

ТЕМА 2. КРИЗИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Механізм здійснення державної влади і кризи системи управління

Практика свідчить, що ринкові відносини не можуть ефективно розвиватися без участі держави. Держава покликана регулювати цей процес, щоб пом'якшити соціальні протиріччя і впливати на економіку з випереджальним розвитком пріоритетних галузей.

У різних країнах та в різні періоди держава дещо по-різному брала участь у регулюванні економіки. Функціонування економічних систем макро- та мікрорівня перебуває в постійній залежності від політичної динаміки. Центральним політико-економічним інститутом держави є державна влада, яка реалізується через систему різних державних інститутів (органи влади та органи державного управління соціально-політичними і економічними процесами) [17].

Головними питаннями, що визначають стан державної влади і системи управління, є: якою мірою і яким чином державна влада в процесі її реалізації враховує загальні інтереси громадян; як здійснюється практичне управління суспільними процесами.

При цьому слід також враховувати такі основні закономірності:

- 1) чим більше звернень, запитів і потреб громадян задовольняється, тим ширша соціальна база, більша довіра до влади;
- 2) чим більше розчарувань у політиці державної влади, тим більше скорочуються соціальна база і довіра до неї, і може настати момент, коли вона позбудеться підтримки частини виборців, воля яких послужила першоджерелом влади, а це ґрунт для дестабілізації державного управління, кризи державної влади.

Публічне управління як спосіб реалізації державної влади - це [17]:

- 1) право, можливість і здатність держави через державні органи і посадових осіб впливати на відносини і діяльність людей;
- 2) система відповідних інститутів і державних органів, що приймають владні рішення;
- 3) діяльність осіб, наділених відповідними владними повноваженнями.

Сутнісними ознаками державної влади і системи публічного управління є легітимність (визнання суспільством їх законності і правомірності); офіційний характер (регламентованість Конституцією і законами); структурованість апарату влади (наявність спеціально створених і взаємодіючих інститутів влади); обов'язковий характер її рішень; наявність права нелегітимного примусу і використання спеціальних служб; можливість скасовувати постанови і рішення недержавних політичних організацій у встановленому законом порядку;

володіння виключними правами (наприклад, законне вилучення частини доходів громадян і організацій за допомогою оподаткування) [17].

Органи державного управління - це посадові особи та організації, які уповноважені здійснювати державно-управлінську діяльність. В органах влади та управління різна природа і функції. Влада - це делеговане населенням право на володіння, використання, розпорядження. Управління - це делеговане владою виконання частини її функцій, один із способів реалізації влади. У зв'язку з цим слід розрізнити життєві цикли державної влади і державного управління. Етапи формування (I етап), розвитку (II етап), збалансованого здійснення (III етап), старіння і розпаду (IV етап) державної влади та аналогічні процеси життєвого циклу системи державного управління не збігаються в часі та за амплітудою, хоча державне управління має аналогічні цикли. Як правило, хвильова динаміка життєвих процесів державної влади дещо випереджає відповідні зміни в системі державного управління. Така невідповідність і лежить в основі криз державного управління [17, с. 28].

Сутнісними ознаками кризи управління є [37, с. 25] :

- 1) розбалансованість системи макроекономічного регулювання;
- 2) політизація економічних та соціальних процесів;
- 3) нездатність державного апарату регулювати політико-економічні процеси традиційними методами;
- 4) втрата контролю над функціонуванням життєзабезпечуючих суб'єктів господарювання.

Криза публічного управління являє собою перехідний стан політико-економічної системи держави, особливістю якої є виникнення конфліктів між елементами самої системи, які мають, як правило, вертикальний характер. Головною метою публічного управління є надання процесу вирішення наявних конфліктів такої форми, яка б забезпечувала мінімум політичних, економічних та соціально-етичних втрат, які при цьому неминучі.

Державна влада, будучи за своєю сутністю соціальною і публічною, пройшла разом із суспільством складний шлях розвитку, приймаючи різні форми на основі офіційних політичних (публічних) правових рішень й нормативних актів, маючи можливість надавати вплив на окремі соціальні групи, відносини і процеси.

Орган державного управління - це заснована в установленому (офіційному, юридичному) порядку структура, що виконує від імені держави конкретну функцію у відповідності зі своїм призначенням, що володіє організаційною єдністю, власною компетенцією, повноваженнями, які він повинен реалізовувати у межах своїй діяльності. Органом державного управління може бути посадова особа або спеціалізована структура, уповноважені державою на реалізацію владно-управлінських функцій [17, с. 32].

Органи державного управління являють собою сукупність всіх суб'єктів державно-управлінської діяльності, включаючи суб'єкти державної влади. Вони створюються як робочий механізм представницької, виконавчої та судової влади, який забезпечує їх ефективну організацію та функціонування.

Важливо підкреслити, що державна влада та органи державної влади не одне і те ж. Механізмом виявлення волі більшості є референдуми з найважливішими питаннями, а також демократичні вибори.

Ресурси державної влади можуть бути фінансовими, економічними, природними, демографічними, соціальними, інформаційними, ідеологічними, силовими. В арсеналі найважливіших ресурсів державної влади - право, яке дає можливість право керувати на основі компетентності, що визначають здатність осіб, наділених владними повноваженнями, приймати рішення. Ресурси дозволяють заохочувати і карати, стимулювати і примушувати, переконувати і використовувати всі прийоми й засоби [17, с. 33].

Таким чином, державна влада і управління як спосіб її реалізації - це:

- право і обов'язок державних органів впливати на всю сукупність соціально-економічних взаємовідносин у країні;
- система органів державної влади;
- діяльність осіб, наділених відповідними владними повноваженнями.

Криза публічного управління - це особлива форма політичної системи суспільства, органів державної влади, що супроводжується нестабільністю, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, розбалансованістю політичних інститутів, загостренням соціальних конфліктів, наростанням суперечностей у суспільстві й нездатністю державної влади керувати попередніми традиційними методами. Криза державного управління розвивається поетапно [37, с. 34].

Перший, початковий етап характеризується чисельними конфліктами в суспільстві які носять стихійну форму.

Другий етап - розвиток конфліктних ситуацій до такого ступеня, коли вони вже не можуть бути вирішені шляхом компромісів і відображають функціональний розлад механізмів діяльності державної влади, громадських інститутів, невідповідність структур, форм і методів управління змінених соціально-економічних умов.

Третій етап - розвиток і загострення кризи, що включають розпад існуючих політичних структур і владними органами своєї сутнісної якості надавати вплив на суспільні процеси. У перехідний період розвитку суспільства в якості основної конфліктної домінанти виступає всеосяжний соціально-політичний конфлікт, пронизливий всі найважливіші сфери суспільного життя.

Суть перехідного періоду в тому, що на зустрічних напрямках протікають два процеси - демонтаж традиційних державних інститутів, звичок і стереотипів у реалізації владних функцій, з одного боку, і нарощування абсолютно нових, нетрадиційних інституційних структур, а також правил і норм політичної поведінки, - з іншого.

Перехідний період означає також і глобальний поворот, коли в економічному і політичному просторі одночасно співіснують носії різних, часом протилежних інтересів і цінностей. Це і виявляється в конфліктах. Специфіка соціально-політичних конфліктів перехідного періоду полягає в тому, що якщо в умовах суспільної стабільності вони носять переважно горизонтальний характер (боротьба в рамках режиму), то в перехідний період вертикальний - боротьба проти режиму за встановлення нової влади.

У цілому, конфлікт публічного управління, або політичний конфлікт – це завжди протиборство з приводу здійснення або перерозподілу влади. Дозвіл і усунення цих конфліктів, знаходження компромісу і згоди в тій конкретній ситуації є найважливішим імперативом, «нагальною потребою» державної влади. Напруженість наростає через невміння вчасно контролювати і регулювати цей процес.

Послідовність тактичних дій з управління конфліктом може виглядати наступним чином [17, с. 35] :

- інституціоналізація - встановлення норм і правил вирішення конфлікту;
- легітимізація - постановка правової процедури в жорстку залежність від добровільної відповідальності більшості учасників конфлікту дотримуватися запропоновані норми і правила; структурування протиборчих груп;
- редукція конфлікту, тобто його поступове ослаблення за рахунок переведення на інший рівень.

Існують різні інститути, які сприяють розв'язанню конфліктів «в обхід» держави. Втручання державно-адміністративних органів необхідно і в тому випадку, якщо конфлікти загрожують інтересам населення, якщо виникає загроза правовому порядку в разі вчинення суб'єктами конфлікту проти незаконного насильства, а створюється загроза національній безпеці, (загальносистемна криза означає, що настала розбалансованість системи, так як не усувається без кардинальної зміни існуючого соціально-економічного ладу).

Запобіганню конфліктів органами державної влади та управління [37, с. 46] :

- правове забезпечення їх діяльності, встановлення демократичної процедури законотворчості, дією всіх державних органів у рамках і на основі закону, дотримання правових процедур вирішення спорів - все, що

- фундаментальну основу і вектор руху суспільно-політичної системи до правової держави, цивілізованого правопорядку.

Іншим, не менш важливим, засобом профілактики кризових ситуацій є підпорядкування правового статусу державних органів, політичних партій, громадських організацій і рухів, місцевого самоврядування.

Провал соціально-економічних реформ, або невиконання основних вимог означає нездатність системи державної влади самоорганізуватися і виконати суспільні функції призводять до тієї критичної точки, з якої структурно-функціональна криза переростає в дисфункціональну, загальносистемну. Це небезпечний вид кризи, уникнути яку можливо тільки в умовах антикризового управління.

Імовірність кризи визначається ризикованим розвитком, яке проявляється в процесі виникнення кризи та небезпеки кризових ситуацій. Кожна організація, окрема фірма, підприємство, офіс, акціонерне товариство, банк, страхова, туристична компанія та ін., а також структурні одиниці системи державного управління мають свої конкурентні переваги, свої можливості його реалізації, підпорядковується закономірностям циклічного розвитку всієї соціально-економічної системи. Це можуть бути фактори зовнішні і внутрішні, загальні та специфічні.

Зовнішні фактори характеризують економічну кон'юнктуру, ступінь впливу якого залежить від галузі й масштабів діяльності, форми власності, а також від внутрішніх чинників, професіоналізму управління, персоналу, соціальної атмосфери, економічного потенціалу та ін.

Організація може успішно протидіяти кризовим явищам використовуючи методологію антикризового управління.

Для кожної організації характерна своя комбінація причин і умов розвитку кризи. Фактори виникнення криз можуть бути різними. Але дуже важливо бачити симптоми кризового розвитку і своєчасно застосовувати методи антикризового менеджменту.

До проблеми виникнення криз можна підійти і з системологічної позиції. Система в процесі своєї життєдіяльності може перебувати в нестійкому стані. Розрізняють статичну і динамічну стійкість. На стійкість системи впливають зовнішні і внутрішні чинники [31, с. 5].

Специфіка криз в Україні виявляється в тому, що кризи публічного управління зазвичай виникають при вичерпаності кредиту довіри нижчих інстанцій вищим і мають яскраво виражений емоційно-іраційний характер.

Для вертикального (патерналістського) товариства конфлікти частіше розвиваються в площині: центр - регіон, директор - робочий, адміністрація - місцеві жителі при серйозному блокуванні зворотного зв'язку і шляхів пошуку консенсусу. У результаті виходить замкнуте коло: реальне зниження соціальної напруженості в конкретному місті, на підприємстві за рахунок використання конфронтаційних ритуалів

вирішення конфліктів, провокується зростання напруженості в суспільстві в цілому [17, с. 54].

Великим джерелом конфліктності між державною владою і населенням є відчуження на ґрунті різноскерованості інтересів громадян і чиновників (політичних і державно-адміністративних посадових осіб), які, на думку більшості населення, не дбають про інтереси пересічних громадян, а стурбовані тільки відомчими, корпоративними та особистими.

Дослідники виокремлюють не тільки джерела, а й безпосередні чинники, причини, що поглиблюють недовіру громадян до органів влади. Це [1, 17, 37] :

- технологічні, коли органи державної влади в силу тих чи інших обставин (відсутність відповідних структур і фахівців) не беруть або не можуть роз'яснити громадянам цілі та методи конкретної політики, аргументувати (виправдати) характер і зміст своєї діяльності в умовах, в яких вони змушені працювати і приймати рішення;

- причини культурноісторичного характеру, зокрема, пролонгація негативного ставлення громадян до органів влади, що привласнила собі все і зберегла за собою всі державні інститути;

- причини організаційного характеру, що пов'язані з невмінням держапарату, в силу - його низької компетентності та непрофесіоналізму при організації практичного виконання прийнятих державних рішень, де особливу значимість набувають стиль та методи роботи органів держслужби;

- причини політидеологічного характеру, які викликані відчуженням влади від суспільства, подолання якого сприяє створенню програм реального підйому економіки, суспільної життєдіяльності, об'єднує розрізнені соціальні сили щодо досягнення загальнозначущих і перспективних цілей.

Механізмом антикризового управління щодо попередження та запобігання кризових явищ, реформи, які передбачають кардинальне перетворення політичних, економічних і соціальних відносин, що проводяться державною владою в цілях якісного оновлення системи державного управління. Реформи здійснюються як еволюційний розвиток суспільства, з опорою на традиції, що склалися, державно-суспільні засади з перетворенням прогресивно-консервативного характеру, коли частина «минулого» зберігається заради майбутнього. Якщо реформи за своїми методами і засобами призводять до переривання еволюційного розвитку, розриву традицій, така прискорена модернізація може бути визначена як «революція зверху».

Провал соціально-економічних реформ, або невиконання основних вимог означає нездатність системи державної влади самоорганізуватися і виконати суспільні функції призводять до тієї критичної точки, з якої структурно-функціональна криза переростає в дисфункціональну,

загальносистемну. Це небезпечний вид кризи, уникнути яку можливо тільки в умовах антикризового управління.

2.2. Зумовленість та сутність криз у системі державного управління

Криза публічного управління - особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, підвищенням критичної активності мас.

Ознаки кризи публічного управління [37, 45] :

- 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 у суспільстві.

Криза публічного управління за цими ознаками розвивається поетапно [17, с 55]. Перший, початковий етап, характеризується виникненням багатоланкових конфліктних ситуацій у різних сферах суспільного життя. У гнучких плюралістичних системах кризи є джерелом нового підйому суспільного розвитку, вони відіграють стабілізуючу роль, а в ригідних (жорстких) суспільно-політичних системах - дестабілізуючу роль, поглиблюють політичну кризу.

Другий етап - розвиток конфліктних ситуацій у суспільстві до межі, коли вони не можуть бути врегульовані шляхом компромісів і відображають функціональний розлад механізмів діяльності державної влади, суспільних інститутів, невідповідність структур, форм і методів управління соціально-економічними умовами, що змінилися.

Третій етап - розвиток і загострення кризи, розпад існуючих політичних структур, що призводить до знецінення державної влади, неможливості владних органів впливати на суспільні процеси. У цьому разі йдеться про **загальносистемну кризу управління**, яка характеризується невідповідністю економіки, соціальної сфери, політики, права та розбалансованістю системи, що не може бути подоланою у рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу.

Звичайно, що виділення зазначених етапів є умовним. На практиці все набагато складніше. Між цими етапами немає чіткого розмежування.

Ознаками прояву системної кризи публічного управління є [17]:

- 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;
- абсолютне і відносне зuboжіння значної частини населення, різке зниження рівня життя, порушення звичного способу життя людей, які втратили роботу, достатній матеріальний добробут.

Відомо, що конфлікт є об'єктивним елементом людських відносин. Він постійно присутній і не піддається абсолютному усуненню. У перехідний період розвитку суспільства основною конфліктною домінантою виступає всеосяжний соціально-політичний конфлікт, що пронизує всі найважливіші сфери суспільного життя. Суть перехідного періоду в тому, що одночасно відбуваються два процеси - зміна традиційних державних інститутів, звичок та стереотипів у реалізації владних функцій і розвиток нових, нетрадиційних інституціональних структур, правил і норм політичної поведінки. Перехідний період означає також і глобальний поворот, коли в економічному та політичному просторі одночасно співіснують носії різних, часто протилежних цінностей. Це і проявляється в конфліктах. Специфіка соціально-політичних конфліктів перехідного періоду полягає в тому, що точиться боротьба за встановлення нового режиму.

Соціально-політичні конфлікти зумовлені зіткненням таких тенденцій:

- об'єктивно існуючою та офіційно задекларованою необхідністю переходу суспільства з ригідного до плюралістичного стану і суб'єктивним тяжінням до використання колишніх, жорстких механізмів управління суспільством і державою;
- первинною спрямованістю на кардинальні демократичні перетворення політичних відносин в інтересах суспільства і намаганням провести їх лише в інтересах нових, оновлених політичних еліт;
- «волею ринку» і штучним створенням нерівних стартових можливостей щодо ефективної участі суб'єктів суспільства в ринкових відносинах;
- необхідністю більш прогресивного устрою внутрішньо- і міждержавних національних відносин і разом з тим застосування диктату для реалізації вузькокорпоративних цілей.

У перехідний період істотно зростає і найчастіше стає визначальною роль свідомості, надбудовних механізмів, політико-ідеологічних факторів. В умовах, коли суспільство перевантажене протистоянням ціннісних

світоглядних установок, врегулювання конфліктів стає утрудненим, оскільки жодна із сторін (політичних партій) не бажає сприйняти трактування ситуації, запропоноване іншою.

Загалом конфлікт державного управління - це завжди боротьба щодо організації, здійснення та перерозподілу влади. Врегулювання та усунення цих конфліктів, досягнення компромісу в кожній конкретній ситуації є найважливішим завданням державної влади. З'являється проблема формування нової сучасної парадигми розвитку державного управління і перетворення державної влади в організуючий та стабілізуєчий центр суспільства.

Дестабілізація в країні виникає не тому, що існують конфлікти. Вони були і завжди залишаться в людському суспільстві. Напруження виникає через невміння вчасно виявити, контролювати і регулювати цей процес, тобто керувати ним. Управління конфліктами означає [37, с. 56]:

- 1) врегулювання, усунення, стримування або навіть ініціювання деяких конфліктів в інтересах суспільства або окремих його суб'єктів;
- 2) задоволення обопільних інтересів конфліктуючих сторін;
- 3) введення конфлікту в "правовий коридор", підпорядкувавши його певним правилам;
- 4) оптимізація більшості соціально-політичних конфліктів на будь-якому рівні і на будь-якій стадії шляхом встановлення норм і правил їх врегулювання; дотримання запропонованих норм і правил; поступове послаблення конфлікту за рахунок переведення його на інший рівень;
- 5) надання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію неминучих політичних, соціальних, економічних і моральних втрат. Стратегічна установка стосовно соціально-політичних конфліктів формулюється як перетворення масштабних, гострих і небезпечних конфліктів на численні дрібні, негострі і безпечні. Необхідно максимально можливе виключення з життя суспільства конфліктів з підвищеним рівнем невизначеності, а отже, з низькою контрольованістю;
- 6) послаблення зазначених протиріч і гармонізація соціально-політичних відносин, у першу чергу, за рахунок створення механізму адекватної передачі "кризового сигналу" знизу вгору;
- 7) розгляд конфлікту як на цінності, оскільки він вказує на окремі проблеми і допомагає краще сформулювати мету політики, взяти під контроль небезпечні точки, відкрити нові напрями соціального розвитку;
- 8) профілактика конфліктів, запобігання їм.

Керувати означає передбачати і запобігати, у противному разі державна влада приречена боротися із симптомами конфліктів замість того, щоб усувати їх причини.

В умовах кризи основою розвитку теорії і практики державного управління стає розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку і узгодженого

прийняття управлінських рішень усіх рівнів, передбачення в цих процедурах реальних можливостей коригування помилок.

Антикризові заходи мають призупиняти, мінімізувати порушення звичного способу життя людей, передбачати компенсацію втрат, спричинених управлінським впливом на економічне, фінансове, духовне середовище життя. Необхідно усвідомлювати і пам'ятати, що важливим узагальнюючим показником соціальної ефективності управління є відчутні прогресивні зміни у житті населення.

2.3. Системна криза публічного управління

Системна криза - це така взаємна невідповідність економіки, соціальної сфери, політики, права тощо, тобто розбалансованість системи, яка не може бути змінена в рамках існуючого соціально-економічного ладу [17, с. 51].

Спинимося на основних характеристиках складових системної кризи державної влади в Україні, для того щоб осмислити, в якому сегменті ми перебуваємо, а також причини тотальної невідповідності влади до нової ситуації.

Більшість конфліктів, що спостерігаються сьогодні у нашому суспільстві, мають нормативний характер. Вираз «гра без правил» дійсно є ознакою системного хаосу. Навіть статті Конституції дають підставу для конфліктів, оскільки допускають диспропорцію в розподілі повноважень між гілками державної влади, реалізацію принципу поділу влади по горизонталі і вертикалі [17, с. 51].

Тут однією з конфліктологічних складових є баланс конституційних повноважень президентської, представницької і виконавчої влади.

Проблемою є правове врегулювання ролі Президента України, необхідність перегляду принципів відносин з парламентом і Кабінетом Міністрів. У противному разі поглиблення конфлікту інституціоналізації влади може зруйнувати сформовану форму державної влади неправовими методами, призвести до встановлення авторитарного режиму.

Закладена Конституцією змішана (президентсько- парламентська) модель державної влади на практиці виявилася конфліктною саме через подвійну легітимність.

Президент і парламент обираються на основі загального голосування і мають усі підстави приписувати собі представництво інтересів народу, посилатися на отриманий від народу мандат. Власне, кажучи, практично в усіх країнах, де так чи інакше практикувалася змішана республіканська форма правління, виникали серйозні державно-політичні кризи і конфлікти, Президент і парламент мали недостатньо стимулів до об'єднання своїх зусиль. У нашій країні ситуація ускладнюється кризовими обставинами перехідного періоду. По суті, боротьба президентських і парламентських структур точиться не тільки за ключову

роль у виборі шляхів розвитку суспільства, а й за монополію в процесі перерозподілу влади і власності. І ця боротьба спричиняє кризу державності, руйнуючи конституційну основу організації державної влади.

Складовими кризи державності в Україні і дуже помітними його проявами є парламентська та урядова кризи.

Криза парламенту як інституту влади має подвійну природу.

По-перше, це результат виключення з його відання найважливіших сутнісних повноважень, послаблення його статусної ролі. Парламент прагне якомога активніше використовувати свої конституційні права, знайти відповідну нішу в системі влади.

Криза парламенту може розвиватися й у випадку, якщо в межах парламенту конфлікти множаться, накладаються один на одний і прийняття політичного рішення стає неможливим.

Конфлікти виникають у парламенті між партійними фракціями, між парламентом і урядом, між парламентом і Президентом, між парламентом і групами тиску тощо. Проявами цих конфліктів можуть бути: тривала відсутність необхідного кворуму для ухвалення рішення, гостра конфронтація парламентських фракцій, що не дає змоги прийняти загальне рішення. За таких обставин парламент не може виконувати свої законотворчі функції, що, по суті, означає параліч представницької гілки влади. Урегулюванню такої ситуації сприяє розпуск парламенту Президентом країни і призначення нових парламентських виборів. Однак цей надзвичайний захід пов'язаний з непередбаченими бюджетом витратами і, головне, здатний дестабілізувати ситуацію.

Урядова криза є також наслідком об'єктивних причин і суб'єктивних факторів. Розподіл конституційних повноважень на користь президентської влади створює двозначне нестабільне становище виконавчої влади. Уряд визначений Конституцією як вищий орган виконавчої влади. А подвійна залежність уряду (відповідальність перед Президентом України та підконтрольність і підзвітність Верховній Раді України) робить проблематичною самостійність виконавчої влади в оперативній діяльності. Уряд у конфліктах з парламентом спирається на підтримку Президента, що начебто підсилює позиції виконавчої влади, але при цьому вони не застраховані від того, що своїм указом Президент у будь-який момент може відправити його у відставку. Доля державності і прогнози розвитку системної кризи - у бік її наростання чи згасання безпосередньо залежать від динаміки процесів в суспільстві.

В основу системної кризи сучасної України покладено основне протиріччя, що існує в суспільстві - між суб'єктами влади, що здійснюють реформи, з одного боку, і основною масою громадян - з другого, а це призводить до звуження соціальної опори правлячого режиму, появи у людей відчужено-ворожого ставлення до держави.

Наростання конфлікту між владою і суспільством пояснюється насамперед тим, що знижується рівень життя. Посилюється ефект «вторинного невдоволення», зумовлений значною нерівністю і відносним погіршенням стану населення при зростанні розриву між зубожінням більшості і багатства інших.

Проте в політизованому суспільстві часом важко визначити, які фактори впливають на настрої конкретних соціальних груп: економічне становище, ступінь соціальної захищеності, політичні переконання чи щось інше. Очевидно, сукупність усіх факторів створює нестабільність.

Індикатором нестабільності є соціальне напруження. Це певна фаза визрівання соціального конфлікту, особливий соціально-психологічний стан суспільства, для якого характерне латентне чи відкрите неприйняття сформованих суспільних умов, наявність руху протидій і рішень владних структур. За оцінками професійних експертів, рівень потенціалу протесту досить високий. Реальний протест може спиратися лише на певну політичну ідею, певні політичні організації.

Саме відсутність політичних суб'єктів, здатних організувати й очолити рух протесту, об'єднати депресивне суспільство, взяти ситуацію під контроль, створює небезпеку соціального вибуху (не плутати із соціальною революцією, що вимагає організації).

Соціальний вибух, привід до якого може виникнути зненацька є некерованим, він може набути форми бунту - безглузлого і жорстокого, який може призвести (як і революція і зверху, і знизу), до подальшого розпаду суспільства і держави [17, с. 53].

Можна, звичайно, уявити собі й інше. Відбуваються нормальні процеси в суспільстві. Зруйнована одна система - створюється інша. Після розпаду всякої системи певний період спостерігається хаос. Потрібен час, щоб у цьому хаосі виникли центри тяжіння, почалася кристалізація публічних структур. Тоді і мають з'явитися партії, нові еліти і т. ін. Але часу - завжди бракує. Люди ж хочуть жити добре сьогодні, а не очікувати невизначеного майбутнього.

Отже, завдання полягає в тому, щоб швидше знайти цивілізовані форми і способи подолання конфронтації, досягнення національної злагоди; цивілізовані тому, що стабільність може досягатися двома шляхами: на основі насильства або на демократичній основі.

В умовах кризи генеральним вектором теорії і практики державного управління стає не орієнтація на кінцеві, нехай навіть дуже прогресивні цілі (наприклад «побудови правової держави»), а розробка антикризової програми оперативного реагування, впровадження в життя оптимальних процедур пошуку і узгодженого прийняття управлінських рішень усіх рівнів, передбачення в цих процедурах реальних можливостей коригування помилок.

Антикризові заходи мають припиняти, мінімізувати руйнування способу життя людей, передбачати компенсацію втрат, зумовлених управлінським впливом на економічне, фінансове, духовне середовище.

Кожному керівникові необхідно усвідомити, що важливим узагальнюючим показником соціальної ефективності управління є прогресивні зміни у способі життя населення.

Державна політика, що суперечить цьому, виявляється недієздатною. Видається, нарізла об'єктивна потреба в серйозному коригуванні критеріїв оцінки ефективності діяльності владно-управлінських структур, закріплення їх у відповідних законодавчих актах, надання їм тим самим юридичної чинності.

Вибори в демократичному суспільстві - це вибір альтернативи подальшого розвитку відповідно до волі більшості громадян, часткова чи повна зміна еліти, внесення коректив реформи, з урахуванням суспільної думки виборців, взаємоіснування цивільного суспільства і держави. Характерна риса виборчих кампаній як соціального регулятора полягає в тому, що вони вносять зміни у відносини субординації, переміщуючи центр влади в громадянське суспільство, в якому публічна влада визначає долю влади державної [17, с. 54].

Таким чином, вибори не панацея, а найважливіша політична складова стабілізації суспільства, звичайно, за умови, що вони демократичні, проводяться на основі принципів періодичності, конкурентності (кандидатів і їх програм), представництва електорату шляхом загального голосування.

Удосконалення виборчої системи, демократизація виборів представницьких органів державної влади - найважливіший напрям програми виходу державної влади з кризи. Проблема полягає в тому, що для влади стало не обов'язково домагатися абсолютної більшості, необхідної для консенсусу, а просто відносної більшості, а то й просто деякої участі виборців. Необхідно виявити й усунути причини знецінення самої ідеї виборів, розробити нову законодавчу базу, нові виборчі технології.

Створення нової авторитетної спеціалізованої політичної еліти вимагає тривалого часу, і не все тут піддається цілеспрямованому регулюванню. Але без знаходження таких авторитетів неможлива стабілізація політичної системи. Таким чином, це дуже складне завдання. А поки цьому могла б сприяти активна участь у політичному житті найвизначніших і тих, хто користується моральним авторитетом, інтелектуалів, що ухилилися від цієї ролі, посиляючись на політичне дилетантство.

Актуальність проблеми загострення політичних протиріч змушує вчених, суспільствознавців, політологів, співробітників спецслужб і правоохоронних органів шукати шляхів оздоровлення ситуації. При цьому

наукові розробки аналітиків мають бути піднесені на рівень прийняття політичних рішень. Потрібна загальнодержавна система заходів, що спирається на науковий об'єктивний аналіз ситуації та спрямована на проведення збалансованої зовнішньої і внутрішньої політики.

Отже, у період соціально-політичних реформ із дивною закономірністю виявляються ті самі суспільні явища. Найскладніше з них - криза державної влади. Якщо вдається її подолати, вітчизняне державне будівництво набуде позитивного досвіду демократизації суспільства та отримає демократичну форму правління, а наука державознавства збагатиться новими знаннями.

2.4. Профілактика та можливості подолання кризових явищ у сфері публічного управління

Ефективне управління вимагає підвищеної уваги щодо виявлення проблеми. Основне завдання антикризового управління - розпізнавання на ранній стадії ознак кризових ситуацій. Виходячи із зазначеного завдання є доцільним визначення засобів профілактики кризових ситуацій.

Варто зазначити, що [17, с. 56] :

- урегулюванню конфліктів органами державної влади та управління сприяє правове забезпечення їх діяльності, встановлення демократичної процедури законотворчості, діяльність усіх державних органів у рамках та на основі закону, дотримання правових процедур вирішення спорів - все, що становить основу та визначає напрям руху суспільно-політичної системи до правової держави;

- упорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи, включаючи партії, громадські організації і рухи, місцеве самоврядування, конкретизація повноважень різних учасників суспільної діяльності, коригування і розвиток їх взаємозв'язків.

Однак правові норми при всій їх значущості не можуть бути абсолютними варіантами конструктивної й оперативної взаємодії різних гілок державної влади. За допомогою тільки конституційних статей неможливо запобігти кризі державного управління аж до державного перевороту. Політичні дії часто розвиваються за власною логікою - логікою політичної доцільності, що, можливо, не відрегульована правовими нормами або виходить з правових рамок;

- значну роль відіграють і політичні норми - правила відносин, що не мають юридичного характеру, різного роду усні і письмові домовленості й угоди між політиками. Політика як процес і діяльність реального володарювання, державне управління мають уникати кризових ситуацій, підпорядковуючись політико-правовим нормам і адміністративно-політичній етиці, зміст якої зводиться насамперед до дотримання всіма учасниками політичного процесу встановлених «правил гри». Разом з тим

ці правила самі по собі є результатом управління, а також низки компромісних кроків щодо визначення прерогатив і повноважень кожного учасника політичного процесу.

Специфіка криз в Україні виявляється в тому, що навіть у нормальній докризовій ситуації конфлікти розвиваються як «вертикальні». Вони характеризуються первісною нерівністю суб'єктів і мають яскраво виражений персоніфікований характер.

Тому в Україні кризи публічного управління, звичайно, виникають при вичерпанні кредиту довіри нижчестоящих інстанцій до вищих і мають яскраво виражений емоційний (іраціональний) характер. Непрямим підтвердженням цього є активне використання, а нерідко і превалювання саме виразів з моральним забарвленням «не виправдав довіру», «втратив совість» тощо.

Для вертикального (патерналістського) суспільства конфлікти частіше розвиваються в площині: центр - регіон, директор - працівник, адміністрація - місцеві жителі при серйозному блокуванні зворотного зв'язку і шляхів знаходження консенсусу.

І методи подібних «вертикальних» конфліктів відповідають цілям «впливу на свідомість», привертання уваги вищих по вертикалі інстанцій (голодування, масові демонстрації, страйки). При цьому, чим більш дієвим виявляється той чи інший конкретний акт протесту, чим більший розголос він отримує, тим ширшим стає використання подібних конфронтаційних технологій вирішення конфліктів. Виникає ланцюгова реакція, і у випадках, коли можна було б цілком успішно використовувати для вирішення конфлікту консенсусні прийоми (переговори, консультації, вироблення і підписання спільних договорів і т. ін.) конфліктуючий суб'єкт навмисно йде на загострення, відкидає компенсаційні моделі як нібито недостатньо ефективні й оперативні. У результаті реальне зниження соціальної напруженості в конкретному місті, на підприємстві за рахунок використання конфронтаційних прийомів розв'язання конфліктів провокує зростання напруженості в суспільстві в цілому.

У цьому зв'язку надзвичайно важливим видається осмислення джерел (коренів) відчуження громадян від влади. Одним з фундаментальних джерел є загальна соціально-економічна криза в країні, різке зниження рівня соціальної захищеності, у результаті чого люди непокояться за власну безпеку і близьких їм людей.

Іншим значним джерелом конфліктності між державою, владою і населенням є відчуження на ґрунті різноспрямованості інтересів громадян і чиновників (політичних і державно-адміністративних посадових осіб), що, на думку більшості населення, керуються інтересами не тільки (і не стільки) рядових громадян, скільки відомчими, корпоративними і, власне, особистими.

Причини, що посилюють недовіру громадян до органів влади, можна поділити на чотири групи:

Першу групу причин умовно можна назвати технологічними, коли органи державної влади через ті чи інші обставини (відсутність відповідних структур і фахівців) не намагаються або не можуть роз'яснити громадянам мету і методи конкретної політики, аргументувати (виправдати) характер і зміст своєї діяльності в умовах, у яких вони змушені приймати рішення.

Друга група причин - культурно-історичного характеру, зокрема пролонгація негативного ставлення громадян до органів влади, що привласнила собі все і зберегла за собою всі інститути держави. У суспільстві майже на генетичному рівні виявляється гострокритичне ставлення до традицій володарювання, суть яких у тому, що соціальні і політичні цілі держави подрібнюються і втілюються в завдання державних установ, а вони самі, їх функціональні повноваження передані у власність державним чиновникам, розподіл і перерозподіл народногосподарських ресурсів залишається їх монопольною функцією.

Третя група причин - організаційного характеру, пов'язана невмінням держапарату, через низьку компетентність, непрофесіоналізм та інші, більш глибокі причини, організувати практичне виконання прийнятих державних рішень. У цій групі причин особливого значення набувають стиль і методи роботи органів державної служби. Зокрема, численні конфлікти виникають через прагнення державної адміністративної системи до закритості, мінімальної гласності, прояву мстивості, кумівства і т.п.

Четверта група причин - політико-ідеологічного характеру. Багато експертів вважають, що в більшості українців відчуження від політичної влади викликають зовнішньополітичні акції в рамках зростаючої залежності від західних країн, залежності фінансової, економічної, отже й політичної.

Питання для самоконтролю:

1. Основні складові кризи в системі публічного управління.
2. Сутнісні ознаки системної кризи;
3. Причини, що посилюють недовіру громадян до органів влади.
4. Групи ризиків, що складають загальну структуру стратегічних ризиків.
5. Мета управління стратегічними ризиками.
6. Профілактика кризових ситуацій.
7. Соціальний конфлікт та соціальний вибух.