

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2020-22-74>

УДК 351-044.372

ОЗНАКИ ВИНИКНЕННЯ КРИЗ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

SIGNS OF CRISIS IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM

Мартінович Віктор Геннадійович

кандидат економічних наук, доцент,
Черкаський державний технологічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5210-3026>

Руденко Оксана Анатоліївна

кандидат економічних наук, доцент,
Черкаський державний технологічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0713-5405>

Martinovich Victor, Rudenko Oksana
Cherkasy State Technological University

У статті розглядаються ознаки виникнення та шляхи подолання криз в системі державного управління України та її вплив на ефективність проведення адміністративних реформ. Зазначено, що класифікацію типів систем державного управління країн можна провести за структурними, структурно-функціональними, функціонально-культурними чинниками та адміністративною культурою, що нерідко призводять до появи кризового стану із середини системи управління. Досвід країн Європейського Союзу свідчить, незважаючи на те, що не існує однієї оптимальної уніфікованої моделі організації державного управління, уникнення кризових процесів, посилити адміністративну спроможність можливо лише за умови консолідації всіх політичних сил. Аналіз цього досвіду є надзвичайно корисним для формування та реалізації шляхів подолання криз в системі державного управління.

Ключові слова: державне управління, криза, організаційна структура, структурні чинники, адміністративна реформа.

В статье рассматриваются признаки возникновения и пути преодоления кризисов в системе государственного управления Украины и ее влияние на эффективность проведения административных реформ. Отмечено, что классификацию типов систем государственного управления стран можно провести по структурным, структурно-функциональным, функционально-культурными факторами и административной культурой, нередко приводят к появлению кризисного состояния с середины системы управления. Опыт стран Европейского Союза показывает, несмотря на то, что не существует одной оптимальной унифицированной модели организации государственного управления, во избежание кризисных процессов, усилить административную способность возможно лишь при условии консолидации всех политических сил. Анализ этого опыта является чрезвычайно полезным для формирования и реализации путей преодоления кризисов в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, кризис, организационная структура, структурные факторы, административная реформа.

The article considers the signs of emergence and ways to overcome crises in the system of public administration of Ukraine and its impact on the effectiveness of administrative reforms. It is noted that the classification of types of public administration systems can be carried out by structural, structural-functional, functional-cultural factors and administrative culture, which often lead to a crisis from the middle of the management system. The experience of the European Union shows that, despite the fact that there is no single unified model of public administration, avoidance of crisis processes, strengthen administrative capacity is possible only if all political forces are consolidated. The analysis of this experience is extremely useful for the formation and implementation of ways to overcome crises in the public administration system. The economic basis of the political crisis in Ukraine and its regions is oligarchic property, whose representatives control the system of public administration, local self-government and the political system of the country. Such a symbiosis in the face of opposition from domestic oligarchs has led to the lowest social development among the leading CIS countries. Ukraine's profitability is three times lower than in Russia and three

times lower than in Belarus. The most likely scenario for overcoming the political crisis is to unite the oligarchic interests of the representatives of Ukraine and other states. In any case, the problem of low profitability of the country is not eliminated. To solve it, it is necessary to create a fundamentally new ownership structure as the economic basis for successful socio-economic development. Thus, the principles of effective anti-crisis public administration should be: scientific analysis and forecasting of trends; methodology for developing risky solutions; the quality of the anti-crisis program; strategy in management; the art of crisis management; professionalism of crisis management; efficiency, flexibility of management, time factor; crisis monitoring and human factor: staff, values, motivation.

Keywords: public administration, crisis, organizational structure, structural factors, administrative reform.

Постановка проблеми. Питання про місце і роль держави в організації економічного життя суспільства, у формах і методах регулювання економіки, можливість виникнення і подолання криз у державному управлінні економікою є достатньо складними і дискусійними. У недавньому минулому багато політиків помилково вважали, що суспільно-економічна формація виключає можливість прояву криз.

В Україні реформа системи державного управління та організації є основною стратегічною проблемою, що постала перед владою за часів незалежності і не вирішена й досі. Чинна система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не відповідає принципам демократії, європейським стандартам і відзначається надмірною централізацією, внутрішньою суперечливістю, особливо в умовах співпраці з Європейським Союзом. Вона стала перешкодою у проведенні соціально-економічних і політичних реформ, розвитку національної економіки України, нарощенню інвестиційно-інноваційного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед економістів, які внесли суттєвий вклад у дослідження за ознаками виникнення криз та напрямом їх подолання, слід відзначити іноземних вчених Е. Короткова [1], В. Барінова [2], А. Ряховську [3], М. Гапоненка [4]. Виявленню ознак кризи державного управління та шляхів її подолання присвячено наукові праці вітчизняних вчених В. Авер'янова, Н. Нижника [5], В. Лугового, В. Бакуменка, А. Чернявського, В. Беседіна, Т. Лебедевої [6], І. Кривов'язюка [7], В. Дзюндзюка [8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нині бракує комплексних досліджень, що визначають не лише передумови виникнення кризового стану соціально-економічної системи, але й їх взаємозв'язок з особливостями сучасних трансформаційних процесів у суспільстві, з суперечностями його розвитку. Відчувається нестача наукових праць, присвячених об'єктивному визначенню масштабів роз-

витку кризи, її характеристик в державному управлінні, напрямів розповсюдження.

Формулювання цілей статті. Наукове обґрунтування напрямів поліпшення економічного стану, ознак виникнення та шляхи подолання криз в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні немає людини, яку не хвилюють події, що відбуваються в Україні останнім часом. Їм присвячені виступи політиків, посадових осіб, публікації у пресі та наукових виданнях. В них акцентується увага на низькому рівні життя населення і розвитку регіонів, питаннях власності та управління економікою, національному питанні, зовнішніх інтересах окремих зарубіжних країн тощо.

Крім того, дослідники, що вивчали кризи, дійшли висновку, що видів цього явища дуже багато, їх можна систематизувати, класифікувати за певними ознаками (табл. 1).

Здійснювати регулювання економікою можна саме через державне управління як спосіб реалізації державної влади, що 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 [6, 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. На рис. 1 зображено основні функції держави, що забезпечують в цілому державний управлінський процес.

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

Таблиця 1

Генезис поняття «кризи»

№ п/п	Автор	Поняття «криза»
1	В.Д. Базилевич	крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишнім середовищі
2	Е. Коротков	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
3	Е. Коротков	об'єктивна риса та передумова розвитку будь-якої макро- та мікроекономічної системи
4	С.Н. Козьменко, А.Н. Андронов	ситуативна характеристика функціонування будь-якого суб'єкта, що є наслідком невизначеності в його зовнішньому та внутрішньому середовищах
5	Атаманчук Г.В	загальна закономірність, зміна становища (різкий перехід від стабільності до розбалансованості всього ланцюга відтворення) – результат одночасної спільної негативної дії зовнішніх та внутрішніх факторів
6	Зуб А.Т.	подія, яка здатна загрожувати життєдіяльності організації, що характеризується невизначеними причинами і складно передбачуваними наслідками та потребує прийняття нагальних рішень
7	Rosenthal and B. Pijnenburg	ситуація, позначена високою небезпекою, станом непевності, відчуттям невідкладності, що притаманна ринковим відносинам

Джерело: розроблено авторами

уніфікованих за зовнішніми ознаками: встановлення і застосування норм права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратна організаційна діяльність; матеріально-технічне забезпечення. 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 [10].

Структура механізму державного управління має такий вигляд (табл. 2)

Механізм державного управління може функціонувати за умови короткострокових криз, але системна криза державного управління, що веде до негативних наслідків і надалі, вимагає конкретних управлінських рішень. Системна криза державного управ-

ління – це взаємна невідповідність економіки, соціальної сфери, політики, права, тобто розбалансованість системи, яка не може бути подолана в рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу [2].

У цей доленосний для країни час необхідно практично реалізувати пропозиції щодо виходу з кризи. Ці пропозиції повинні бути комплексними, зрозумілими не тільки для управлінської еліти, але і для народу.

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

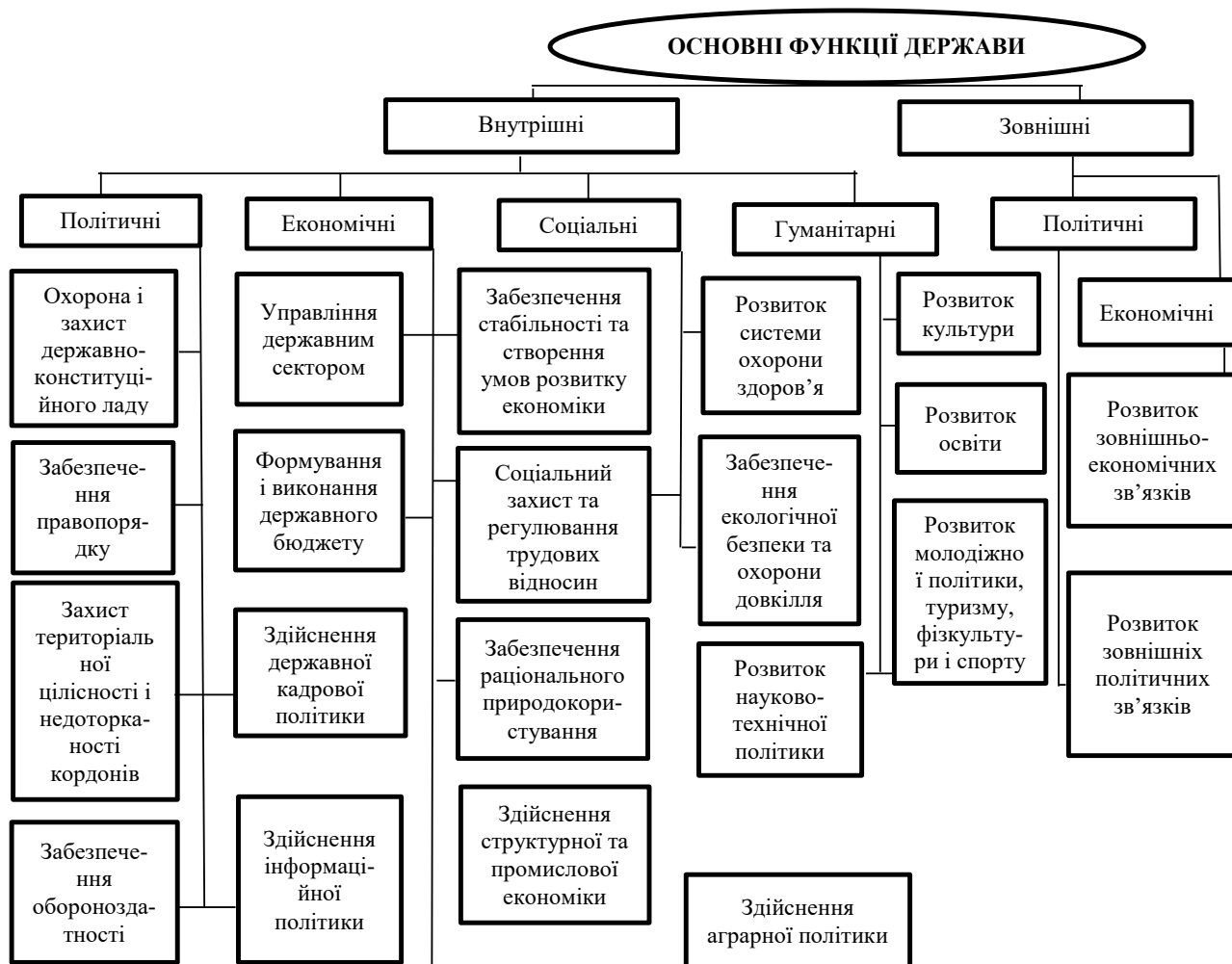


Рис. 1. Структура основних функцій держави

Джерело: [5]

Таблиця 2

Узагальнена схема структури механізму державного управління

Елементи механізму	Учасники відносин							
	Центральні ОВВ	Регіональні ОВВ	Територіальні органи ЦОВВ	Місцеві органи ДВВ	Органи місцевого самоврядування	Галузеві установи	Споживачі послуг	Зацікавлені організації
Цілі	Упорядкування та підвищення результативності економічної діяльності суб'єктів ринку, забезпечення гідних умов життєдіяльності громадян України							
Принципи	Зафіксовані в установчих документах							
Функції	Зафіксовані в установчих документах						Фактичні	
Методи впливу на процес	Правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні				Надання послуг	Споживання послуг	Безпосередня участь	
Технології та технічні засоби	Засоби зв'язку, комп'ютерна техніка тощо							
Інформація	Висхідна, низхідна							

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].

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення. Існуюча в Україні система та стан місцевого самоврядування не задовольняє потребам суспільства. Істотних кроків з реформування адміністративно-територіального устрою та органів публічної адміністрації в Україні не здійснено. Існуючий адміністративно-територіальний устрій держави має принципові недоліки, які унеможливають децентралізацію та ефективне функціонування місцевого самоврядування в інтересах громадян.

Сутнісними ознаками кризи державного управління можна визначити такі:

а) загострення економічних і соціальних конфліктів, що набувають яскраво вираженого політичного характеру;

б) неспроможність державної влади керувати конфліктами, що розростаються у суспільстві, і регулювати соціально-економічні процеси та відносини традиційними методами;

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 [6, с. 79].

В Україні макроекономічна система олігархічного типу є об'єктивним явищем. До її появи в умовах капіталістичного способу виробництва призвели закономірна концентрація і монополізація капіталу. Олігархічна власність властива усім галузям економіки України. Негативні наслідки її функціонування очевидні. Проте олігархічна власність у промисловості сприяла формуванню відносно раціональної галузевої структури економіки південно-східних регіонів. В країні існує малий і середній бізнес, але він майже повністю витіснено олігархічною власністю з промис-

ловості і діє переважно у сільському господарстві та сфері послуг. Між представниками олігархічного, середнього та малого бізнесу країни існують протиріччя, але вони не антагоністичні. Розвиток середнього та малого бізнесу здатний обмежити права власності олігархічного бізнесу і на певному етапі сприяти соціально-економічному розвитку країни та її регіонів. Однак такий сценарій є досить сумнівним, оскільки формування олігархічної системи є закономірним процесом. Тем не менш, це певною мірою сприяло розвитку політичних інтересів регіонів, особливо там, де промисловість слабо розвинута і які історично прагнуть до західних країн. До панування в суспільстві через економічні і політичні відносини прагнуть будь які олігархи [11].

Спираючись на досвід зарубіжних країн, країн пострадянського простору, можна виокремити такий метод боротьби з кризою державного управління як 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. Завдяки вдалим управлінським рішенням в кризовий період і знанням антикризового менеджменту можна будувати дієву антикризову програму.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Головною метою державного управління має бути процес вирішення наявних конфліктів такої форми, яка б забезпечувала мінімум політичних, економічних та соціально-етичних втрат, які при цьому неминучі. Економічною підставою політичної кризи в Україні та її регіонах є олігархічна власність, представники якої контролюють систему державного управління, місцевого самоврядування і політичний устрій країни. Для її вирішення необхідно створення принципово нової структури власності як економічного базису успішного соціально-економічного розвитку та розробка антикризової програми оперативного реагування на перспективу.

Отже, принципами ефективного антикризового державного управління мають бути: науковий аналіз та прогнозування тенденцій; методологія розробки ризикованих рішень; якість антикризової програми; стратегія в управлінні; мистецтво антикризового управління; професіоналізм антикризового управління; оперативність, гнучкість управління, фактор часу; моніторинг кризових ситуацій та людський фактор: персонал, цінності, мотивація.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. GDP (current US dollars). World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=4>
2. Геец В. От квазирынка к рынку и инвестиционному росту. «Зеркало недели. Украина», № 30, 21 августа 2015. URL: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/velikaya-depressiya-ukraina.html>
3. Сытник Е.А. Диспропорции и кризис. *Бизнес Салон*. 2008.
4. Кожин В. Единожды солгав. *Завтра*. 2000. № 40(357).
5. Україна–2015: національна стратегія розвитку. Громадсько-політичне об'єднання «Український форум». Київ, 2015. 78 с.
6. Орехов В.И. Антикризисное управление : учеб. пособие / В.И. Орехов, К.В. Балдин, Н.П. Гапоненко. Москва : ИНФРА-М, 2008. С. 139–167.
7. Lakey G. Strategy of a Living Revolution. *Paries*, 1982. P. 7, 20.
8. Сабо И. Основы теории права. пер. с англ. Москва : Прогресс, 1974. С. 138.
9. Технология политической власти: Зарубежный опыт. Кн. Дайджест. В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, И.В. Молодых. Киев : Вища шк., 1994. С. 89.
10. Портер М. Конкуренция. М. Портер: пер. с англ. Москва : Вильямс, 2000.
11. Концепція розвитку наукової сфери України (проект). *Економіст*. 2006. № 10. С. 19–21.

REFERENCES:

1. GDP (current US dollars). World Bank. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=4>
2. Heets V. (2015). Ot kvazyrunka k rynku y investytsyonnomu rostu. «Zerkalo nedely. Ukrayna», no. 30, 21 avhusta 2015. Available at: <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/velikaya-depressiya-ukraina.html>
3. Sytnyk E.A. (2008). Dysproportsyy y kryzy. *Byznes Salon*.
4. Kozhynov V. (2000). Edynozhdy solhav. *Zavtra*, no. 40(357).
5. Ukraina–2015: natsionalna stratehiia rozvytku. Hromadsko-politychne obiednannia "Ukrainskyi forum". Kyiv, 2015. 78 p. (in Ukrainian)
6. Orekhov V.Y. (2008). Antykryzysnoe upravlenye: ucheb. posobyie / V.Y. Orekhov, K.V. Baldyn, N.P. Naponenko. Moscow: YNFRA-M, pp. 139–167.
7. Lakey G. (1982). Strategy of a Living Revolution. *Paries*, pp. 7, 20.
8. Sabo Y. (1974). Osnovu teoryy prava. / per. s anhl. Moscow: Prohress, p. 138.
9. Tekhnolohyia polytycheskoi vlasty: Zarubezhnui opyt (1994). Kn. Daidzhest. V.N. Yvanov, V.Y. Patrushev, Y.V. Molodukh. Kyiv: Vyshcha shk., p. 89.
10. Porter M. (2000). Konkurentsya. M. Porter: per. s anhl. Moscow: Vyliams.
11. Kontseptsiia rozvytku naukovoï sfery Ukrainy (proekt) (2006). *Ekonomist*, no. 10, pp. 19–21. (in Ukrainian)