

Соколов О.Є.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОДОЛАННІ КРИЗ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

У статті досліджено, що криза публічного управління в Україні характеризується тривалим процесом, який має як мінімум три основні етапи. Перший етап пов'язаний з появою конфліктів у різних сферах суспільного життя (найчастіше між органами державної влади та громадянським суспільством). Другий етап розпочинається тоді, коли конфлікти у суспільстві вже не можуть бути врегульованими зусиллями влади. Такий етап характеризується певним гальмуванням, іноді навіть розпадом державних механізмів регулювання суспільного життя. Третій етап розгортається з моменту розпаду окремих політичних структур, а органи державної влади втрачають свій вплив на суспільні процеси, знецінюються.

Проаналізовано, що суб'єкти публічного управління у подоланні криз в Україні мають спиратись на чотири основні механізми. По-перше, на теоретичні надбання (глибокий аналіз, наукові дослідження, моделювання соціально-економічної, політичної ситуації тощо). По-друге, слід подбати про забезпечення максимально тісної взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством. Таке співробітництво має бути спрямоване не стільки на подолання вже наявних кризових проблем і наслідків, скільки на передбачення більш глибоких і реальних кризових процесів, а також запобігання ним. По-третє, визначальним фактором на шляху до подолання криз є розроблення й реалізація інноваційних антикризових технологій державного управління. Зрештою, вкрай необхідним є політико-правове, організаційне та кадрове забезпечення антикризових технологій.

Визначено, що на державному рівні діють практично ті ж самі принципи та механізми управління кризами, що й на корпоративному рівні. Державні інституції, подібно до комерційних організацій, під час кризових подій мають дотримуватися принципів оперативності, відкритості, чесності у поширенні інформації про кризу та її причини, виявляти співчуття й турботу постраждалим, постійно взаємодіяти із засобами масової інформації, вчасно повідомляти про вжиті заходи з регулювання ситуації та щодо уникнення подібних ситуацій у майбутньому.

Ключові слова: публічне управління, криза, державна влада, антикризовий менеджмент, незалежна Україна.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток системи публічного управління у незалежній Україні супроводжується певними недоліками та конфліктами, що стають причинами криз. Основними проблемами у системі публічного управління є розбалансованість діяльності управлінських інститутів, загострення суспільних конфліктів у світі та неузгодженість діяльності органів влади щодо вирішення кризових явищ. На функціонування системи загалом впливають як зовнішні фактори, зокрема як політичні конфлікти, так і внутрішні суперечності, які можуть викликати кризовий стан системи.

Основне завдання щодо підвищення ефективності функціонування системи публічного управління чітко пов'язано із завчасним передбаченням кризових ситуацій та безпосереднім керуванням процесами їх подолання, тобто шляхом впровадження антикризового управління.

Для того щоб уникнути помилок у розробленні антикризового управління й наблизитись до оптимального результату у подоланні державно-політичних криз, до уваги має бути взятий аналіз механізмів публічного управління у подоланні криз в Україні. Це зумовлює актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система публічного управління в країні має відповідати критеріям результативності та ефективності, тому вивченню механізмів публічного управління у подоланні кризових явищ присвячено велику кількість наукових досліджень таких учених, як В. Адамівська [1], О. Бобровська [2], Н. Ткачова [16], О. Кукуруз [7], М. Курганська [8], Г. Слізкова [13].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження наявних механізмів публічного управління щодо подолання наявних криз в Україні та виокремлення найефективніших принципів антикризового управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні політичні, економічні, історичні умови утворення кризових явищ дещо відрізняються від розвитку криз у державах із високорозвинутою ринковою економікою. Для ефективного подолання кризових явищ у країні потрібно детально вивчати закордонний досвід та знаходити діючі механізми подолання криз.

Поняття «криза» найбільш близьке до терміна «ризик», що певною мірою впливає на вибір антикризового механізму щодо подолання такого ризику. Аналіз кризових ситуацій, у яких перебувала Україна, свідчить про те, що кризові ситуації впливали на перебіг реформування. Криза виокремлює проблеми, висвітлює шляхи їх вирішення, консолідує суспільство, актуалізує необхідність її подолання.

Криза державного управління – це особливий стан у функціонуванні та розвитку системи державно-владних структур і відносин, що характеризується загостренням внутрішньо-системних протиріч, розбалансованістю діяльності, що відбивається на зниженні результативності та ефективності управлінського впливу на соціально-економічні процеси [13].

Криза – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості у навколишньому середовищі; це переломний етап у функціонуванні будь-якої системи, у процесі якої вона піддається впливу ззовні і зсередини, що вимагає якісно нового реагування з її боку [5, с. 7].

Система публічного управління має функціональну складову частину та етап розвитку. Розглянемо більш детально. Функціонування – це підтримка, збереження функцій, що визначають цілісність системи публічного управління та якісну визначеність. Етап розвитку – це придбання нової якості, що змінює стабільність та умови функціонування соціально-економічної системи. Основними чинниками розвитку є підвищення продуктивності праці, зміна його характеру, виникнення нової технології, посилення мотивації діяльності. Зв'язок функціонування і розвитку відбиває можливість і закономірність настання та подолання кризових явищ у системі публічного управління. Функціонування стримує розвиток і водночас є його живильним середовищем, розвиток руйнує багато процесів функціонування, але створює умови для його більш стійкого здійснення. Проте кризи не тільки відбивають протиріччя функціонування й розвитку, але й можуть виникати у самих процесах функціонування, також кризи не

обов'язково є руйнівними, адже вони можуть протікати з різною мірою гостроти [5, с. 7–8].

Кризи класифікують шляхом розподілення і групування за сутнісно-характерними ідентифікаційними ознаками різних можливих кризових станів соціально-економічної системи, що здійснюється задля узагальнення інструментарію їх аналізу, прогнозування та визначення перспективних антикризових заходів, тобто необхідність у детальній класифікації криз пов'язана з диверсифікацією засобів і способів управління ними. Зовнішні причини криз пов'язані з тенденціями та стратегією макроекономічного розвитку чи навіть розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні, а внутрішні – з ризикованістю стратегій маркетингу, внутрішніми конфліктами, недоліками в організації виробництва, недосконалістю управління, інноваційною та інвестиційною політикою. На мікрорівні криза може бути пов'язана зі скороченням або захопленням конкурентами стратегічної зони господарювання; зумовлена невідповідністю обсягу й структури продукції підприємства обсягу й структурі попиту споживачів продукції; невідповідністю стилю, форм і засобів управління підприємством його наявному статусу, стратегічним цілям господарювання, якості персоналу тощо; невідповідністю між грошовими доходами та видатками підприємства, загальною розбалансованістю фінансового механізму підприємства [3].

Для системи публічного управління найбільшу загрозу мають внутрішні та суб'єктивні чинники. Інші фактори також викликають певні протиріччя, але здебільшого не спричиняють виникнення кризових явищ. Організована система публічного управління швидко й адаптивно реагує на всі зовнішні чинники та створює умови для перетворення загроз на можливості. До появи закономірних криз частіше приводить накопичення внутрішніх суперечностей. Система публічного управління розвивається відповідно до певних законів, закономірностей і принципів. Вплив факторів внутрішніх факторів залежить від рівня організації системи управління загалом, її спроможності швидко та адекватно провести певні зміни, які нівелюють дію негативних обставин.

Для чіткого розуміння криз у публічному управлінні розглянемо типологію криз за причинами виникнення, сферами та масштабами розгортання. За причинами виникнення, що призводять до виникнення кризових явищ, виокремлюють ендогенні та екзогенні. Ендогенні кризи з'являються всередині територіального утворення, як правило,

в результаті неналежного менеджменту. Для виявлення ознак ендогенних криз потрібно проводити дослідження у сфері внутрішнього менеджменту, аналізувати соціальні та політичні ситуації у публічному управлінні певної території. Екзогенні кризи не залежать від територіального утворення, а залежать від системи державного регулювання, стабільності податкової системи, рівня інфляції в країні. Для діагностики таких криз потрібні додаткові дослідження на регіональних та місцевих рівнях [10].

За сферами розгортання кризи можна класифікувати на економічні, бюджетно-фінансові, соціальні та екологічні. Економічні кризи характеризуються нераціональним використанням трудових, природних, земельних ресурсів або їх нестачею з різних причин (фізичне або моральне зношення основних засобів, низька інвестиційна привабливість публічного управління, неефективне використання ресурсів). Бюджетно-фінансові кризи виникають у зв'язку з незбалансованою бюджетною політикою, несвоєчасним та неповним надходженням різних видів податків, високим рівнем запозичень, тому найчастіше вищенаведені кризи мають тісний зв'язок з економічними кризами. Соціальні кризи пов'язані з національними, релігійними, етнічними конфліктами, а також такому виду криз притаманні такі характерні ознаки, як високий рівень безробіття, низька соціальна захищеність. Екологічні кризи (надзвичайні ситуації) виникають внаслідок глобальних причин, таких як природні катастрофи, стихійні лиха, виникнення епідемій.

За масштабами розгортання кризи класифікуються на національні, регіональні та місцеві [9].

Розвиток кризи за тривалістю, глибиною і наслідками залежить від чинників її виникнення та можливостей системи протидіяти цим впливам. Слід підкреслити, що вищенаведена класифікація є далеко не повною, але навіть із такої класифікації криз можна зробити висновок про складність та багатозадачність механізмів антикризового публічного управління.

Слід підкреслити, що з вищенаведеного можна зробити висновок, що навіть така класифікація криз відображає складність та багатозадачність механізмів антикризового публічного управління [12].

Управління в кризовій ситуації – це процес роботи під тиском обставин що дасть змогу менеджменту проаналізувати, спланувати, організувати, спрямувати і проконтролювати низку взаємозалежних операцій під час прийняття швидких

і раціональних рішень з невідкладних проблем, що виникли перед публічним управлінням [6].

Антикризове управління – це управління, у якому поставлено певним чином передбачення небезпеки кризи, аналіз його симптомів, заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання його факторів для подальшого розвитку [5, с. 46].

Основними ознаками антикризового публічного управління є такі:

- орієнтованість на виведення з кризового стану, яке заздалегідь має спрогнозувати та попередити негативні наслідки;
- здатність швидко реагувати на зміни, що загрожують нормальному функціонуванню;
- здатність розробляти оптимальні шляхи виходу з кризової ситуації, визначати пріоритетні цінності в умовах кризи;
- спрямованість на завчасне виявлення можливих кризових ситуацій, розроблення заходів протидії, швидкого реагування на будь-які зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі [16].

Результативне антикризове управління повинне обов'язково протидіяти ендогенним факторам та причинам. Інакше це свідчить про недостатній рівень якості управління або зумисне спричинення кризових явищ.

Безліч наукових праць присвячено дослідженню механізмів антикризового управління, що реалізуються у короткостроковий період. На думку В. Адамовської, основна особливість публічного управління в умовах кризи – це обмеження у часі. Для запобігання появі криз потрібно швидко приймати рішення та вживати заходів щодо превентивних дій. Короткостроковий критерій надає найбільш максимальний ефект для швидкого запобігання небажаним факторам [1].

До основних засад, на яких повинна базуватись система антикризового публічного управління, слід віднести такі:

- 1) рання діагностика кризових явищ діяльності підприємства;
- 2) терміновість реагування на різні кризові явища;
- 3) адекватність реагування підприємства на ступінь реальної загрози його життєдіяльності;
- 4) повна реалізація внутрішнього потенціалу для виходу з кризи.

Антикризове публічне управління в Україні є тривалим процесом, який умовно можна поділити на три основні етапи. Розглянемо кожний етап окремо.

Перший етап – це передкризовий (попереджувальний) етап. На етапі «нормального» функціонування та розвитку проєкти реалізуються в межах розробленої стратегії. Передкризовий етап має передбачити потенційні негативні чинники зовнішнього середовища завдяки постійному моніторингу та бути готовим до превентивних заходів.

Діагностика та аналіз ситуації з урахуванням заздалегідь визначених критеріїв успішного розвитку, аналіз слабких місць та загроз на основі визначення критичних відхилень показників від норми – усі ці механізми знаходяться в роботі грамотних менеджерів та є запорукою успішного розроблення життєздатності стратегії безкризового розвитку.

Другий етап – це кризовий стан. Подолання кризи являє собою швидке реагування на подію, тобто необхідно негайно розпочати роботи, які завчасно прописані в антикризовій структурі. Така структура має цільовий характер та орієнтована на вирішення проблем, які почали прогресувати. Таким чином, створюються так звані кризові підрозділи, важливою функцією яких є швидке підтримання системи «на плаву», збереження її платоспроможності та цілісності.

Під час кризи система повинна діяти в режимі жорсткої економії, шукати можливості використання ресурсів сторонніх організацій. У кризових умовах, коли нерідко вимагається скорочення витрат і суворою необхідністю є відмова від усього «зайвого» та здійснення лише найпотрібнішого, застосування зазначених підходів дає змогу зменшити навантаження на публічну установу, визначити напрями економії обсягу трудових, матеріальних та фінансових ресурсів [18].

Третій етап – це етап виведення з кризи (стабілізаційний етап). Цей етап полягає в цілеспрямованому втіленні вже розробленої стратегії для виходу з кризової ситуації. Заздалегідь продумані антикризові проєкти виконують роль швидкої реалізації зовнішніх можливостей. Дуже важливим є формування антикризових проєктів, які могли б стати частинами програм виходу з кризи. Для цього етапу дуже важливою є робота над помилками задля недопущення їх у майбутньому.

Нинішній антикризовий стан України потребує адекватних організаційних засад та наявності на усіх рівнях публічного управління високопрофесійних, фахових спеціалістів.

Щоб мати таке публічне управління в Україні, варто використовувати такі механізми подолання кризових явищ:

1) наявність глибокого та прогнозного аналізу соціально-економічної та політичної ситуації;

2) передбачення більш глибоких і реальних кризових процесів, а також запобігання ним;

3) розроблення і реалізація конкретних антикризових технологій перш за все у публічному управлінні;

4) політико-правове, організаційне та кадрове забезпечення антикризових технологій; останнє – це реальна управлінська діяльність [4].

Розв'язання саме цих чотирьох основних задач мало б становити базові засади антикризової програми в Україні як цілісного, хоча й багатоаспектного процесу.

Тут доречно сказати про таке. Перехідні, кризові періоди у житті будь-якого суспільства максимально сприяють появі надто специфічних, неподібних до інших і часто навіть аномальних особистостей, завдання яких, здавалося би, полягає в найголовнішому – довести соціальну, суспільну, загальнодержавну ситуацію до абсурду. Таких особистостей достатньо сьогодні в Україні у економіці, політиці, соціальній сфері, культурі.

В перехідний період, в період гострих соціально-економічних криз відмирають ті явища, які є завеликими, а часто й зайвими, або без яких необхідно, а ще більше, цілком можливо обійтися. Таке стосується як окремої людини, так і великих груп, усього соціуму. Це означає, що у загальнодержавному плані, в антикризовій діяльності є глибока необхідність поглянути і визначитися, в чому можна себе обмежити, а також від чого можливо і необхідно взагалі відмовитися. Це цілком природна, об'єктивна потреба, оскільки усе людство нині свідомо діє саме в такий спосіб. Змушують так діяти обмежені природні ресурси; суто людські можливості для життя і діяльності; глобалізація і загальносвітова конкуренція [12].

В наявності в Україні системної кризи помилково звинувачувати якусь загальносвітову кризу, оскільки криза у багатьох країнах – це лише загострені модернізаційні, трансформаційні процеси, притаманні більшості постіндустріальним, інформаційним суспільствам.

Політика управління кризами є невід'ємною складовою частиною репутаційного менеджменту. Репутація держави (або уряду) важко напрацьовується, але легко і швидко втрачається через невміле врегулювання кризових ситуацій.

Висновки. Таким чином, системна криза в незалежній Україні – це головним чином криза публічного управління, а не якоїсь однієї чи навіть більшості сфер суспільного життя. Витоки

української кризи полягають у тому, що початок переходу від тоталітарної, авторитарної системи до демократичної ознаменувалися зміною базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури суспільства, соціальної свідомості, духовних цінностей та моделей масової поведінки.

В основі антикризової політики й антикризового публічного управління в Україні повинна бути ідея забезпечення і збереження цілісності держави та стабільності соціуму як складного соціального організму. Зрештою, мистецтво анти-

кризового управління полягає в тому, щоби перетворити потенційні ризики кризи для країни на можливість її позитивної трансформації.

Криза порушує стійкість системи, при цьому радикальним чином її оновлюючи. Стабільний стан і криза виступають постійними антагонізмами в розвитку будь-якої системи, при цьому очисна сила кризи потрібна системі не менше, ніж стабільне існування. Ці дві сторони (криза і стабільність) не можуть існувати одна без одної, це свого роду закон єдності й боротьби протилежностей (оскільки без боротьби немає розвитку).

Список літератури:

1. Адамовська В. Публічне управління та адміністрування в контексті державного та регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. С. 64–73.
2. Бобровська О. Механізм системного управління процесами розвитку територій регіонів: концептуалізація конструювання і побудови. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 2. С. 48–55.
3. Газарян С. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 56–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_2_11 (дата звернення: 05.07.2021).
4. Голуб О. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ. *Становлення і розвиток української державності*. 2014. № 12. С. 29–32.
5. Ковалевська А. Конспект лекцій з дисципліни «Антикризове управління підприємством» для студентів 5 курсу заочної форми навчання ЦПО та ЗН освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр». Харків : ХНУМГ ім. О. Бекетова, 2016. 140 с.
6. Кочубей Л. Медіарепутація органів державної влади в Україні: антикризовий інструментарій. *Український інформаційний простір*. 2020. № 2 (6). С. 152–168.
7. Кукуруз О. Політична складова кризи системи державного управління. *Держава і право*. 2010. № 50. С. 672–677.
8. Курганська М. Дослідження кризових явищ та проблеми антикризового управління в Україні. *Міжнародна науково-практична конференція*. Харків, 2020. С. 80.
9. Мельтюхова Н. Організаційні кризи в системі державного управління: виникнення, розвиток, подолання. *Державне будівництво*. 2017. № 2. С. 10–15.
10. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін : монографія / ред. А. Мельник. Тернопіль : ТНЕУ ; Економічна думка, 2009. 528 с.
11. Пашко Л. Поняття та сутність оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління. *Вісник Національної академії державного управління*. 2005. № 3. С. 115–119.
12. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (26 жовтня 2018 р.). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.
13. Слізкова Г. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання. *Вісник КНУТД*. 2012. № 2. С. 137–142. URL: https://knuud.edu.ua/publications/pdf/Visnyk/2012-2/137_142.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
14. Ставченко С. Превентивне кризове управління як специфічна онтологія кризових ситуацій у політиці. *Гілея*. 2015. № 95. С. 360–364.
15. Терент'єва А. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. Державне управління: удосконалення та розвиток. Дніпро, 2015. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=88> (дата звернення: 30.06.2021).
16. Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 8. С. 124–130.
17. Шарий В. Системна криза державного управління та шляхи її подолання. *Збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева*. № 1. Київ : вид-во НАДУ, 2004. С. 409–420.
18. Шаров Ю. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проєктний аспект. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 190–193.

Sokolov A.E. THE MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE IN OVERCOMING CRISES IN INDEPENDENT UKRAINE

It is studied that the crisis of public administration in Ukraine is characterized by a long process, which has at least three main stages. The first stage is associated with the emergence of conflicts in various spheres of public life (most often - between public authorities and civil society). The second begins when conflicts in society can no longer be resolved by the authorities. This stage is characterized by a certain inhibition, sometimes even the collapse of state mechanisms for regulating public life. The third stage unfolds since the collapse of individual political structures, and public authorities lose their influence on social processes, depreciate.

It is analyzed that the subjects of public administration in overcoming crises in Ukraine should be based on four main mechanisms. Firstly, on theoretical achievements (in-depth analysis, research, modeling of socio-economic, political situation, etc.). Secondly, care should be taken to ensure the closest possible interaction between public authorities and civil society. This cooperation should be aimed not so much at overcoming existing crisis problems and consequences, but at anticipating and preventing deeper and real crisis processes. Thirdly, the determining factor on the way to overcoming crises is the development and implementation of innovative anti-crisis technologies of public administration. After all, political, legal, organizational and personnel support of anti-crisis technologies is extremely necessary.

It is determined that at the state level there are almost the same principles and mechanisms of crisis management as at the corporate level. State institutions, like commercial organizations, during crisis events must adhere to the principles of efficiency, openness, honesty in disseminating information about the crisis and its causes, show compassion and care to victims, constantly interact with the media, timely report on measures taken to resolve the situation and to avoid similar situations in the future.

Key words: public administration, crisis, state power, crisis management, independent Ukraine.