

УДК 338.124

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.36>

**Н. В. Лікарчук**

доктор політичних наук, професор,  
професор кафедри державного управління  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **КРИЗИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ**

*У статті здійснено аналіз кризи в системі державного управління з позицій її теорії й визначено, що причиною кризи в державному управлінні є те, що в органах державної влади й управління різна природа і функції, а поєднує їх проходження аналогічних етапів життєвих циклів. Проте їх життєві цикли не завжди співпадають. Як правило, цикли державного управління відстають від циклів державної влади.*

*Аналізується криза державного управління, як така, що є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-економічним та суспільно-політичним розвитком держави, і яка пов'язана з надмірною «заполітизованістю» суспільства.*

*Розглядаються етапи системної кризи в державному управлінні: перший етап, пов'язаний із виникненням чисельних конфліктних осередків у найрізноманітніших сферах суспільного життя; другий етап – поглиблення конфліктних ситуацій у суспільстві до такого ступеня, що їх вирішення не можливе за допомогою компромісів; третій етап – розвиток і загострення кризи, що включає розпад наявних політичних структур. Йдеться про загальносистемну державну кризу.*

*Аналізуються ознаки прояву загальносистемної кризи, йдеться про: довготривалу, приховану чи відкритую недієздатність органів державної влади управляти державою; втрату (або відсутність) державним апаратом стратегічної ініціативи й управлінського впливу; використання органами державної влади популістських обіцянок; падіння престижу та міжнародного впливу держави; підвищення критичної активності; руйнування базових цінностей та ідеалів; зростання злочинності та корупції; абсолютне чи відносне зубожіння значної частини населення, падіння рівня життя населення, високий рівень безробіття.*

*Визначається роль конфлікту в разі виникнення кризи. Вирішення чи усунення таких конфліктів, знаходження компромісу чи консенсусу є найважливішим імперативом, потребою державного управління. Впорядкуванню конфліктних ситуацій органами державної влади та управління сприяє: правова підтримка їхньої діяльності та демократична процедура законотворчості (діяльність усіх державних органів у межах і на основі законодавства та правових процедур вирішення спірних питань). Тобто все те, що становить фундаментальну основу та вектор скерованості суспільно-політичної системи до правової держави. Посилення конфлікту між владою та суспільством пояснюється перш за все тим, що не поліпшується рівень соціального забезпечення, а, навпак він – погіршується. Поглиблюється ефект незадоволення, який викликаний велетенською нерівністю та погіршенням положення мас, відбувається розрив між зубожінням більшості та збагаченням меншості.*

**Ключові слова:** системна криза, загальносистемна державна криза, кризові явища, урядова криза, конфліктність, соціальна напруженість, специфікація криз.

**Постановка проблеми.** Сучасні держави все частіше потрапляють у глибокі системні кризи, тому особливої актуальності питання результативності державного управління набуває в умовах зростання кризових явищ у суспільстві й державі. В Україні цьому сприяє не лише належ-

ність національної економіки до транзитного типу, але й потужний тиск процесів інтернаціоналізації світової економіки, глобалізації світового соціокультурного простору, які ускладнюють латентні негаразди в державі й суспільстві, посилюючи вагу соціальних конфліктів, і підкреслюють слабку урегульованість економічної сфери з боку держави.

Де-факто перед системою державного управління постає проблема, врегулювання якої має стратегічне значення для держави, – дієве протистояння кризовим явищам.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблем системної кризи в державному управлінні займаються такі науковці, як: А. Гальчинський, Ю. Яковець, О. Власюк, О. Колос, І. Лукінова, І. Михасюк, П. Пашута, А. Пересяда, М. Пірен, Л. Федулова. Проблема подолання кризи аналізується в працях багатьох зарубіжних науковців, зокрема їх розв'язанню приділяли певну увагу: І. Ансофф, Б. Карлофф, У. Мастенрук, Г. Спенсер.

**Мета статті.** Дослідити кризи в системі державного управління та всебічно проаналізувати причини їх виникнення та шляхи врегулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Актуальність дослідження зазначеної проблеми окреслюється об'єктивною природою системних змін в Україні, демократичним змістом суспільних перетворень, що зумовлені намаганням провести адміністративну реформу в державі. У разі неврахування кризового характеру перехідної доби будь-які реформи у сфері державного управління приречені на невдачу. Тому існує нагальна потреба в комплексному дослідженні сутності та характерних рис системної кризи у державному управлінні України.

Наукою накопичений багатий досвід, що дає змогу проаналізувати основні інструменти кризових явищ в системі державному управлінні.

Політико-економічним інститутом держави є державна влада, яка здійснюється через систему органів державного управління. Органи державної влади й управління різняться природою і функціями, але вони проходять схожі життєві цикли. Їхні життєві цикли не співпадають у своєму розвитку: цикли державного управління відстають від циклів державної влади, що і стає причиною виникнення кризи в системі державного управління.

Криза системи державного управління є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-еко-

номічним та суспільно-політичним розвитком держави й суспільства, надмірною заполітизованістю та пов'язаними із цим явищем конфліктами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що призводить до втрати владою легітимності. Криза – це завжди переломний етап функціонування будь-якої системи, на якому вона піддається впливу зовні або з середини, що потребує нової відповіді на виклики часу. Крім того, криза – це граничне загострення протиріч фактично у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Як зазначає В. Герасенко, системна криза в державному управлінні розвивається етапами:

1) перший етап характеризується виникненням чисельних конфліктних центрів у різних сферах суспільного життя. Хоча у плюралістичних суспільствах системні кризи виявляють нове співвідношення сил та інтересів, а їх розв'язання може означати джерело нового підйому розвитку суспільства. Тобто конфліктні ситуації можуть виконувати і стабілізуючу функцію;

2) другий етап – конфліктні ситуації в суспільстві поглиблюються до такого ступеня, що їх вирішення неможливе за допомогою компромісів. Такий стан відображає функціональний дисонанс механізмів діяльності державної влади, громадських інституцій та невідповідність структур, форм і методів управління соціально-економічним умовам, які зазнали змін;

3) третій етап – розвиток і загострення кризи, що включає розпад наявних політичних структур. Мова йдеться про загальноносистемну державну кризу [1, с. 32]. Зазначимо, що загальноносистемна криза означає, що магістральні складові (компоненти) суспільства (політика, економіка, соціальна сфера і так далі) знаходяться в такій обопільній несумісності, що гармонізувати або врівноважити систему неможливо.

Тобто загальноносистемну кризу в суспільстві неможливо подолати в межах наявного соціально-економічного устрою.

Одним із основних факторів загальноносистемної кризи в Україні є криза системи державного управління. Її врегулювання залежить від швидкого і повного розв'язання першочергових завдань [2],

спрямованих на: трансформацію функцій та структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу; боротьбу з корупцією; реформування безпосередньо державної служби; поглиблення процесів децентралізації на місцях; законодавче забезпечення потреб управління.

Крім того, до характеристик державного управління відноситься дослідження реалізації цілей держави через функції, які скеровані на забезпечення цілісності та умов продуктивної життєдіяльності суспільства. Функції державного управління впроваджуються через організаційно-правові форми, які діляться на два блоки: правові; організаційні [5, с. 564].

Особлива роль методів управління полягає в тому, щоб: виробити умови для «твердої» організації процесу державного управління; використовувати сучасну техніку і прогресивні технології (інновації) для організації управлінського процесу та забезпечити максимальну їх ефективність.

Засоби державного управління можуть бути технічними, спеціальними, інформаційними та комунікативними. Застосування різноманітних методів і засобів державного управління дає змогу «зробити» процес управління одночасно еластичним, рухливим, динамічним та дієвим.

Важливо зазначити, що ознаками прояву загальносистемної кризи є:

- довготривала, прихована чи відкрита недієздатність органів державної влади, тобто повна втрата державними структурами можливостей, потенціалу управлінського впливу, стратегічної ініціативи та творчості;

- втрата (або відсутність) державним апаратом стратегічної ініціативи й управлінського впливу;

- відсутність зваженої кадрової політики у структурах влади;

- використання органами державної влади популістських обіцянок;

- падіння престижу та міжнародного впливу держави;

- підвищена критична активність громадян і тиск незадоволених мас;

- руйнування ідеалів, принципів більшої частини громадян, зростання злочинності та корупції;

- абсолютне чи відносне зубожіння значної частини населення, падіння рівня життя населення, руйнація звичного способу життя, високий рівень безробіття. На цьому етапі визначальним є досягнення критичної точки, що загрожує соціальним вибухом.

Складовими елементами кризи на етапі розколу суспільства по вертикалі є:

- конституційно-правова криза, яка проявляється в розриві правового простору, обмеженні чи фактичному припиненні дії Конституції;

- урядова криза, що призводить до втрати авторитету, розриву вертикалі єдиної виконавчої гілки влади та обмеження державно-адміністративного управлінського впливу;

- криза партійної системи, яка розколює партії та рухи, в результаті чого вони втрачають масову довіру;

- ідеологічна криза, що виражається в руйнуванні базових принципів й установок, у результаті чого зростає злочинність;

- зовнішньополітична криза, яка знижує здатність міжнародного впливу й сприяє наростанню міжнародних конфліктів, які можуть перерости у війну [4, с. 35].

Усе це в цілому призводить до конфлікту в державному управлінні, що характеризується загостренням протиріч між гілками влади із приводу діяльності щодо виконання законів, здійснення організуючої діяльності держави, видання нормативно-правових актів, використання владних повноважень, які надані вертикалі виконавчої влади. Розпочинається криза з конфлікту, який і є її причиною, бо порушується динаміка рівноваги системи. Внутрішнє поле намагається відновити її, а тому одночасно активізується, поляризується, що й призводить до загострення протиріч. Якщо конфлікти виникають надто часто, в силу різних причин вони або нашаровуються, або їх розв'язання відстрочується/відтягується й настають кризи. Тому система державного управління має спиратися на стримування, запобігання, уникнення і профілактику конфліктів.

Конфлікт у державному управлінні – це завжди протиборство із приводу здійснення чи перерозподілу влади. Вирішення чи усунення таких конфліктів, знахо-

дження компромісу чи консенсусу є необхідністю та потребою державної влади. У такий період з'являється проблема формування нової сучасної парадигми розвитку державного управління та перетворення державної влади в організуючий та стабілізуючий центр суспільства.

Більшість таких конфліктів, які призводять до кризових явищ, можуть бути оптимізовані на будь-якому рівні та будь-якій стадії. Систематичність, поступовість та методичність дій з управління конфліктом може виглядати так:

1) інституалізація, тобто встановлення норм і правил вирішення конфлікту;

2) легітимація – постановка інституціональної процедури залежно від відповідальності більшості учасників конфлікту, на основі дотримання запропонованих норм і правил;

3) структурування груп, які вступили у протиборство, йдеться про створення умов для прояву та організаційного закріплення колективних суб'єктів – носіїв тих чи інших інтересів;

4) постійне послаблення конфлікту за рахунок переключення/переміщення на інший рівень.

Зазначимо, що влада не повинна постійного вмішуватися в будь-які форми конфлікту. Функціонують й інші інститути, які повинні сприяти вирішенню конфліктів, без втручання безпосередньо органів державної влади [5, с. 397]. Втручання державно-адміністративних органів необхідне в тому випадку, коли:

– конфлікти безпосередньо торкаються інтересів громадян, які в них не беруть участі;

– виникають загрози правопорядку та у випадках вчинення суб'єктами конфлікту актів незаконного насильства;

– виникає загроза національній безпеці держави.

У такі періоди держава не може дозволити собі перетворитися в моносуб'єкт політичного процесу, не ризикуючи протиставити себе громадянському суспільству. Але й суб'єкти громадянського суспільства за право конкурувати з державою в розробці політичного товару, за участь у політичних діях і процесах не можуть претендувати на те, що становить прерогативу державної влади, а саме право

монополії на застосування узаконеного державного примусу, яке не зводиться до прямого насильства, але такого, що включає тиск, владно-адміністративний вплив, авторитет й будь-які інші засоби.

Нестабільність у будь-якому суспільстві вимірюється через соціальну напруженість, яка визначається як певний етап «визрівання» соціального конфлікту, особливий соціально-психологічний стан суспільства, для якого характерним є приховане або відкрите несприйняття суспільних умов, що склалися, прояв руху проти дій та рішень владних структур [6, с. 56].

Основними факторами, що гасять такі прояви, є:

1) протестна активність, яка розпадається на потенційний та реальний рівні готовності до активних дій. У разі, якщо рівень потенційної готовності високий, це означає, що автоматично буде таким же високим реальний рівень;

2) «втома» суспільства від найрізноманітніших потрясінь;

3) «переважання» в суспільстві соціального песимізму;

4) зникання соціуму до «кризового буття», тобто наявність адаптативних резервів до «патологічної» соціальної ситуації;

5) високий рівень репресивності суспільства, що призводить до роз'єднання громадян.

Упорядкуванню конфліктних ситуацій органами державної влади та управління сприяє: правова підтримка їхньої діяльності та демократична процедура законотворчості (діяльність усіх державних органів у межах і на основі законодавства та правових процедур вирішення спірних питань). Тобто все те, що становить фундаментальну основу та вектор скерованості суспільно-політичної системи до правової держави.

Антикризове управління – це процес, який базується на логічності та несуперечності дій, прийомів, методів формування та здійснення впливу на керований об'єкт. Крім того, це процес, що має природний закономірний зміст, який визначається управлінською суттю: цілепокладанням; оцінкою ситуації; встановленням головних проблем; прийняттям та реалізацією управлінських рішень.

Глибше проаналізувавши процеси виникнення та проходження кризи державного управління в Україні, зазначимо, що вони виникають не тому, що існують конфлікти, вони завжди супроводжують людство, а через невміння виявляти, контролювати й реагувати вчасно на прояви напруженості в суспільстві.

У рамках фронтального змісту процесу антикризового управління можливі різноманітні модифікації формування впливу, які відображають особливості суб'єкта та об'єкта управління, реальні обставини, досвід та компетенцію менеджера (керівника) та управлінського персоналу, а також інші характеристики практичних умов управлінської діяльності. Процес управління свідомо вибудовується відповідно до: критеріїв доцільності та конструктивності; ощадливості часу; споживання ресурсів та максимальної їх ефективності.

Це і становить технологію (інструментарій) антикризового управління, яка полягає в селекції, виробленні, прийнятті та реалізації певної послідовності, комбінації/маневруванні (ми не говоримо про маніпуляції) операціями під час розроблення управлінських рішень [7].

Збільшення ризиків і виникнення кризових для України ситуацій окреслює вироблення особливих технологій під час формування та здійснення цілей державного управління. В умовах системної кризи основні завдання державного управління істотно звужуються, оскільки при цьому нереально й неможливо забезпечити всі параметри діяльності керуючої підсистеми [8, с. 175]. Зазначимо, що установки на збереження загальної керованості суспільством та його окремими процесами, запобігання виходу керуючої та керованої систем за рамки критичних для них значень, збереження гнучкості й адаптативності засобів впливу до викликів зовнішнього середовища зберігають власне значення і в кризових умовах.

**Висновки і пропозиції.** Власна позиція полягає в тому, що більшість конфліктів, що відбувається в українському суспільстві, носять нормативний характер. Однією з конфліктологічних домінант є баланс конституційних повноважень виконавчої, законодавчої, судової та президентської (розглядаємо як окрему гілку

влади і впливу в нашій державі) гілок влади. Крім того, в нашій державі соціально-політичні конфлікти – це загострення бізнесово-владних протиріч економіко-політичного класу (не еліти) країни на шляху збільшення власних прибутків за допомогою влади та спрямованого впливу на всі владні гілки й суспільство загалом.

Доля державності та прогнози розвитку системної кризи щодо її наростання чи спаду знаходяться у прямій залежності від динаміки процесів безпосередньо в суспільстві. В основі системної кризи сучасної України закладене основне протиріччя – це невідповідність, суперечність між суб'єктами влади, які здійснюють реформи, з одного боку, та основної маси громадян, з іншого. Це призводить до локалізації/звуження соціальної опори правлячого режиму, прояву у людей відчуження та ворожості до держави.

Посилення конфлікту між владою та суспільством пояснюється перш за все тим, що не поліпшується рівень соціального забезпечення, а навпаки, він погіршується. Поглиблюється ефект незадоволення, який викликаний велетенською нерівністю та погіршенням положення мас, відбувається розрив між зубожінням більшості та збагаченням меншості.

Органи державного управління відповідають на кризи за рахунок конструювання технологій запобіжного характеру. Практично це говорить про те, що держава має прагнути не лише адекватно реагувати на кризи, але й вчитися (досвід інших держав) вести постійну підготовку до таких дій.

У першу чергу, має бути створена резервна система державного управління, яка включатиме в себе: формування кадрових структур, суспільно-політичних, соціально-економічних, технічних, технологічних, військових та правоохоронних, що цілковито дозволять продублювати процес прийняття та виконання рішень у випадку кризи основних центрів управління та влади. Це означає послідовно реалізовувати превентивні заходи в різноманітних сферах суспільного життя. Запобіжні заходи керуючої системи мають здійснюватися в політико-правовій системі у вигляді прийняття відповідних законів, відкритих і закритих постанов уряду, президентських указів, що регламентували б

діяльність структур управління у кризових та надзвичайних умовах. В основу вироблення шляхів подолання криз повинна бути закладена методика послідовної специфікації криз та оцінка їх динаміки на всіх етапах прийняття та виконання рішень.

#### Список використаної літератури:

1. Герасенко В.П. Антикризисное управление – основа стабилизации экономики (методологические аспекты). *Вісн. техн. ун-ту Поділля. Сер.: екон. науки.* Хмельницький, 2000. № 4, ч. 3. С. 30–35.
2. Explore the Panama Papers Key Figures. *The International Consortium of Investigative Journalists.* 2017. URL : <https://panamapapers.icij.org/graphs/>.
3. Viega J.F. Plateaued versus nonplateaued managers career patterns, attitudes and path potentials. *Academy of Management Journal.* 2011. 24. #3. Pp. 556–578.
4. Герасенко В. П. Антикризисное управление – основа стабилизации экономики (методологические аспекты). *Вісн. Техн. ун-ту Поділля. Сер.: екон. науки.* Хмельницький, 2000. № 4, ч. 3. С. 30–35.
5. Wethington E. (2007). The structured life event inventory. In C. Zalaquett and R. Wood (Eds.), *Evaluating stress: A book of resources*, pp. 391-405. Lanham, MD: Scarecrow/University Press.
6. Українське суспільство 1994–2001: Результати опитування громадської думки. Київ : МІА «Подія», 2001. 128 с.
7. Яковенко А.В. Організаційні механізми реалізації засад антикризового управління центральних органів влади України. *Державне управління: теорія і практика.* 2012. № 1. URL : <http://www.academy.Gov.Ua/ej/ej15/txts/12YAVOVU.Pdf>.
8. Лікарчук Н.В. Політичний маркетинг: теорія і практика : монографія. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2012. 356 с.

#### Likarchuk N. Crises in the government system: causes and ways of settlement

*Of particular relevance, effectiveness of government becomes in terms of growth crisis state. The analysis of the crisis of public administration from the standpoint of the theory of government, political and legal science.*

*The crisis in governance is that in state authorities and management of different nature and function, combining them is that they are similar stages of life cycles. However, their life cycles do not always coincide in their development usually runs behind the governance cycle of the government.*

*Analyzes the crisis of government, as being an objective expression of the inability of the government to manage the socio-economic and socio-political development of the state and society, and linked with excessive politicization by and with the conflict between the legislative, executive and judiciary.*

*Analyzes attributes of display-wide crisis, in particular, we are talking about: long, hidden or open incapacity of the government to manage the state; loss (or absence) of the state apparatus strategic initiatives and management influence; use of state authorities populist promises; fall prestige and international influence of the state; raising critical activity; destruction of ideals, increased crime and corruption; either relative or absolute impoverishment of much of the population, falling living standards, high unemployment.*

*The stages of the systemic crisis in public administration: the first stage, which is connected with the emergence of numerous conflict centers in various spheres of public life; The second stage – deepening of conflict situations in society to the extent that their solution is not possible with the help of compromises; The third stage is the development and aggravation of the crisis, which includes the disintegration of existing political structures. It is already about a systemic state crisis.*

*The role of conflict in the event of a crisis is determined. Resolving or eliminating such conflicts, finding a compromise or consensus is the most important imperative – the need for public administration. The settlement of conflict situations by public authorities and management is facilitated by: legal support for their activities and democratic law-making procedure (activities of all state bodies within and on the basis of legislation and legal procedures for resolving disputes). That is, everything that makes the fundamental basis and vector orientation of the socio-political system to the rule of law. The escalation of the conflict between the government and society is explained by the fact that it is not the polyp that provides the level of social security, but on the contrary, it is the hill. The effect of dissatisfaction is deepening, which causes huge inequality and absorption of the resulting mass – the impoverishment of the majority and the enrichment of the minority.*

**Key words:** systemic crisis, statewide crisis, crisis, government crisis, contentious, social tensions, specification management.