

**Кульчий Инна Алексеевна**

кандидат наук государственного управления,  
доцент кафедры государственного управления  
и права  
Полтавского национального технического  
университета им. Юрия Кондратюка

**КРИЗИС В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
КАК СТИМУЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ  
РЕФОРМ**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются особенности влияния кризиса на проведение реформ на территории Украины, проведен анализ иностранных теорий взаимосвязи кризиса и реформ в государстве, сделано заключение о необходимости проведения реформ в государственном секторе Украины.*

**Ключевые слова:**

*кризис, развитие, функционирование, система государственного управления, преобразование, реформы, модернизация.*

**Kulchiy Inna Alekseevna**

PhD (Public Administration),  
Assistant Professor, Public Administration  
and Law Department,  
Yuri Kondratyuk Poltava National  
Technical University

**CRISIS IN THE SYSTEM OF  
PUBLIC ADMINISTRATION  
AS A STIMULUS OF  
SOCIAL REFORMS**

**Summary:**

*The article considers the features of influence of the crisis on implementation of reforms in Ukraine. The author reviews the foreign theories regarding the correlation between the crisis and the reforms. It is deduced that the governmental sector of Ukraine needs to be advanced.*

**Keywords:**

*crisis, development, functioning, system of public administration, transformation, reforms, modernization.*

Современное государственное и общественное развитие, мощные процессы глобализации, появление инновационных технологий требуют применения новых видов управленческого влияния, которые бы ограждали развитие системы государственного управления от действия негативных внешних и внутренних факторов. Впрочем, стоит констатировать, что любая система так или иначе испытывает негативные влияния, которые приводят к возникновению кризисов.

Объективно кризис характеризуется большим количеством взаимосвязанных ситуаций, которые существенно повышают управленческие риски. При этом, как правило, существует возможность предотвратить кризис, стабилизировать его, перевести в иную плоскость развития, смягчить негативные последствия, превратить их в стимул развития, выйти из сложной ситуации и т. п. [1, с. 3]. В условиях кризисов функции государственного управления существенно изменяются и усложняются.

Целью статьи является исследование кризиса в системе государственного управления как одного из факторов, стимулирующих общественные реформы в любом государстве.

Как известно, реформа – это усовершенствование в любой сфере жизни, которое не касается функциональных принципов, или преобразование, вводящееся законодательным путем. В частности, процесс преобразования государства начинается органами государственной власти в случае необходимости. Следовательно, допускаем, что такой необходимостью является невозможность урегулировать кризис имеющимися ресурсами и инструментарием органов государственной власти, которая, бесспорно, стимулирует процесс реформирования в любой сфере.

Понятие «кризис» теснее всего связано с понятием «риск», которое в той или иной степени влияет на методологию разработки любого управленческого решения. Если исключить из него ожидание кризиса, то исчезнет и острота восприятия риска, станут неожиданными, и от этого еще более тяжелыми, не только кризисные ситуации, но и обычные ошибки. Можно проблему кризиса рассмотреть и в другом ракурсе. Определенная система в любом виде и в любой форме, то ли общественная формация, то ли орган государственной власти, имеет две тенденции этапа существования: функционирование и развитие. Функционирование и развитие теснее всего взаимосвязаны, отображают диалектическое единство основных тенденций системы.

Связь функционирования и развития имеет диалектический характер, это и свидетельствует о возможности и закономерности наступления кризиса и выхода из него. Функционирование сдерживает развитие и в то же время является его питательной средой, развитие разрушает много процессов функционирования, но, вместе с тем, создает условия для его более стойкого осуществления [2, с. 6].

Таким образом, возникает циклическая тенденция развития, которая объясняет периодическое наступление кризисов. Кризисы не обязательно являются разрушительными, они могут происходить с определенной степенью остроты, но их наступление предопределяется не только субъективными, но и объективными причинами, самой природой социально-экономической системы. Кризисы не только отображают противоречие функционирования и развития, но и могут возникать и в процессе самого функционирования. Кризис – это чрезвычайное, наибольшее обострение противоречий в социально-экономической системе (организации), которое угрожает ее жизнеспособности в окружающей среде [3, с. 7].

Кризис государственного управления – это особенное состояние в развитии и функционировании политической системы общества, государственно-властных структур, которое характеризуется такими признаками, как: нестабильность, разбалансирование деятельности политических институтов, снижение уровня управляемости социально-экономических и политических процессов; обострение политических конфликтов; увеличение критической активности масс [4, с. 37, 89.]

Кризис стимулирует проведение реформ в системе государственного управления, превращения являются, по существу, ответом на потребности внутреннего развития государства и адаптацией к факторам внешней среды, которой присущи изменения. Не стоит также забывать, что основная особенность кризиса заключается в угрозе разрушения системы государственного управления. Поэтому эффективное управление требует повышенного внимания к реформам как средству антикризисного управления.

Следовательно, наличие кризиса в системе государственного управления требует реформирования. Реформирование системы государственного управления является неотъемлемой частью общественных трансформаций в Украине, подобные которым происходили и происходят практически во всех странах мира. В настоящее время системе государственного управления необходимы новые научно обоснованные подходы, которые будут способствовать преодолению последствий современных финансово-экономических кризисов, обеспечивать растущие потребности граждан в получении качественных управленческих услуг, противодействовать проявлениям коррупции в органах власти и т. п.

Общественно-исторические события последних трех десятилетий убедительно свидетельствуют о том, что все большее количество стран становится на путь постиндустриального, информационного развития. Этот переход сопровождается общесистемным кризисом, вызванным человеческим фактором – психологической неготовностью и профессиональной некомпетентностью политиков и управленцев, которые выступают в качестве лидеров модернизационных реформ, охватывающих все сферы жизнедеятельности общества. Качественные превращения в экономической, социальной, производственной, научной и образовательной сферах требуют реформирования системы государственного управления, усвоения политико-управленческой элитой новых императивов, содержания, форм и методов управленческой деятельности, осуществления государственной власти и местного самоуправления [5, с. 44].

Конечно, сложно определить взаимосвязь кризиса и начала реформ в системе государственного управления, ведь воплощение изменений осуществляется не козволюционно на разных уровнях и в разных организационных структурах. Как справедливо отмечает В. Цветков, превращениям свойственно качественное своеобразие, потому что сущность любого переходного исторического периода заключается в том, что именно в это время на базе накопленного в прошлом жизненного потенциала закладываются материальные и духовные условия будущего и его возможные ограничения [6, с. 73]. Эта закономерность должна учитываться в процессе практической реализации реформ в системе государственного управления.

Зарубежные авторы часто утверждают, что современная государственная власть приходит в упадок. Это означает то, что страны могут все менее полагаться на власть (властные органы) для осуществления социального контроля. Это, в свою очередь, предопределяет возникновение кризисов законности, вызванных процессами глобализаций или широкими культурными изменениями, которые подрывают основы иерархических властных отношений. Страны ищут новые формы управления, которые могут возникнуть, как только государственная власть будет передана выше – на наднациональный уровень, вниз – на субнациональный или наружу – в частную сферу [7, р. 41–42]. Соответственно, реформирование государственного управления в Украине следует направить в русло возобновления высокого статуса государственной власти на национальном и международном уровнях.

Кроме того, Дж. Райнер и другие исследователи указывают на такую закономерность: внедрение реформы традиционно возлагается на правительство, поэтому должностные лица привыкают к цели и способам ее достижения, и превращение становится не процессом институциональных изменений, а поэтапным приспособлением к имеющемуся кризису. Соответственно, это является

первым фактором, который делает невозможным комплексное, системное реформирование. Вторым сдерживающим фактором ученые называют саму организационную структуру правительства, процедуры принятия решений в ней, закрепленные правила, которые не только противодействуют реформе, а еще и создают барьеры для разработки концепции превращений [8, р. 13].

Иную точку зрения предлагает Ч.Е. Линдблом. Он сделал вывод, что рост проблем в системе государственного управления и приспособления к ним в итоге приводит к незапланированным реформам самого правительственного сектора [9, р. 22].

По мнению Ф.Р. Баумгартнера, появление новой проблемы создает дисбаланс в органах власти, потому достаточно часто возникают кризисы [10, р. 78]. В частности, в кризисных ситуациях, по утверждению Дж. Келера, в качестве благоприятного фактора воплощения реформы выступает выбор удобного момента для выдвижения проекта реформы в сочетании с человеческим фактором, который предлагает эту новаторскую идею и способен осуществить ее внедрение. Считаем, что инициаторы реформы должны предпринять правильные шаги, оценивая ситуацию, и определить, когда необходимо хранить статус-кво, а когда целесообразно выбрать реформаторскую позицию. Кроме того, планы реформы должны быть однозначными, понятными, четко спланированными и скоординированными с национальными и международными тенденциями развития [11, р. 46]. Еще одним благоприятным фактором реформы, по мнению И.П. Олсена, является осознание организацией кризиса и необходимости изменений; в таком случае реформаторы должны включать в проект реформы предложения, которые поступают из внутренней среды ради преодоления внешних противодействий [12, р. 57]. Кроме того, во время выработки тактики реформы стоит учитывать изменение структуры организации, поскольку в процессе кризиса структуризация учреждений уменьшается, как уменьшается и их влияние. Поэтому общественность в условиях кризисных ситуаций может отдать предпочтение поверхностным изменениям и склонна осуждать институциональные программы высших органов власти. Но реформа для граждан в основном связана с неуверенностью, да и сами организаторы не знают, к какому этапу они способны бороться за воплощение реформ. Так, П. Пирсон отмечает, что правительства европейских государств не желают проводить широкомасштабные реформы по причине избирательных опасностей и отсутствия необходимых ресурсов [13, р. 80].

Анализируя становление и развитие системы государственного управления в Украине, можно выявить случаи, когда кризисные ситуации существенно влияли на ход реформирования. Например, в 1998 г. была одобрена Концепция административной реформы – шаг обусловлен обострением мирового кризиса. В 2010 г. для того, чтобы улучшить экономическое положение государства, внедряются реформы, основными среди которых являются реформирование судебной системы, меры, направленные против коррупции, совершенствование системы государственного управления и т. д.

Указом президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 г. начинается внедрение системных изменений и модернизация отечественной модели управления государством, что в значительной степени стимулировалось кризисом в системе государственного управления. Например, на протяжении последних пяти лет наблюдались негативные тенденции в сфере транспорта, связи, автомобильных дорог, что приводит к созданию Министерства инфраструктуры и сокращению до 30 % численности работников его структурных подразделений [14, с. 56]. Реформирование жилищно-коммунальной сферы обусловлено необходимостью обеспечения рентабельного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства и создания конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг. Низкая способность госслужбы к обеспечению эффективного выполнения заданий по реализации структурных реформ привела к реорганизации Главного управления государственной службы в Национальное агентство по вопросам государственной службы. Создание нового органа было призвано ускорить начатые в стране системные реформы государственной власти и управления. Кризисные явления в системе органов исполнительной власти Украины способствовали ее современному широкомасштабному реформированию и изменению принципов функционирования.

Таким образом, парадигма реформы должна постоянно подкрепляться новыми идеями, предложениями, нормами. Исторически доминирующие ценности и нормы в периоды кризисов теряют свое ведущее положение и могут быть заменены ценностями и нормами, которые противоречат предыдущей парадигме. Соответственно, для того чтобы замена состоялась, реформы должны быть результатом сознательного принятия решений в процессе планирования, а предложения – четко сформулированы и обсуждены.

Фундаментальные теоретические принципы реформирования в Украине должны осуществляться в комплексном единстве с прикладными задачами, с учетом практических потребностей повышения эффективности функционирования государственного аппарата, совершенствования используемых им управленческих механизмов.

Результатами реформирования в системе государственного управления должны стать: системный характер формирования, функционирования и развития органов власти; органический характер структур управления; развитие горизонтальных связей и взаимодействий; открытость при взаимодействии с внешней средой; программно-целевой характер управления; инновационность как принцип деятельности и развития; учет социальных требований и обязательств.

Реформирование не должно сводиться лишь к декларациям. Украинские стандарты необходимо обновлять, усвоив и адаптировав позитивный опыт реформирования государственного управления. Реформирование системы государственного управления требует поддержки режима стабильности, непрерывности управленческой деятельности, последовательного и целеустремленного усвоения новых подходов в практике государственно-управленческого развития. Реформирование не может осуществляться изолировано от политико-правовой, социальной, экономической реальности. Этот процесс должен происходить на основе сотрудничества системы органов исполнительной власти с населением, законодательной, судебной властью, ориентируясь на положения Конституции Украины, кризисные явления, которые возникли и, возможно, возникнут в нашем государстве. Понятно также, что реформирование – это многоаспектный процесс, поэтому необходимо максимально взвешенно и четко подходить к решению проблем его реализации в условиях кризисов, во избежание необоснованных шагов и негативных последствий на территории Украины.

### Ссылки:

1. Карпенко О.А. Основы антикризисного управления : учеб.-метод. пособие. Киев, 2006. 208 с.
2. Там же.
3. Там же.
4. Якубовский О.П., Пахомова Т.И., Драгомирецкая Н.М. Управление рисками и кризисами (опорный конспект дистанционного курса учебной дисциплины) : учеб. пособие. Киев, 2005. 68 с.
5. Клименко И. Инновации государственного управления как стратегические направления преодоления системного кризиса // Публичное управление: теория и практика. 2010. № 3–4. С. 44–51.
6. Реформирование государственного управления в Украине: проблемы и перспективы / [рук. авт. кол. В.В. Цветков]. Киев, 1998. 364 с.
7. Bevir M. Encyclopedia of governance . In 2 vols. Vol. 1. London, 2007. 506 p.
8. Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government / ed. by L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink, B. Lettinga. Hampshire, 2006. 205 p.
9. Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms / ed. by T. Christensen, P.L. Egred. Cornwall, 2007. 288 p.
10. Bevir M. Op. zit.
11. Cole A. Governing and Governance in France . New York, 2008. 249 p.
12. Kingdon J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. New York, 2002. 280 p.
13. Bevir M. Op. zit.
14. Олійченко І. М. Развитие информационного обеспечения органов государственного управления: теория, методология, практика : монография / Чернигов. гос. технол. ун-т. Нежин, 2010. 434 с.

### References:

1. Karpenko, OA 2006, *Basics of crisis management: manual*, Kiev, 208 p.
2. Karpenko, OA 2006, *Basics of crisis management: manual*, Kiev, 208 p.
3. Karpenko, OA 2006, *Basics of crisis management: manual*, Kiev, 208 p.
4. Yakubovskiy, OP, Pakhomova, TI & Dragomiretskaya, NM 2005, *Risk management and crisis (reference concentration spectrum distance course discipline): textbook*, Kiev, 68 p.
5. Klimenko, I 2010, 'Innovation governance as strategic direction to overcome the systemic crisis', *Public Administration: Theory and Practice*, no. 3-4, p. 44-51.
6. Tsvetkov, VV 1998, *Public administration reform in Ukraine: problems and prospects*, Kiev, 364 p.
7. Bevir, M 2007, *Encyclopedia of governance: in 2 vols.*, vol. 1, London, 506 p.
8. Heyse, L, Resodihardjo, S, Lantink, T & Lettinga, B (ed.) 2006, *Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government*, Hampshire, 205 p.
9. Christensen, T & Egred, PL (ed.) 2007, *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Cornwall, 288 p.
10. Bevir, M 2007, *Encyclopedia of governance: in 2 vols.*, vol. 1, London, 506 p.
11. Cole, A 2008, *Governing and Governance in France*, New York, 249 p.
12. Kingdon, JW 2002, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York, 280 p.
13. Bevir, M 2007, *Encyclopedia of governance: in 2 vols.*, vol. 1, London, 506 p.
14. Oliychenko, IM 2010, *Development of information support of government: theory, methodology, practice: monograph*, Nizhin, 434 p.