

О. В. КУКУРУЗ. ПОЛІТИЧНА СКЛАДОВА КРИЗИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Аналізуються політичні причини кризи в системі державного управління, зокрема політичні конфлікти, відсутність механізму реалізації політичного рішення, заміна працівників в органах управління на підставі їх політичної позиції, неналежна співпраця органів державної влади із активними суспільними групами.

Ключові слова: *криза державного управління, політичні конфлікти, політичні рішення, управління людськими ресурсами, електронний уряд.*

Анализируются политические причины кризиса в системе государственного управления, в частности политические конфликты, отсутствие механизма реализации политического решения, замена работников в органах управления на основании их политической позиции, ненадлежащее сотрудничество органов власти и активных общественных групп.

Ключевые слова: *кризис государственного управления, политические конфликты, политические решения, управление человеческими ресурсами, электронное правительство.*

In the article've been analyzed the political grounds of the crisis in the system of state governance, for example political conflicts, absence of the mechanism for realization of a political decision, shifts among state servants in the bodies of state management on the basis of their political position, improper co-operation of the state power bodies with active social groups.

Key words: *crisis of state governance, political conflicts, a political decision, HR-management, e-government.*

Успішний розвиток будь-якого суспільства залежить від ефективності функціонування системи державного управління. В періоди трансформаційних процесів на державне управління значною мірою впливає політична ситуація в країні. Коли в країні йде пошук оптимальної форми правління і одночасно здійснюються реформи у різних суспільно-важливих інституціях, тоді державне управління не має налагодженої стабільної системи, а перебуває під впливом багатьох політичних сил. Наявність неврегульованих політичних конфліктів між суб'єктами влади призводить до кризи системи державного управління. Будь-яка криза є імпульсом неефективності певної системи. Попередження можливих кризових явищ, подолання вже наявних неможливе без достовірного аналізу причин їх виникнення. В останні роки в Україні збільшилася кількість наукових праць присвячених вивченню і подоланню кризи в системі державного управління. Варто зазначити, що державне управління має політичний та адміністративний аспекти. У відповідності з цим метою даної статті є аналіз політичних та дотичних до них адміністративно-управлінських причин кризи в системі державного управління.

Проблематику публічної служби, зокрема організацію управління системою державної служби детально дослідили Експерти Центру політико-правових реформ. Питанням щодо реформування державного управління і державної служби в Україні приділяє увагу О. Оболенський. Сучасний стан теорії та методології формування державно-управлінських рішень розглядає В. Бакуменко. Залежність

© КУКУРУЗ Оксана Володимирівна – кандидат політичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

процесу підготовки, прийняття та реалізації політичних рішень від стану впровадження політичної стратегії і тактики розкривається у дисертації П. Мироненка. Становленню й розвитку антикризових технологій як механізму реалізації цілей державного управління в Україні присвячує свою дисертацію В. Шарий. Механізми управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління досліджує Т. Пахомова. Різні аспекти управління людськими ресурсами у сфері державного управління аналізує у своїх працях Л. Пашко. В працях українських науковців в основному досліджується адміністративний аспект державного управління, а питанням політичної складової кризи цієї системи приділяється мало уваги. Тому завданням цієї статті є аналіз основних політичних причин кризи в державному управлінні і з'ясування питань, на які політичними силами потрібно звертати першочергову увагу, щоб уникнути негативних наслідків кризових явищ.

Державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави¹. Система державного управління створена для забезпечення стабільності і порядку всього суспільного устрою, тобто вона є засобом подолання кризових явищ у інших підсистемах суспільства. Складнішою є ситуація коли сама система перебуває у кризовому стані, бо тоді відбувається хаос у всьому суспільному житті. 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 тягне за собою зниження результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси². Український науковець В.І. Шарий вважає, що криза державного управління є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-економічним та суспільно-політичним розвитком держави й суспільства, надмірною заполітизованістю та пов'язаними з цим конфліктами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що призводить до втрати владою легітимності³. На політичному аспекті кризи системи державного управління акцентує увагу російський вчений Е. Коротков. Він зазначає, що це особливий переломний стан у розвитку та функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, нарощуванням критичної активності мас⁴.

Однак, криза крім негативних має і позитивні моменти, що стосуються викриття латентних проблем, прискорення змін, появи нових лідерів, необхідності заміни керівної команди на більш професійну, створення системи раннього попередження, нових перспектив розвитку⁵. Науковці і практики багатьох країн на основі методів управління у сфері бізнесу ввели поняття антикризове управління. Якщо раніше на кризу реагували після її появи, то зараз існує безліч наукових розробок для попередження криз, зокрема механізми управління кризами, антикризові стратегії, антикризові технології в державному управлінні.

Аналіз наукової літератури, присвяченої кризі системи державного управління

дозволив виділити її політичну складову. В умовах трансформації політичної системи до кризи в системі державного управління призводять наступні причини.

1. Політичні конфлікти між Президентом, прем'єр-міністром, головою парламенту. З одного боку, конфлікти є позитивним явищем, імпульсом про наявні проблеми, з іншого боку, неврегульовані конфлікти можуть призвести до кризи в системі державного управління. Причини бувають суб'єктивні і об'єктивні. Суб'єктивними причинами є особисті амбіції зазначених посадових осіб, їх бажання одноосібно приймати важливі рішення, піклування лише про рейтинг своєї політичної сили. Об'єктивні причини полягають у неузгодженості функцій управління між органами державної влади або ж шляхи бачення розвитку держави насправді є різними у цих посадових осіб. Що стосується суб'єктивних причин, то така ситуація є неприпустимою, оскільки мова йде не про поділ особистої власності, а про долю держави. Посадові особи найвищого рівня зобов'язані шукати компроміси, досягати консенсусу. Це стає можливим, коли відомі чіткі причини їх політичної позиції, усвідомлення ними результатів певного політичного рішення, наслідки для держави у разі їх відмови від співпраці. Як правило, неможливо чітко визначити, якими саме намірами продиктовані дії посадових осіб, тому це питання лежить у площині моралі. Президент, прем'єр-міністр, голова парламенту повинні кожного дня пам'ятати, що від їх дій, рішень, поведінки залежить майбутнє всієї держави.

2. Відсутність механізму реалізації політичного рішення. Прийняття будь-якого управлінського рішення повинно супроводжуватися розробкою механізму реалізації, чіткої схеми втілення даного рішення: визначення конкретних функцій кожної ланки системи державного управління для найповнішої реалізації певного рішення; забезпечення кваліфікованими працівниками; визначення органів, які будуть забезпечувати контроль за виконанням цього рішення; передбачення юридичної і політичної відповідальності за неефективне втілення певного рішення; узгодження законодавчої бази, матеріально-технічне забезпечення; постійний моніторинг виконання рішення; вивчення позитивних і негативних аспектів втілення певного рішення і внесення відповідних змін до нього чи до методів його втілення. Рішення, які не можуть бути виконані на певному етапі суспільного розвитку, не повинні прийматися, оскільки вони лише дестабілізують управлінську діяльність. П.В. Мироненко у своїх працях доводить, що «ефективне державне управління соціально-політичними процесами можливе лише за умови наявності у його суб'єктів навичок впровадження політичної стратегії і тактики, які виробляються на основі врахування сучасних досягнень методології синергетичного і мережевого підходів, інших нелінійних теоретико-методологічних парадигм та формують політичну компетенцію системи державного управління»⁶.

3. Звільнення працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залежно від результатів виборів. М. Шульга аналізуючи суспільну кризу в Україні, до чинників, що її ускладнюють відносить масштабну розбалансованість між інститутами держави, роз'єднаність і протистояння політико-економічної еліти, відсутність спадкоємності в управлінні державою і суспільством. «У суспільній свідомості втрачена престижність державної служби, а в її установах існує величезна плинність кадрів, персональний склад постійно змінюється, а від цього якість апаратної роботи державних органів стала вкрай низкою»⁷.

Логічною є пропозиція А. Кірмача про те, щоб всі особи, які вперше призна-

чаються на посади державних службовців або переходять на службу до інших органів державного управління, перед призначенням на посаду обов'язково пройшли підготовчу службу (стажування) строком від 6 місяців до 2 років з метою набуття практичних навичок роботи на певній посаді державного службовця⁸. Одним з проблемних моментів публічної служби в Україні українські науковці вважають не розмежованість політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. Фахівці Центру політико-правових реформ проаналізували досвід розвинених країн світу з цього питання і надали ґрунтовні висновки і пропозиції⁹. Залишається сподіватися, що посадові особи, від яких залежить ефективність функціонування системи державного управління, звернуться до цих наукових розробок і державне управління розпочне краще виконувати свої основні функції.

Функціонування системи державного управління значною мірою залежить від діяльності людини. Фахівці у сфері державного управління справедливо вважають, що управління людськими ресурсами потрібно виділяти в окрему підсистему. Управління розуміється як складна мережа людських (міжособистісних та міжгрупових) відносин у динаміці, з обов'язковим урахуванням психологічних та поведінкових факторів¹⁰.

4. Відсутність постійного діалогу між органами державної влади і громадянами. Для вироблення ефективної державної політики необхідно мати інформацію про інтереси і потреби громадян, рівень забезпечення прав, їх оцінку діяльності органів державної влади. Якщо влада буде закритою і державне управління буде здійснюватися політико-адміністративною елітою на власний розсуд без залучення громадськості, то через деякий час виникне криза. Влада не повинна управляти суспільним життям, дистанцюючись від проблем і потреб громадян. Вироблення державної політики має відбуватися із залученням думок всіх зацікавлених осіб (виконавців і тих, кого стосується таке рішення). Особливо це є необхідним під час кризи, коли діяльність влади, на думку фахівців, ускладнюється наступними чинниками: у момент розгортання кризи складно визначити її масштаби; складно визначити, які групи громадськості опинилися під впливом кризи; не завжди зрозуміло, що конкретно призвело до кризи; часто її причини залишаються до кінця не з'ясованими; наявний сильний вплив кризових ситуацій на громадськість; громадськість очікує точної та необхідної інформації, причому із часом це очікування набуває гіпертрофованого характеру; за умов браку інформації нарастають чутки; рішення про поширення інформації доводиться приймати в умовах сильного тиску; за кризової ситуації довіра тих груп громадськості, на які безпосередньо вплинула криза, до органів влади катастрофічно падає; криза зачіпає емоційні сторони поведінки громадян¹¹.

Вчасному обміну інформацією і формуванню партнерських відносин між державою і громадянами сприяє електронне урядування, яке вже ефективно діє у багатьох країнах світу, зокрема США, Кореї, Данії, Франції, Австралії, Новій Зеландії, Мексиці, Естонії, Швеції, Сінгапурі. Запровадження електронного уряду або електронного управління державою в Україні як мінімум повинно мати три складових: 1) політична воля влади працювати прозоро і враховувати думки своїх громадян; 2) технічне забезпечення, тобто широкий доступ до Інтернету працівників органів державної влади і звичайних громадян; 3) бажання громадян брати активну участь в управлінні державою, зокрема, надання інформації щодо впливу певних рішень і дій влади на життя територіальних громад і т.д. Електрон-

не урядування – це модель управління, яка за допомогою Інтернет-ресурсів, інтерактивного спілкування в режимі он-лайн, сприяє взаємодії між різними державними структурами, між державними інституціями і бізнесовими групами, між громадянином або громадою та державними установами. Таке управління дозволяє швидко зібрати необхідну інформацію, проаналізувати, виправити помилки і в результаті надати якісні послуги громадянам. Вивчаючи досвід інших країн щодо функціонування в них електронного урядування фахівці попереджають, що спочатку така модель може працювати неефективно або навіть мати негативні наслідки, але з підвищенням комп'ютерної грамотності, культури, законослухняності, ефективність такого урядування є значно вищою, ніж традиційного¹². В Україні поки що існують лише деякі елементи електронного урядування. Існують сайти центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, а вже забезпеченість сайтами територіальних підрозділів є вкрай низькою. Крім того послуги в основному надаються в односторонньому порядку: інформація про діяльність певного органу, про нормативно-правову базу, про зразки документів і т. д. Україні потрібно працювати у цьому напрямку, але оскільки це потребує багато грошей, знань, вмінь, навичок, то така перспектива виглядає дуже далекою.

Отже, щоб недопустити кризових явищ у системі державного управління або ж мінімізувати їх негативний вплив політичні команди, які отримують владні повноваження повинні пам'ятати:

1. Для цілісності і ефективності системи державного управління політичні конфлікти між центральними органами влади чи їх керівниками потрібно врегульовувати, вияснити справжні причини, аналізувати механізми узгодження суперечливих питань, прогнозувати можливі наслідки декількох варіантів розвитку подій. Бувають ситуації, коли самі учасники конфлікту не можуть об'єктивно визначити причин конфлікту, тоді доречно залучити посередника, провідних фахівців чи структури, які спеціалізуються на розв'язанні конфліктів.

2. Готуючи політичне рішення необхідно паралельно розробляти детальну схему його втілення, де мають бути зафіксовані виконавці, необхідні зміни до нормативно-правової бази України, матеріально-технічна база, наявність чи підготовка кваліфікованих працівників. Якщо детальний аналіз покаже, що виконання такого рішення не є можливим в даних умовах, то рішення потрібно скоригувати відповідно до можливостей або й взагалі не приймати таке рішення. Оскільки сьогоднішня ситуація в системі державного управління якраз і є наслідком того, що тривалий час приймалися рішення, механізму реалізації яких не існувало. Одні рішення суперечили іншим.

3. Не можна замінити працівників середньої ланки органів державного управління тільки на тій підставі, що вони працювали в той період, коли при владі була інша політична сила або на виборах вони підтримали іншого кандидата. В системі державного управління потрібні кваліфіковані працівники з відповідним досвідом. Їх потрібно оцінювати відповідно до європейських стандартів управління, розмежовуючи державні політичні посади і посади державних службовців.

4. Неприпустимо в державному управлінні не враховувати думок активних суспільних груп. У всіх демократичних європейських державах державне управління будується на концепції, що органи державної влади існують для того,

щоб надавати якісні послуги своїм громадянам, а не для того, щоб правляча команда задовольняла свої особисті інтереси і потреби. Ефективним управління може бути тоді, коли відбувається своєчасний обмін інформацією між органами державної влади і суспільними групами. Цьому може посприяти електронне урядування. Всі політичні сили, які змагаються за владу повинні всіляко сприяти комп'ютеризації населення, зростанню рівня користування Інтернетом всіма категоріями населення, підвищенню комп'ютерної грамотності. Такі важливі соціальні проекти може втілювати не лише влада, а й всі інші політичні сили, які мають достатньо ресурсів і справжнє бажання в майбутньому змінити рівень життя в нашій державі.

Політико-управлінська еліта України повинна розуміти, що від функціонування системи державного управління залежить розвиток всіх сфер суспільства. Тому сьогодні першочерговим завданням для України є поєднання зусиль влади і науковців для розробки і чіткого втілення політичної стратегії і тактики розвитку держави за допомогою політичного і юридичного прогнозування. Ці науки повинні допомагати передбачати кризові явища, недопускати їх або зменшувати негативний вплив.

1. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали Наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р., Київ / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 12. **2. Антикризисові стратегії в державному управлінні:** Метод. рек. / Авт. кол.: В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова та ін. – К.: НАДУ, 2008. – С. 45. **3. Шарий В.І.** Антикризисові технології як механізм реалізації цілей державного управління: Дис. ... канд. наук з держ. упр. – К., 2006. – С. 25. **4. Антикризисное управление:** Учебник для вузов по экон. спец. / Э. М. Коротков, А. А. Беляев, Д. В. Валовой и др. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 79. **5. Пахомова Т.І.** Механізми управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління // Економіка і держава. – 2006. – № 8. – С. 66. **6. Мироненко П.В.** Політична стратегія і тактика в умовах нестабільності суспільно-державного розвитку: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. – К., 2009. – С. 4. **7. Шульга М.** Чи подолаємо кризовий пароксизм? // Українське суспільство 1992–2009: Динаміка соціальних змін / За ред. В. Ворони, М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАНУ, 2009. – С. 468. **8. Кірмач А.В.** Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2010. – С. 6. **9. Публічна служба.** Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с. **10. Пашко Л.** Поняття та сутність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління // Вісник Національної академії державного управління. – 2005. – № 3. – С. 115. **11. Дуда Т.** Ефективність електронного урядування у формуванні громадської думки про діяльність органів державної влади за умов кризової ситуації // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування: Зб. матеріалів наук.-практ. конф., 14 травня 2008 р., Київ / За заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – К.: Майкрософт, 2008. – С. 111. **12. Зарубіжний досвід впровадження електронного урядування /** Авт. кол.: Камінська Т., Камінський А., Пасічник М. та ін.; За заг. ред. С. А. Чукут. – К.: НАДУ, 2008. – 200 с.