій в історії людства неодноразово було причиною війн та революцій. Психологічні і технологічні кризи не створюють таких масштабних загроз для суспільства, але теж мають значний вплив на хід розвитку

цивілізації. Особливо бурхливий розвиток супернових технологій спостерігається зараз, що, безумовно, впливає на соціально-економічний розвиток держави в цілому і на систему державного управління, зокрема.

Дослідження свідчать про те, що першопричиною формування кризової ситуації в системі влади є політична або організаційна складові. Загострення протиріч щодо поділу повноважень між гілками влади викликає погіршення економічних, організаційних і соціальних відносин, порушення встановлених управлінських процедур та операцій, виникнення стресового стану у працівників. Дуже велику роль відіграє організаційна складова: невизначеність стратегії та цілей, нерациональна побудова структурно - функціональних основ діяльності системи, нечіткість розподілу та кооперування праці є причинами багатьох конфліктів політичного, економічного, соціального, технологічного та психологічного характеру. І навпаки, добре організована система може успішно протистояти політичним суперечкам, оперативно реагувати на технологічні інновації, забезпечуючи необхідний рівень цілісності і гнучкості.

Економічна складова в системі державного управління не має самостійності, вона залежить від рівня соціально-економічного розвитку держави в цілому. Але ця складова має суттєвий вплив на рівень технічного та інформаційного забезпечення, професіоналізм працівників, їх психологічний стан. Недостатнє фінансування стримує поширення сучасних технологій, заважає залученню на державну службу талановитих фахівців, погіршує умови праці та, як наслідок, імідж системи в цілому.

Стосовно інших підходів до класифікації кризових явищ в системі державного управління, можна погодитися з тією точкою зору, що викладена в більшості наукових джерел і поділяє кризи в системі державного управління на легкі і глибокі, короточасні і затяжні, локальні та суцільні, приховані та явні.

Серед причин виникнення кризи соціально-економічних систем фахівці позначають об'єктивні та суб'єктивні, зовнішні та внутрішні, випадкові та закономірні, штучні та природні.

Об'єктивні кризи пов'язані з дією сил, що не залежать від людей, працюючих у системі. Прикладом можуть бути глобальні природні катаклізми, а також соціальні процеси, що існують у суспільстві (невдоволеність більшості населення існуючим станом речей, що виявляється у вигляді масових заворушень і спричиняють необхідність певних змін у роботі системи управління).

Сила впливу суб'єктивного фактора є такою, що навіть у разі усвідомлення сутності протиріч не завжди приймаються адекватні рішення. Прикладом є розвиток подій у Радянському Союзі перших років перебудови, коли спосіб мислення, менталітет, навички жорстко централізованого командно-адміністративного керування не дозволили організувати і запровадити заходи щодо пом'якшення переходу до ринкових форм господарювання. Роль суб'єктивного фактора в системі управління взагалі складно переоцінити – від професійного рівня, управлінської культури, особистісних рис конкретних працівників залежить побудова структури і розподіл функцій, використання методів впливу на підпорядковані об'єкти, організація процесу підготовки та реалізації управлінського рішення, тощо.

Серед зовнішніх і внутрішніх чинників для системи державного управління найбільш важливими є останні. Добре організована система швидко і адекватно реагує на всі зовнішні збудження, більш того, така система сама створює умови для перетворення можливих загроз у використанні можливості. До розпаду цілісної єдності частіше призводить накопичення саме внутрішніх

суперечностей [2]. Система державного управління розвивається відповідно до певних закономірностей і принципів. Недодержання цих базових положень створює умови для виникнення закономірних криз.

Випадкові кризи частіше зумовлені екстраординарними подіями та збігом особливих обставин. Виникнення ж закономірних криз пов'язані з дією суб'єктивного фактора, а саме із необізнаністю, нерозумінням, або ігноруванням вимог законів та принципів. Сила впливу факторів групи закономірних криз залежить від рівня організації системи управління, її спроможності швидко та адекватно провести зміни, які нівелюють дію негативних обставин. Природні причини виникнення криз близькі по суті до закономірних, штучні – до суб'єктивних.

Аналіз усіх причин дозволяє дійти висновку, що найбільшу загрозу для системи державного управління становлять внутрішні та суб'єктивні чинники. Всі інші теж викликають певні протиріччя, але здебільшого не ведуть до виникнення кризи [4].

До переліку внутрішніх факторів виникнення кризи державного управління відносяться суперечності розподілу і кооперування праці, які притаманні перш за все організаційним кризам. Найбільш загрозна ситуація виникає, коли стан розвитку функцій, кадрів чи технології виконання управлінських процедур та операцій не відповідає рівню всіх інших елементів системи.

Розглянемо кризу з організаційної точки зору більш детально.

Кожна функція, підфункція або робота мають бути структурно оформлені, тобто закріплені за певними установою, підрозділом, посадою. Якщо цього не зроблено, то функція не виконується. Збільшення або зменшення функціонального переліку має супроводжуватися аналогічними змінами структури управління. У разі перебільшення кількості робіт над можливостями структури вони або не виконуються зовсім, або виконуються неякісно. У результаті система не виконує поставлені завдання, що призводить до кризової ситуації.

Невідповідність професійних та особистісних якостей працівників до вимог конкретних видів робіт спричиняє «параліч» організації і системи. Некомплексне використання методів управління та низький рівень якості інформації також негативно впливають на результати виконання функцій, хоча, частіше за все, не викликають кризової ситуації.

Дуже важливим є узгодження всіх елементів із технологією управління. Кооперування праці потрібно організувати таким чином, щоб виконання одних операцій не створювало перешкоди для виконання інших, тобто необхідно забезпечити можливість послідовного та паралельного виконання робіт. Кожний етап роботи має бути технологічно забезпеченим. Це стосується роботи з кадрами, технікою і інформацією. З іншого боку, рівень розвитку цих трьох елементів теж має відповідати рівню розвитку технології управління.

Розгляд взаємозв'язків елементів системи управління дає підстави для усвідомлення важливості ролі фахівців-управлінців, особливо керівників. Для раціональної організації всіх зазначених зв'язків треба добре розуміти значення кожного, уявляти їх взаємозалежність, а також можливості і шляхи розвитку. В іншому випадку мета не буде досягнута, або процес її досягнення буде значно розтягнутий у часі. Прикладом є керування процесом розвитку ринкових відносин у пострадянських країнах, коли якісно нову мету було поставлено перед фахівцями, що мають командно-адміністративний менталітет і використовують старі методи.

Усі складові кризи державного управління дуже тісно пов'язані між собою і, частіше за все, супроводжують одна одну.

Виходячи з викладеного вище, організаційна криза державного управління – це фаза максимального загострення суперечностей між рівнями розвитку елементів системи управління, що призводить до суттєвого зниження якості роботи. Ці невідповідності та суперечності виникають постійно, але вони мають різні масштаби та поширення в системі. Якщо їх своєчасно виявлено і локалізовано, то криза не відбудеться. Відсутність уваги до цих проблем створює умови для загострення ситуації і неадекватності системи влади. Подібна ситуація складається сьогодні в районній системі виконавчої влади України. Часта зміна працівників зумовила втрату темпів розвитку технології виконання процедур і операцій, наявна невідповідність структури і функцій у результаті постійного скорочення чисельності співробітників при незмінності (а то і збільшенні) переліку функцій і робіт, суттєва перевага адміністративно-командних методів керівництва, слабе технічне забезпечення – усе це свідчить про формування кризової ситуації, яка погрожує значним зниженням результативності діяльності всієї системи виконавчої влади держави [2].

У виникненні системної кризи в Україні помилково звинувачувати якусь загальносвітову кризу, оскільки криза у багатьох країнах — це всього лише загострення модернізаційних і трансформаційних процесів, що притаманні більшості постіндустріальних інформаційних суспільств. Витоки нашої ж кризи в тому, що початок переходу від тоталітарної, авторитарної системи до демократичної ознаменувався втратою базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури суспільства, соціальної свідомості, духовних цінностей та моделей масової поведінки. Замість них досьогодні в Україні не сформувалася новітня політична система суспільства, не відбулося відповідної соціальної структуризації, не сформувалася і система духовних, моральних цінностей, основу яких мали би становити наша історія, традиції, менталітет, культура. Конструювання нової, вкрай потрібної соціальної реальності не лише загальмувалося, але й майже спинилося.

Сьогоднішня система управління, з її кадрами і культурою, на мій погляд, об'єктивно подолати кризу неспроможна. Така система шукає шляхи латання дірок, замість того, щоб узятися до розробки цілісної антикризової політики. Щоб досягти якісного державного управління в Україні, варто взяти до уваги як мінімум чотири взаємопов'язаних фактори. По-перше, необхідний глибокий і прогностичний аналіз та моделювання існуючої соціально-економічної ситуації. По-друге, потрібно подбати про забезпечення максимально тісної взаємодії із громадянським суспільством не стільки у подоланні вже існуючих проблем і наслідків, скільки у передбаченні та запобіганні більш глибоких і реальних кризових процесів. По-третє, необхідна розробка і реалізація конкретних антикризових технологій. І нарешті, вкрай необхідне політико-правове, організаційне та кадрове забезпечення роботи антикризового управління.

Треба визнати, що системна криза в Україні – це, головним чином, криза державного управління, а не якоїсь однієї, чи навіть більшості сфер суспільного життя.

Треба врешті погодитися і з тим, що цілком можливим є створення на час кризи так званої резервної системи державного управління, яка має стимулювати діючу систему, вдосконалювати кадрову підготовку, прискорювати процеси реформування суспільства [1]. Зокрема, зумовлено необхідність створення на рівні Кабінету Міністрів структурного підрозділу, метою діяльності якого має бути

вдосконалення побудови та роботи системи, а до завдань віднесено постійний моніторинг стану різних елементів, ланок, підсистем, формування пропозицій, методичних розробок тощо. Це дозволить значно підвищити ефективність роботи системи та запобігати організаційним кризам.

Висновки

– криза державного управління – це особливий стан процесу функціонування та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, та 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, 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 і регулювання темпів і напрямів розвитку системи державного управління доцільно створити при Кабінеті Міністрів України відповідний науково-дослідний та методичний структурний підрозділ.

Подальші дослідження слід спрямувати на обґрунтування механізмів запобігання кризам у державному управлінні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головатий М. Українська криза: політико-психологічний вимір // Персонал плюс. – 2009. – № 16(318). <http://www.personal-plus.net/318/4772.html>
2. Коротков Э.М. Антикризисное управление:.. – М.: ИНФРА-М, – 2001. – 432 с.
3. Кривов'язюк І. В. Антикризове управління підприємством: Навч. посібник. — К.: Кондор, 2008. – 366 с.
4. Одінцева Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О.Ю. та ін. Державне управління і менеджмент. – Х.: ХарПІ УАДУ, – 2002. – 492 с.

Надійшла 2.04.2012