

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 12

*Матеріали X Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Історія, сучасність, зарубіжний досвід”
м. Київ, МАУП, 6 листопада 2014 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2014

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 24.09.14)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук., проф.;
А. А. Ізнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук., проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук., проф.;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук., проф.;
К. В. Муравйов, канд. юрид. наук., доц.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Л. В. Романова, д-р екон. наук, проф.;
В. Є. Сафонова, д-р екон. наук;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соц. наук, проф.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук., проф.

Матеріали подано в авторській редакції.

Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 12: Матеріали Х Всеукр. наук.-практ. конф. “Історія, сучасність,
зарубіжний досвід”, 6 листоп. 2014 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова)
[та ін.]. — 2014. — 460 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

Головатий М. Ф., Кравченко А. І. Українська державність і сучасні соціально-трансформаційні процеси	9	Дікарєв О. І., Вербицька Г. А. Ресурси державного будівництва та комунікації еліт: витоки еволюції в триаді: “влада (technai)” – “обчислення (logismos)” – “міра (metron)”	47
ПЕРЕГУДА Є. В. Реформування виборчої системи за умов оновлення політичної системи України.....	12	Романенко Є. О. Електронний уряд – українські реалії.....	54
Білоус А. О., Білоусов В. П. Функціональне призначення Української держави на перехідному етапі державного будівництва: постановка проблеми в теоретико-прикладному аспекті	16	Баєв В. В. Суб’єкти ринкових відносин у сфері медичного туризму.....	57
Гайдукевич Г. А. Украина и концептуальное решение ближневосточной проблемы.....	20	Бортник В. А. Особливості реформування центральных органів виконавчої влади України	60
Медвідь Ф. М., Хоменко В. О., Чорний Е. В. Національні інтереси України в умовах розвитку української державності	26	Толстенко О. В. Проблеми формування інституту соціального партнерства та соціально орієнтованої підприємницької діяльності в Україні	64
Голуб О. В. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ.....	29	Галич Ю. О. Сучасна українська держава: стратегії влади, технології управління	67
Баєва О. В. Концептуальні засади впровадження державного нагляду в сфері загальнообов’язкового медичного страхування	33	Літіченко Я. М. Державне регулювання підприємництва в Україні	70
Сурмін Ю. П. Особливості державного управління в Україні в сучасних умовах	36	Васильченко О. М. Національна ідентичність в контексті оптимізації шляхів державного управління в Україні	73
Баранівський В. В. Методологія прогнозування шляхів державотворення в Україні	40	Шилов Ю. О. Державний устрій Аратти	76
Рулъ Ю. В., Трченко В. А. Потужні резерви держави Україна	46	Корінчевська І. А. Державне управління захистом учасників навчально-виховного процесу в надзвичайних ситуаціях соціально-політичного та воєнного характеру	82

КРИЗА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СТИМУЛ ДО СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ

Становлення і розвиток української державності, вип. 12, с. 29–32

Сучасний розвиток соціуму та державності, прискорення глобалізації, інноваційні технології потребують застосування нових видів управлінського впливу, які б мінімізували ризики розвитку та становлення державного управління від дії негативних чинників макро- та мікросередовища. Та слід зазначити, що будь-яка система підкоряється негативному впливу, який може призвести до кризових ситуацій.

Криза характеризується сукупністю взаємопов'язаних ситуацій, які суттєво підвищують управлінські ризики. Та, як правило, існує можливість попередити кризу, стабілізувати її, перевести в іншу площину розвитку, пом'якшити негативні наслідки, перебудувати її внутрішній механізм щодо більшої адекватності зовнішнім та (або) внутрішнім умовам і т. д. [1, с. 255]. В умовах криз функції державного управління суттєво змінюються та ускладнюються [2, с. 3].

Ціль статті — дослідження кризи в системі державного управління як одного із факторів, стимулюючих суспільні державні реформи.

Реформа — це удосконалення будь-якої сфери діяльності та (або) життєдіяльності, яке не зачіпає функціональні принципи, або зміна, яка просувається законодавчим шляхом. Процес зміни держави починається органами державної влади у випадку необхідності. Відповідно, припускаю, що такою необхідністю є неможливість врегулювати кризу наявними ресурсами та інструментами органів державної влади, яка стимулює процес реформування будь-якої сфери.

Поняття “криза” безпосередньо пов'язане з поняттям “ризик”, яке в тій чи іншій ступені впливає на методологію розробки будь-якого управлінського рішення. Якщо виключити з нього очікування кризи, то зникне і гострота сприйняття ризику, будуть неочікуваними, і від цього ще більш тяжкі, не тільки кризові ситуації, але й звичайні помилки. Можливо проблему кризи розглянути і в іншому ракурсі. Визначена система в будь-якому виді і формі, чи суспільна інформація, чи орган державної влади, мають дві тенденції сутності: функціонування та розвиток. Функціонування та розвиток найтісніше взаємопов'язані, відображають діалектичну єдність основних тенденцій системи.

Зв'язок функціонування та розвитку, маючи діалектичний характер, свідчить про можливість та закономірність настання кризи та виходу з неї. Саме функціонування стримує розвиток, але в той же час є його сприятливим середовищем, розвиток руйнує багато з процесів функціонування, та, разом з цим, створює умови для його більш стійкого здійснення [2, с. 6].

Таким чином, виникає циклічна тенденція розвитку, яка пояснює настання криз. Кризи не обов'язково є руйнівними, вони можуть протікати з певним ступенем гостроти, та їх настання передбачаються не тільки суб'єктивними, а й об'єктивними

причинами, природою соціально-економічної системи. Кризи не тільки відображають протиріччя функціонування і розвитку, але й можуть виникати у процесі самого функціонування. Криза — це надзвичайне, найвагоміше загострення протиріч в соціально-економічній системі (організації), яка загрожує її життєдіяльності у оточуючому середовищі [2, с. 7].

Криза державного управління — це особливий стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, яке характеризується такими ознаками, як: нестабільність, розбалансованість діяльності політичних інститутів, пониження рівня менеджменту соціально-економічних та політичних процесів; загострення політичних конфліктів; збільшення критичної активності народу [3, с. 37, 59].

Криза стимулює проведення реформ у системі державного управління, перетворення є відповіддю на потреби внутрішнього розвитку держави та адаптацією до факторів зовнішнього середовища, якій притаманні зміни. Також, основною особливістю кризи є загроза розвалу системи державного управління. Тому ефективне управління потребує підвищеної уваги до реформ як засобу антикризового управління.

Відповідно, наявність кризи у системі державного управління потребує реформування. Реформування системи державного управління є невід'ємною частиною суспільних трансформацій України, подібні до яких відбувались та відбуваються майже у всіх країнах світу.

Сьогодення державного управління потребує нових науково обґрунтованих підходів, які будуть сприяти подоланню наслідків сучасних фінансово-економічних криз, забезпечувати потреби населення у отриманні якісних управлінських послуг, протидіяти проявам корупції у державних органах влади і т. д.

Суспільно-історичні події останніх трьох десятиліть впевнено свідчать про те, що все більша кількість країн світу стає на шлях постіндустріального, інформаційного розвитку. Такий перехід завжди супроводжується суспільною кризою, викликаною людським фактором — психологічною неготовністю і професійною некомпетентністю політиків та менеджерів, які виступають у ролі лідерів модернізаційних реформ, охоплюючи усі сфери життєдіяльності суспільства. Якісні перетворення у економічній, суспільній, виробничій та освітянській сферах потребують реформування системи державного управління, засвоєння політико-управлінською елітою нових імперативів, сутності, форм та методів управлінської діяльності, втілення державної влади та місцевого самоуправління [4, с. 44].

Звичайно, складно визначити взаємозв'язок кризи та початку реформ у системі державного управління, тому що втілення змін відбувається не коеволюційно на різних рівнях та у різних організаційних структурах. Перетворення мають якісні властивості, тому що сутність будь-якого перехідного історичного періоду полягає в тому, що саме в цей час на базі накопиченого життєвого потенціалу закладаються матеріальні і духовні умови майбутнього та його можливі обмеження [5, с. 73]. Така закономірність повинна враховуватися у процесі практичної реалізації реформ у системі державного управління.

Закордонні автори часто стверджують, що сучасна державна влада приходить до краху. Це означає, що країни можуть усе менше покладатись на владу (владні органи) для здійснення соціального контролю. Це, в свою чергу, є передумовою виникнення криз законності, викликаних процесами глобалізації чи широкими культурними зрушеннями, які підривають основи ієрархічності владних відносин. Країни у пошуку нових форм правління, які можуть виникнути, як тільки державна влада

буде передана вище — на наднаціональний рівень, вниз — на субнаціональний чи назовні — у приватну сферу [6, с. 42]. Відповідно, реформування державного управління України потрібно переадресувати у русло відновлення високого статусу державної влади на національному та міжнародному рівнях.

Окрім цього, Дж. Райнер та інші дослідники вказують на таку закономірність: впровадження реформи класично покладається на владу, тому посадові особи звикають до цілі та способів її досягнення, і впровадження стає не процесом інституційних змін, а поетапним пристосуванням до наявного кризи. Відповідно, це є першим фактором, який унеможливує комплексне, системне реформування. Іншим стримуючим фактором вчені називають організаційну структуру влади, процедури прийняття рішень в ній, закріплення правил, які не тільки протистоять реформі, а ще і створюють перепони для розробки концепцій перетворень [7, с. 13].

Іншу точку зору пропонує Ч. Ліндблом. Він робить висновок, що ріст проблем у системі державного управління і пристосування до них призводить до незапланованих реформ самого владного сектору [8, с. 22].

На думку Ф. Р. Браумгартнера, поява нової проблеми створює дисбаланс у органах влади, тому достатньо часто виникають кризи [6, с. 78]. Так, в кризових ситуаціях, стверджує Дж. Келер, у якості сприятливого фактору втілення реформи стає вибір зручного моменту для висування проекту реформи у сполученні із людським фактором, який пропонує цю новаційну ідею та здатен втілити її. Ініціатори реформи повинні застосувати вірні кроки, оцінюючи ситуацію, та визначити, коли саме необхідно зберігати статус-кво, а коли вкрай необхідно обрати реформаційну позицію. Окрім цього, реформаційні плани повинні бути однозначними, зрозумілими, чітко планованими і координованими із національними та міжнародними тенденціями розвитку [9, с. 46]. Сприятливим фактором реформи, на думку І. Олсена, є розуміння організації кризи та необхідності змін; у такому випадку реформатори повинні мати у проекті реформи пропозиції, які надійшли із зовнішнього середовища для подолання зовнішніх протистоянь [10, с. 57]. Під час опрацювання тактики реформи слід враховувати зміни організаційної структури, оскільки у процесі кризи структуризація закладів зменшується, як зменшується і їх вплив. Пому суспільство в умовах кризових ситуацій може віддавати перевагу поверхневим змінам та схильна критикувати інституційні програми вищих органів влади. Але реформа для громадян в основному пов'язана із невпевненістю, та й самі організатори не знають, до якого етапу вони здатні боротися за втілення реформи.

Аналізуючи становлення та розвиток системи державного управління України можливо виявити випадки, коли кризові ситуації суттєво впливали на перебіг реформування: 1998 р. було впроваджено Концепцію адміністративної реформи — крок обумовлений загостренням світової кризи; 2010 р. — реформування судової системи, удосконалення системи державного управління — крок обумовлений кризою системи державного управління.

Таким чином, парадигма реформи повинна постійно підкріплюватися новими ідеями, пропозиціями, нормами. Історично домінуючі цінності та норми в періоди криз втрачають своє провідне становище і можуть бути замінені цінностями та нормами, які протистоять попередній парадигмі. Відповідно, для того щоб заміна відбулась, реформи повинні бути результатом зваженого прийняття рішень у процесі планування, а пропозиції — чітко сформульованими та зваженими.

Фундаментальні теоретичні принципи реформування України повинні здійснюватися у комплексі з прикладними завданнями, з урахуванням практичних потреб

підвищення ефективності функціонування державного апарату, удосконалення використовуваних ним управлінських механізмів.

Результатами реформування у системі державного управління повинні бути: системний характер формування, функціонування та розвитку органів влади; організаційний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків та взаємодій; відкритість при взаємодії з зовнішнім середовищем; програмно-цільовий характер управління; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; облік соціальних вимог та зобов'язань.

Реформування не повинне зводитися лише до декларацій. Українські стандарти необхідно оновлювати, засвоюючи та адаптуючи позитивний досвід реформування державного управління. Реформування системи державного управління потребує підтримки режиму стабільності, безперервності управлінської діяльності, послідовного та цілеспрямованого засвоєння нових підходів у практиці державно-управлінського розвитку. Реформування не може здійснюватися ізольовано від політико-правових, соціальних та економічних реалій. Цей процес повинен проходити на основі співробітництва системи органів виконавчої влади з населенням, законодавчої, судової влади, орієнтуючись на положення Конституції України, кризові явища, які виникли і, можливо, виникатимуть у нашій державі. Реформування — це багатоаспектний процес, тому необхідно максимально виражено та чітко підходити до рішення проблем його реалізації в умовах криз, щоб уникнути необґрунтованих кроків та негативних наслідків на території України.

Література

1. *Менеджмент*: Понятійно-термінол. слов. / За ред. Г. В. Щокіна, М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка, В. П. Сладкевича. — К.: МАУП, 2007. — 744 с.
2. *Карпенко О. А.* Основи антикризового управління: навч.-метод. посібник. — К., 2006. — 208 с.
3. *Якубовский О. П., Пахомова Т. И., Драгомирецкая Н. М.* Управление рисками и кризисами (опорный конспект дистанционного курса учебной дисциплины): учеб. пособие. — К., 2005. — 68 с.
4. *Клименко І.* Інновації державного управління як стратегічні напрями подолання системної кризи // Публічне управління: теорія і практика. 2010. — № 3–4. — 51 с.
5. *Реформування державного управління в Україні: проблеми та перспективи.* В. В. Цветков. — К., 1998. — 364 с.
6. *Bevir M.* Encyclopedia of governance. In 2 Vol. 1. — London, 2007. — 506 p.
7. *Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government*/ed. By L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink, B. Lettinga. — Hampshire, 2006. — 205 p.
8. *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*/ed. By T. Christensen, P. L. Eggeid. — Cornwall, 2007. — 288 p.
9. *Cole A.* Governing and Governance in France. — New York, 2008. — 249 p.
10. *Kingdon J. W.* Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. — New York, 2002. — 280 p.