

Модуль 2. Роль держави в регулюванні кризових ситуацій

План

- 2.1. Механізм державної влади і кризи системи управління
- 2.2. Причини і наслідки криз державного управління
- 2.3. Системна криза державного управління
- 2.4. Подолання криз державного управління
- 2.5. Реформи як засіб антикризового управління
- 2.6. Державна інноваційна стратегія антикризового розвитку
- 2.7. Формування інноваційної інфраструктури як умова виходу з кризи
- 2.8. Аналітична основа державного регулювання кризових ситуацій
- 2.9. Роль держави в антикризовому управлінні
- 2.10. Види державного регулювання кризових ситуацій

Проблематика. Що є джерелом державної влади і як вона реалізується в процесах управління? Чи можливі кризи державного управління і коли вони виникають? Що є ресурсною конструкцією державної влади і які можливі причини її руйнування? Як долаються кризи державного управління?

Яку роль грають інновації в антикризовому управлінні? Чи можуть інновації бути засобом виходу з кризи? Чи всі інновації прийнятні в антикризовому управлінні?

Чи можливе державне регулювання кризових ситуацій? Як воно здійснюється? Які пріоритети і обмеження державного регулювання кризових ситуацій? Які існують засоби і механізми державного регулювання кризових ситуацій? Чи може держава запобігти кризі?

2.1. Механізм державної влади і кризи системи управління

Державна влада, будучи за своєю суттю соціальною, публічною, суспільною, пройшла разом з суспільством складний шлях розвитку, приймаючи різні форми. В період свого зародження вона була анонімною, розподіленою серед членів роду і племені, виявлялася в сукупності вірувань і звичаїв, регламентуючи поведінку людини. Пізніше прийняла форму персоніфікованої влади вождів, старійшин, царів, імператорів і, нарешті, інституціолізованою – з опорою на інститути влади.

Інститут влади як поняття означає утворення: а) не природним чином виникле, а спеціально створюване людьми, б) для задоволення загальних, публічних потреб, інтересів, в) на основі офіційних політичних правових рішень, нормативних актів і тому г) має нагоду здійснювати владно управляючу дію на суспільство, окремі соціальні групи, відносини і процеси.

Орган державного управління – встановлена в установленому порядку структура, що виконує від імені держави яку-небудь одну або декілька її

функцій відповідно до свого спеціального суспільного призначення, яка володіє організаційною єдністю, власною компетенцією (коло питань, які входять в її ведення), повноваженнями (сукупністю прав і обов'язків), які вона повинна реалізовувати і за межі яких не повинна виходити в своїй діяльності. Органом державного управління може бути один посадовець або відомим чином організована група посадовців, уповноважених державою на реалізацію владно-управлінських функцій.

Сутність органу державного управління можна визначити як цілісну сукупність компонентів: політичних (державно-владний характер), соціологічних (призначення – вирішувати загальнозначущі питання, орієнтація на потреби і інтереси соціуму), юридичних (приймає нормативні, правові акти, здійснює правоохоронну діяльність), адміністративно-управлінських (виконує функції з керівництва суспільством).

Органи державного управління є сукупністю всіх суб'єктів державно-управлінської діяльності, включаючи суб'єкти державної масті. Вони створюються як робочий механізм представницької, виконавчої і судової властей, тобто державний апарат, що забезпечує їх кращу організацію і функціонування. Їх можна класифікувати за різними критеріями залежно від державного устрою, організаційних форм управління, характеру компетенцій і прийнятої технології рішення проблем.

Важливо підкреслити, що державна влада й органи державної влади – не одне і те ж. Органи влади і посадовці користуються (не володіють) певною сумою влади, пускаючи її як би в обіг. Осмислюючи природу державної влади, треба зрозуміти, звідки вона виходить і чому, пояснити те, що складає опорні частини, на яких будується, тримається і реалізується влада, тобто а) джерело влади, її початок; б) ресурси влади як процесу. Виділимо групи найважливіших джерел і ресурсів державної влади.

1. Традиції, міфи, що освячують носія влади («цар – намісник Бога на Землі», «государ-батечко»). Традиції суспільної свідомості і буття можуть довгий час жити і підтримувати верховну владу (як династію Романових в Росії більше 300 років). Але міфи, особливо «запущені» зверху (скажемо про незамінність президента) виявляються, як правило, ненадійним ресурсом. Можна обдурити народ, але на короткий час, можна довго одурювати частину народу, але весь народ і довгий час одурювати неможливо.

2. Авторитет, престиж, харизма (греч. *charisma* – божественний дар, благодать), тобто виняткові особисті якості правителя, політичного лідера. Це джерело також ненадійне, бо скороминуще. Може відбутися відділення авторитету від державної влади і без жодної зміни в державному ладі, при повному збереженні формальної державної влади. Таке положення, коли носій верховної влади має право наказувати і видавати укази, але його накази або укази сили не мають, може виникнути в будь-якій державі, незалежно від типу, характеру держави і режиму. Це право без влади.

3. Нерідко джерела і ресурси державної влади трактують через категорію сили, тобто фізичної, економічної, військової могутності. Реальне життя, втім, підказує, що між владою і силою не завжди існує прямий зв'язок. Сила не гарантує процес владарювання, бо поки об'єкт чинить опір, не покорується, він – не підвладна, а протиборча сторона, влади немає, а є боротьба за владу. Сьогодні немає сенсу тиражувати ідею панування, авторитету сили як джерела і ресурсу державної влади.

4. Природу державної влади нерідко визначають і через категорію волі, тобто через дієву свідомість суб'єктів, носіїв політичної волі, прагнучих оволодіти реальністю, підпорядкувати собі об'єктивне буття, активно формувати життєдіяльність суспільства. Вольове трактування є по суті додатковим до розуміння влади як прояву сили. Влада як сила волі.

Вольове трактування об'єднало, здавалося б, непримиренні концепції, які розрізняються лише тим, що по-різному позначають суб'єкт влади. В одному випадку – це воля правителя, держави як такої (позитивістська теорія), в іншому – воля пануючої етнічної меншини (теорія соціального дарвінізму Л. Гумпловича), в третьому – воля економічно пануючого класу (теорія наукового комунізму К. Маркса), в четвертому – воля революційного класу (вчення про диктатуру пролетаріату В.І.Леніна), в п'ятому – воля народу (теорія народного суверенітету Ж.Ж. Руссо).

Але історія державного управління багатьох країн дає немало приводів для уточнення вольового трактування державної влади. Візьмемо як бездоганну модель для перевірки вольової концепції владарювання абсолютистський режим монархічної форми правління. Здавалося б, тут влада – це дійсно воля монарха. Проте владарювання полягає не тільки в ухваленні рішень, але і в їх реалізації, яка не є механічним і абсолютним втіленням волі монарха. Виконавці привносять своє розуміння і переваги. Не випадково Микола I – «лицар самодержавства» в кінці свого життя був вимушений визнати, що Росією править не монарх, а правлять столоначальники.

А якщо державна влада – це втілення загальної волі народу, то як пояснити ту обставину, що веління держави знаходять самі різні вирази в поведінці підвладних? Одне і те ж розпорядження може здійснюватися з вірнопідданим завзяттям, внаслідок чого ефект може виявитися навіть більшим, ніж вимагає «владна воля», або манкіруватися, тоді розпорядження не «працює».

Отже, повна одностайність суспільства по більшості питань своєї життєдіяльності практично виключена. Багато громадян часто просто не формують думки навіть для самих себе. Колективна воля, воля народу – це абстракція, яка не може розглядатися як джерело, тим більше ресурс державної влади. Це поняття за своєю суттю має на увазі думку більшості – абсолютної (більше 50%), відносної або встановленої правовим актом, скажемо 2/3 або 3/4 голосів. Враховуючи всі особливості вольового трактування, визнаємо за

джерело і найважливіший ресурс державної влади волю необхідної більшості громадян, що зробили свій раціональний, легальний, законний вибір.

Механізмом виявлення волі більшості є референдуми по найважливіших державних проблемах, демократичні вибори представницької гілки влади, державних і політичних посадовців. При цьому політичному діячу не слід посилатися на волю всього народу, говорити від імені всього народу. Він завжди повинен пам'ятати про конкретні відсотки голосів виборців, що забезпечили його «входження у владу», прагнути зростання свого авторитету, збільшенню числа своїх прихильників як ресурсному чиннику в політиці і владі, в здійсненні державного управління.

Ресурси державної влади можуть бути також природними, економічними, соціальними, демографічними, інформаційними, силовими, ідеологічними. За визначенням сучасного американського політолога М. Роджера, ресурсом може стати будь-який «атрибут, обставина або благо, володіння яким підвищує здатність його володаря робити вплив на інших індивідів». В арсеналі найважливіших ресурсів державної влади – право, що дає можливість управляючої дії, знання і компетентність, що визначає здатність осіб, що мають владні повноваження, ухвалювати рішення. Ресурси дозволяють заохочувати і карати, стимулювати і примушувати, переконувати і використовувати всі прийоми, всі засоби для владарювання.

Таким чином, державна влада і управління як спосіб її реалізації – це: 1) можливість і здатність держави через державні органи і посадовців здійснювати вплив на долі, відносини і діяльність людей; 2) система відповідних інститутів і державних органів, що ухвалюють владні рішення; 3) діяльність осіб, що мають відповідні владні повноваження.

Сутнісними ознаками державної влади і системи державного управління є легітимність, тобто визнання суспільством їх законності і правомірності; офіційний характер, що регламентується Конституцією і законами; структурованість апарату влади, тобто наявність спеціально створених і взаємодіючих інститутів влади; обов'язковий характер її рішень; наявність права на легітимне примушення і використання спеціальних служб; можливість відмінити ухвали і рішення недержавних політичних організацій у встановленому законом порядку; володіння винятковими правами, такими, наприклад, як законне вилучення частини доходів громадян і організацій за допомогою оподаткування.

Головними аспектами, які визначають стан державної влади і системи державного управління, є:

- міра і характер врахування й утілення загальних інтересів громадян державною владою в процесі її реалізації;
- здійснення практичного управління суспільними процесами, забезпечення розвитку суспільства;

- обсяги задоволених очікувань, запитів і потреб, що формують соціальну базу та глибоку і стійку довіру до влади;
- кількість розчарувань в післявиборчій політиці державної влади, що скорочує соціальну базу і довіру до влади, а це підґрунтя для дестабілізації державного управління, кризи державної влади.

2.2. Причини і наслідки криз державного управління

Криза державного управління – особливий переломний стан в розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, що характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас.

Сутнісними ознаками кризи державного управління є:

- загострення економічних і соціальних конфліктів, яке набуває яскраво вираженого політичного характеру, бо вимоги і запити адресуються структурам влади для зміни її політичного курсу, стратегії та методів управління;
- нездатність державної влади управляти конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами. Внутрішня і зовнішня державна політика все більш виявляється як «зігзагова», як політика торохкання і чехарди;
- розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив взаємодії, конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем; крах легітимності державної влади; напружений стан суспільства, що загрожує політичною катастрофою.

Криза державного управління в прояві всіх названих ознак розвивається поетапно. Перший, початковий етап характеризується виникненням численних конфліктів в самих різних областях суспільного життя. В гнучких плюралістичних системах кризи виявляють нове співвідношення сил і інтересів, їх розв'язка може означати не що інше, як джерело нового підйому суспільного розвитку. В цьому випадку конфлікти виконують коректуючу, стабілізуючу роль. В ригідних (жорстких) суспільно-політичних системах конфлікти виконують дестабілізуючу роль, заглиблюють політичну кризу.

Другий етап – розвиток конфліктних ситуацій в суспільстві до такого ступеня, коли вони вже не можуть бути вирішені шляхом компромісів і відображають функціональний розлад механізмів діяльності державної влади, суспільних інститутів, невідповідність структур, форм і методів управління соціально-економічним умовам, що змінилися.

Третій етап – розвиток і загострення кризи, що включає розпад існуючих політичних структур і веде до ентропії системи державного управління, тобто розсіянню, знеціненню державної влади, втраті владними органами своєї сутнісної якості – здійснювати управляючу дію на суспільні процеси. Йдеться в

цьому випадку про загальносистемну кризу управління.

Звичайно, виділення цих етапів має відносний і умовний характер. На практиці все набагато складніше. Між вказаними етапами немає «китайської стіни». Річка життя не завжди дозволяє роздвитися, коли і де нагромаджуються хвилі, які можуть дати ефект «дев'ятого валу».

Проаналізуємо докладніше процеси виникнення і проходження кризи державного управління. Відомо, що конфлікт є об'єктивним елементом людських відносин. Це постійно присутній і невіддатливий абсолютному усуненню динамічний тип соціальних взаємостосунків, пов'язаних з потенційно можливим або реальним зіткненням суб'єктів на підґрунті тих або інших суперечливо усвідомлюваних переваг, інтересів або цінностей.

У перехідний період розвитку суспільства в якості основної конфліктної домінанти виступає всеосяжний соціально-політичний конфлікт, що пронизує всі найважливіші сфери суспільного життя. Суть перехідного періоду в тому, що на стрічних курсах протікають два процеси – демонтаж традиційних державних інститутів, звичок і стереотипів в 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 нового.

Соціально-політичні конфлікти обумовлені зіткненням таких тенденцій:

– об'єктивно існуючої і офіційно декларуємої необхідності переходу суспільства з ригідного стану в плюралістичний, з одного боку, і суб'єктивним тяжінням до використання колишніх, жорстких механізмів управління суспільством і державою, з іншого;

– первинною спрямованістю на кардинальні демократичні перетворення політичних відносин на користь всього суспільства, з одного боку, і прагненням провести їх лише на користь нових, оновлених політичних еліт, з іншого;

– гаслом «свобода ринку», з одного боку, і штучним створенням нерівних стартових можливостей для ефективної участі суб'єктів суспільства в ринкових відносинах, з іншого;

– необхідністю більш прогресивного устрою внутрідержавних і міждержавних національних відносин, з одного боку, і використанням етнічного диктату для реалізації вузько корпоративних цілей, з іншого.

У перехідний період істотно зростає і часто стає визначною роль свідомості, надбудовних механізмів, політико-ідеологічних чинників. Ломка

старих і встановлення нових настанов в суспільній свідомості супроводжується стадією поляризованої культури, коли украй радикальні течії домінують над центристсько-помірними. В умовах, коли суспільство переобтяжено ворожнечею ціннісних світоглядних настанов, подолання конфліктів стає важкою задачею, бо жодна із сторін (політичних партій) не бажає прийняти визначення ситуації, запропоноване іншою.

У цілому конфлікт державного управління, або політичний конфлікт, – це завжди протиборство з приводу організації, здійснення або перерозподілу влади. Вирішення і усунення цих конфліктів, знаходження компромісу і згоди в кожній конкретній ситуації є найважливішим імперативом, потребою державної влади. З'являється проблема формування нової сучасної парадигми розвитку державного управління й перетворення державної влади в організуючий і стабілізуючий центр суспільства.

Дестабілізація в країні виникає не тому, що існують конфлікти. Вони, як вже наголошувалося, були і завжди залишаться в людському суспільстві. Напруженість настає через невміння виявити вчасно, контролювати і регулювати цей процес, тобто управляти ним. Підкреслимо, що:

1) управління має на увазі врегулювання, вирішення, придушення або навіть ініціацію деяких конфліктів на користь суспільства або окремих його суб'єктів;

2) «регулювання конфліктів» і «вирішення конфліктів» – терміни не співпадаючі. Вирішити конфлікт – значить задовольнити взаємні інтереси конфліктуючих сторін або певним способом подавити одну із сторін, що часто спостерігається в житті. Врегулювати конфлікт – значить «ввести» конфлікт в «правовий коридор», підпорядкувавши певним правилам;

3) більшість соціально-політичних конфліктів, у принципі, можуть бути оптимізованими на будь-якому рівні і будь-якій стадії. Послідовність тактичних дій у управління конфліктом може виглядати таким чином:

- інституціалізація – встановлення норм і правил вирішення конфлікту;
- легітимізація – постановка інституційної процедури в жорстку залежність від добровільної відповідальності більшості учасників конфлікту дотримувати запропоновані норми й правила;
- структуризація протиборчих груп; створення умов для прояву і організаційного закріплення колективних суб'єктів – носіїв тих або інших інтересів;
- редукція конфлікту, тобто його поступове ослаблення за рахунок переведення на інший рівень;

4) антикризове управління означає додання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію неминучих політичних, соціальних, економічних і етичних втрат. Звідси стратегічна установка по відношенню до соціально-політичних конфліктів формулюється як перетворення не багатьох масштабних,

гострих і небезпечних конфліктів в численні дрібні, негострі і безпечні конфлікти. Необхідне максимально можливе виключення з життя суспільства конфліктів з підвищеним рівнем невизначеності, а отже, з низьким відсотком контрольованості;

5) згладжування вказаних суперечностей і гармонізація соціально-політичних відносин можливі, в першу чергу, за рахунок створення механізму адекватної передачі «кризового сигналу» від низу до верху;

6) на конфлікт очима можновладців можна поглянути як на цінність, бо він сигналізує про неблагополуччя в суспільстві, указує на певні проблеми і допомагає краще сформулювати цілі політики, узяти на контроль небезпечні точки, відкрити нові напрями соціального розвитку. Його врегулювання полегшує «випуск пари», знижує рівень ворожості в суспільстві, крім того, дає шанс політику проявити себе в ролі миротворця, державного чоловіка і лідера.

Звичайно, уряд не зобов'язаний всякий раз втручатися в будь-які форми конфліктів. Існують і інші інститути, сприяючі вирішенню конфліктів «в обхід» держави. Втручання державно-адміністративних органів необхідне в тому випадку, якщо конфлікти загрожують серйозно зачепити інтереси людей, що не беруть участь в них, якщо виникає загроза правовому порядку у разі здійснення суб'єктами конфлікту актів незаконного насильства, якщо створюється загроза національній безпеці.

У той же час державні органи не можуть дозволити собі перетворитися в моносуб'єкти політичного процесу, не ризикуючи протиставити себе цивільному суспільству. Але і суб'єкти цивільного суспільства, по праву конкуруючи з державою в розробці політичної продукції (політичних рішень, програм, проектів, нормативно-правових актів та ін.), участі в політичних діях і процесах, не можуть претендувати на те, що складає прерогативу державної влади, а саме — право монополії на вживання узаконеного державного примушення, що не зводиться до прямого насильства, але включає і вплив, і авторитет, і владно-адміністративну дію;

7) державне управління повинно будуватися на профілактиці, на попередженні конфліктів. Таке попереджуваче управління не зупиняється перед рішучим втручанням в конфлікт з метою його регулювання. Так часто критиковане безсилля держави витікає через допущену запізнілість її дій.

Управляти значить передбачати і попереджувати, інакше державна влада приречена боротися з симптомами конфліктів замість причин.

2.3. Системна криза державного управління

Загальносистемна криза означає, що основні компоненти суспільства — технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право та ін. — прийшли в таку взаємну невідповідність, що ця розбалансованість системи не може бути подолана в межах (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу.

Ознаки прояву даної кризи можуть бути визначені таким чином:

– тривалий, прихований або явний параліч державної влади, повна втрата державними структурами можливостей, потенціалу управляючої дії, стратегічної ініціативи і творчості, часте вдавання владних осіб до популістських обіцянок, зміні курсу, кадровій «чехарді», в цілому – «зігзагової» політиці;

– підвищена критична активність, натиск незадоволених мас;

– абсолютне і відносне зубожіння значної частини населення, різке падіння рівня життя, руйнування звичного способу життя людей, що позбулися роботи, достатнього матеріального благополуччя.

Складові елементи політичної кризи на етапі розколу суспільства по «вертикалі»:

– конституційно-правова криза – розрив правового простору, обмеження або фактичне припинення дії Конституції;

– урядова криза – втрата респектабельності й авторитету, розрив вертикалі єдиної виконавчої гілки влади і скорочення державно-адміністративного керівництва діями;

– криза партійної системи – розкол в партіях, рухах, втрата авторитету і довіри мас провідними політичними силами, правлячими партіями;

– ідеологічна криза – крах принципів, засад, моральності, зростання амплітуди злочинності;

– зовнішньополітична криза – падіння престижу й міжнародного впливу держави, поява загрози різного роду міжнародних конфліктів і війн.

Після надзвичайного загострення політичної кризи, питання про функціонування державних органів є надзвичайно актуальним, оскільки не секрет, що однією з причин політичного колапсу влади є невизначеність компетенції і функціонування суб'єктів політичного процесу. Фактичний параліч діяльності державних органів пов'язаний з відсутністю чіткої моделі державного управління, яка б не залишила б білих плям, як в нормативному, так і в процесуальному полях цього питання.

Не сформованість цієї моделі і відсутність балансу між гілками влади в Україні (що було у свою чергу викликано незавершеністю і недосконалістю конституційної реформи), дає підстави говорити про необхідність реформування української системи управління. Інститут Президента в реформуванні цієї системи займає не останню роль, оскільки невизначеність саме його ролі в державному керівництві є однією з головних причин поглиблення політичної кризи.

Тому проаналізуємо роль інституту Президента і фактичне його становлення в системі державних органів України. Варто відзначити, що, починаючи з перших кроків незалежності, інститут Президента був центральним джерелом державного будівництва. І першими державними органами України фактично були Секретаріат Президента і СНБО, які і

складають систему інституту Президента сьогодні. В цей період власне від Президента і будувалася вся система управління. За часів Л. Кучми інститут Президента мав ще більш сформовану структуру. Спираючись на Конституцію 1996 року, президент України фактично був одноосібним лідером держави, сполучаючи в собі виконавчі функції (безпосередня участь у формуванні уряду і його підлеглість Президенту) і, маючи розгалужену систему впливу на регіони, Президент міг контролювати всю вертикаль управління.

Цікавим був і тодішній взаємозв'язок парламенту і Президента, між якими фактично не виникало суперечностей, що було обумовлене певною незалежністю Президента від парламенту в ухваленні (а головне в затвердженні) рішень. Не можна і не потрібно давати оцінку діяльності тодішнього інституту Президента, але з погляду політичної стабільності і оперативності ухвалення рішень ця система була достатньо показова.

2004 рік став переломним для визначення ролі Президента в політичному житті, оскільки в результаті конституційної реформи Президент втрачав значну частину повноважень. Вектор спрямованості державного керівництва перейшов до парламенту. З одного боку ті ініціативи, які повинні були бути упроваджені в 2006 році (розширення прав парламенту, підвищення ролі політичних партій) на той час звучали достатньо привабливо, оскільки відповідали багато в чому європейським тенденціям і демократизації. Але на практиці ці кроки привели до повної відсутності політичної стабільності, демократії, яка породжує анархію, плюралізму, який породжує безлад в державних органах влади. Все це в поєднанні з недосконалістю законодавства.

Існує декілька варіантів рішення цієї проблеми:

1) перед економічною кризою Комуністичною партією України і іншими політичними силами активно підтримувалася ідея повної відміни інституту Президента в Україні, це, на їх думку, приведе до видалення головного дестабілізуючого чинника в системі управління. Проте ліквідація інституту Президента могла привести до фактичного встановлення парламентської республіки, що фактично покладає початок до узурпації політичної влади органом, який не може навіть навести лад в своїй особистій структурі, це приводить до заморожування процесу ухвалення рішень і реформ так потрібних для української системи управління.

2) банальне обрання Президента парламентом, що фактично зводить його управлінську роль нанівець, оскільки відповідно до редакції такої реформи, він буде позбавлений впливу на реальні політичні рішення: відсутність у Президента більшості його справжніх повноважень і зведення їх до представницьких спрощує процедуру імпідменту та ін. Про яку систему заборон і противаг можна говорити, коли президентська влада не обмежує влади парламентської, коли конституційні зобов'язання Президента (гаранта Конституції, прав і свобод громадянина) переходять в розряд порожньої декларативності.

3) встановлення «сильної руки» – це шлях, який не дивлячись на свої першочергові плюси в плані стабільності і оперативної діяльності, загрожуює країні ще більшою узурпацією влади і зневагою волі інших політичних суб'єктів, такі процеси, як правило, породжують правовий і моральний нігілізм і авторитарні методи управління. Не дивлячись на те, що Президент має достатньо розгалужену систему органів (Секретаріат, СНБО, представництва в органах влади) варто відзначити, що вони не є самостійними державними установами, тому їх можна розглядати лише як дорадчі. А головне, що упроваджуючись як тимчасові антикризові заходи, такі речі переходять в стабільну узурпацію, яку вже майже неможливо зупинити.

4) повернення до президентсько-парламентської республіки, з оновленим законодавством, в якому головним положенням було б створення принципу «заборон і противаг», коли жодна гілка влади не може переступити через компетенцію іншої. Це створить умови для більш організованої системи управління з сильним інститутом Президента, реформи, якій були б пов'язані не тільки з повноваженнями самого Президента, але і з реформою і визначенням статусу його системи органів. СНБО, Секретаріат Президента і інші установи повинні займатися чіткою, а не примарною діяльністю, і виконувати ревізійні арбітражні функції.

1 жовтня 2010 року Конституційний Суд України скасував дію конституційних реформ, що були прийняті в 2004 році. З цієї дати знову діє Конституція 1996 року.

Доля державності і прогнози розвитку системної кризи – у бік її наростання або згасання – знаходяться в прямій залежності від динаміки процесів безпосередньо в суспільстві, як фундаменті і каркасі державної споруди, яка може витримати і пережити ломку верхніх поверхів (криза верхів) або дати тріщину, а то і ефект «землетрусу» (криза низів), що руйнує державність.

Наростання конфлікту між владою і суспільством пояснюється, перш за все, тим, що падає рівень життя. Значна частина респондентів указує на *абсолютне погіршення* матеріального положення. Наголосимо на відмінності оцінок масштабності зубожіння народу, вони завжди приблизні вже тому, що залишається поза обстеженнями маса людей без постійного місця проживання, убогих і інших мешканців «соціального дна».

Збільшується ефект «вторинної незадоволеності», що викликається гігантською нерівністю і *відносним погіршенням* становища мас при зростанні розриву між зубожінням більшості і багатством деяких.

Ряди соціально уразливих людей поповнюються за рахунок середнього прошарку населення – здорових, працездатних, кваліфікованих індустріальних робітників, ІТР, працівників народної освіти, охорони здоров'я і культури. Серед них росте частка малозабезпечених, що позбулися стабільних коштів для існування. Ці люди гостріше сприймають своє положення соціальних

аутсайдерів, ніж пенсіонери і непрацевдатні, і відчуття соціальної несправедливості у цих, скажімо, впливових верств населення примушує їх стати діючою політичною силою.

Втім, в політизованому суспільстві часом важко визначити, які чинники роблять переважний вплив на настрої конкретних соціальних груп – економічний стан, ступінь соціальної захищеності, політичні переконання або щось інше. Очевидно, сукупність всіх чинників створює нестабільність.

Емпіричним індикатором нестабільності є *соціальна напруженість* – це певна фаза визрівання соціального конфлікту, особливий соціально-психологічний стан суспільства, для якого характерне латентне або відкрите неприйняття суспільних умов, що склалися, наявність руху проти дій і рішень владних структур.

Можна, звичайно, представити те, що відбувається на політичній сцені інакше. Йдуть нормальні процеси в суспільстві. Розпалася одна система – створюється інша. Після розпаду всякої системи відбувається період певного хаосу. Потрібен час, щоб в цьому хаосі виникли центри тяжіння, почалася кристалізація нових публічних структур. Тоді і звітти повинні з'явитися партії, нові еліти та ін. Потрібен час! Але час – ресурс вичерпаний і дефіцитний. Люди ж хочуть жити добре сьогодні, а не чекати невизначеного майбутнього. Значить, задача в тому, щоб швидше знайти цивілізовані форми і способи подолання конфронтації, досягнення національної згоди; цивілізовані, бо стабільність може досягатися двома шляхами: на основі насильства («залізом і кров'ю» – О. Бісмарк) або на демократичній основі («а ми спробуємо з любов'ю» – В. Соловйов).

В умовах кризи генеральним вектором теорії і практики державного управління стає не орієнтація на кінцеві, хай навіть дуже прогресивні цілі (типу – «побудови правової держави»), а розробка антикризової програми оперативного реагування, упровадження в життя оптимальних процедур пошуку і злагодженого ухвалення управлінських рішень всіх рівнів, передбачення в цих процедурах реальних можливостей коректування помилок і врахування випадковостей.

Антикризові заходи повинні припиняти, мінімізувати руйнування способу життя людей, передбачати компенсацію втрат, викликаних керівничими діями на економічне, фінансове, духовне середовище населення. Кожному управлінцю необхідно усвідомити: важливим узагальнюючим показником соціальної ефективності управління є прогресивні зміни в житті населення. Державна політика, що суперечить цьому принципові, виявляється недієздатною.

Створення нової авторитетної спеціалізованої політичної еліти – справа довгого часу, і не все тут піддається цілеспрямованому регулюванню. Але без отримання таких авторитетів неможлива стабілізація політичної системи. Таким чином, це питання вищого ступеня складності. А доти очищенню еліти могла б сприяти активна участь в політичному житті провідних інтелектуалів, які і–

користуються моральним авторитетом і які відхилилися у нас від цієї ролі, посилаючись на свій політичний дилетантизм або заявляючи про свою огиду до номенклатурної субкультури та її методів. Поле, залишене функціонерам, не дуже плодоносить. Навряд чи такі національні лідери, як драматург В. Гавел в Чехії, філософ Ж. Желев в Болгарії або письменник А. Генц в Угорщині можуть бути визнані професіоналами в політиці, проте вони забезпечили підтримку моральних стандартів в цій області. А це – задача виняткової важливості.

Актуальність проблеми загострення політичних суперечностей вимушує вчених, суспільствознавців, політологів, співробітників спецслужб і правоохоронних органів шукати шлях оздоровлення ситуації. При цьому наукові розробки аналітиків повинні бути підняті на рівень ухвалення політичних рішень. Потрібна загальнодержавна система заходів, націлена на проведення збалансованої зовнішньої і внутрішньої політики, що спирається на науковий об'єктивний аналіз ситуації.

2.4. Подолання криз державного управління

Ефективне управління вимагає надавати підвищену увагу виявленню проблеми. Раннє розпізнавання ознак кризових ситуацій стає основним завданням антикризового управління. Впорядкуванню конфліктів органами державної влади і управління сприяє правове забезпечення їх діяльності, встановлення демократичної процедури законотворчості, дія всіх державних органів в межах і на основі закону, дотримання правових процедур вирішення суперечок – все, що складає фундаментальну основу і вектор руху суспільно-політичної системи до правової держави, цивілізованого правопорядку.

Іншим, не менш важливим, засобом профілактики кризових ситуацій є впорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи, включаючи партії, суспільні організації і рухи, місцеве самоврядування, конкретизація правоповноважень різних учасників суспільної діяльності, корекція і розвиток їх взаємозв'язків.

Проте правові норми при всій їх значущості не можуть бути абсолютними варіантами конструктивної і оперативної взаємодії різних гілок державної влади. За допомогою тільки конституційної статі неможливо запобігти кризам державного управління, аж до державного перевороту. Політичні дії часто розвиваються за власною логікою – логікою політичної доцільності, яка може не бути відрегульована правовими нормами або виходити за правові межі.

Тому разом з правовими важливу роль грають 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 владарювання, державне управління повинні щоб уникнути кризових ситуацій підкорятися політико-правовим нормам і адміністративно-політичній етиці, значення якої зводиться, перш за все, до дотримання всіма учасниками політичного процесу і управляючої дії певних «правил гри». Разом з тим ці

правила самі по собі є результатом управління, а також ряду компромісних кроків у визначенні прерогатив і повноважень кожного учасника політичного процесу.

Надзвичайно важливим представляється осмислення джерел (коріння) відчуження громадян від влади. Одним з фундаментальних є загальна соціально-економічна криза в країні, різке зниження рівня соціальної захищеності, внаслідок чого люди побоюються за безпеку свою і близьких їм людей.

Іншим крупним джерелом конфліктності між державною владою і населенням є відчуження на підґрунті різноспрямованості інтересів громадян і урядовців (політичних і державно-адміністративних посадовців), які, на думку більшості населення, керуються інтересами не тільки (і не стільки) пересічних громадян, скільки відомчими, корпоративними і власне особистими. По істині гамлетівського значення питання – що ради чого (влада ради народу або народ заради влади) – стає одним з найсерйозніших джерел політичних конфліктів в будь-якій сучасній державі.

Дослідники-державознавці виокремлюють не тільки джерела, але і безпосередні чинники, причини, що заглиблюють недовіру громадян до органів влади.

Першу групу причин умовно можна назвати технологічними, коли органи державної влади через ті або інші обставини (відсутність відповідних структур і фахівців) не беруться або не можуть роз'яснити громадянам цілі та методи конкретної політики, аргументувати (виправдати) характер і зміст своєї діяльності в умовах, в яких вони вимушені працювати і ухвалювати рішення.

Друга група причин культурно-історичного характеру, зокрема, пролонгація негативного відношення громадян до політико-бюрократичної номенклатури, що привласнила собі все і вся і що зберегла за собою всі інститути держави. В суспільстві майже на генетичному рівні виявляється гостро критичне відношення до традицій владарювання, суть яких в тому, що соціальні і політичні цілі держави дробляться і утілюються в задачі державних установ, а вони самі, їх функціональні повноваження віддані у власність державним урядовцям, розподіл і перерозподіл народногосподарських ресурсів залишається їх монопольною функцією. Ті і поводяться відповідно: не як «носії» влади, а як власники її, генеруючи конфлікти.

Третя група причин організаційного характеру, пов'язана з невмінням держапарату, через його низьку компетентність, непрофесіоналізм і інших, більш глибоких причин, організувати практичне виконання державних рішень. У цій групі причин особливу значущість придбавають стиль і методи роботи органів держслужби. Зокрема, численні конфлікти виникають через прагнення державної адміністративної системи до закритості, придушенню гласності, прояву особистої мстивості, кумівства та ін.

Четверта група причин політико-ідеологічного характеру. Багато

експертів вважають, що у більшості громадян відчуження від політичної влади викликають зовнішньополітичні акції в межах залежності країни від західних країн, залежності фінансової, економічної, отже і політичної.

Подолати відчуження суспільства і влади допомагає створення програм реального підйому економіки, суспільної життєдіяльності в інших сферах, об'єднуючих розрізнені соціальні сили на досягнення загальнозначущих і перспективних цілей.

Ступінь результативності і прогнозованості дій з управління соціально-політичними конфліктами в істотній мірі залежить від правильно сконструйованої макротехнології. Іншими словами, конфлікти оптимізуються більш успішно коли пріоритет віддається не приватним вчинкам окремих індивідів й одиничним процедурам, а створенню умов, при яких досягнення бажаної мети обумовлено сукупністю багатьох чинників.

Загальні принципи, методики й конкретні прийоми з управління конфліктами синтезуються в гнучкій соціально-політичній технології, які здатні справити позитивне враження в процесі роботи над більшістю відомих конфліктів.

Отже, політичні конфлікти при успішному управлінні ситуацією можуть стати початком нового етапу стабілізації і позитивного розвитку суспільства і його політичної системи. У випадку якщо суб'єкти влади проявляють слабе розуміння причин політичні конфлікти можуть загострюватися у бік кризової ситуації і привести до наступного етапу кризи державної влади, яка характеризується нездатністю уряду вирішити проблеми, що стоять перед суспільством, політичними методами, характерними для нормального функціонування політичної системи.

Структурно-функціональна криза влади супроводжується деколи бурхливими соціальними потрясіннями, але може протікати і достатньо мирно, якщо уряд має певний «кредит» довіри, народ співчуває політиці реформ, пов'язує з ними очікування змін до кращого. Таким чином, вихід з кризи залежить від ходу і результатів реформ.

2.5. Реформи як засіб антикризового управління

Реформа – це глибоке перетворення політичних, економічних і соціальних відносин, що проводиться державною владою в цілях якісного оновлення системи державного управління.

Реформи здійснюються як еволюційний розвиток суспільства, з опорою на традиції, державно-суспільні засади, що склалися. Це перетворення прогресивно-консервативного характеру, коли частина «минулого» зберігається не ради минулого, а ради майбутнього. Якщо реформи за своїми методами і засобами приводять до переривання еволюційного розвитку, розриву традицій, така прискорена модернізація може бути визначена як «революція зверху». Вона, проте, неминуче веде до розколу суспільства на прихильників і

супротивників реформ (або методів, якими вони проводяться) і здатна підірвати соціальний простір, привести до політичної катастрофи.

Частиною соціально-політичних перетворень, що проводяться «зверху», є адміністративні реформи. Вони проводяться у всіх країнах як відповідь на потреби внутрішнього розвитку системи державної влади і адаптація до чинників зовнішнього середовища, що змінилися.

Початок першого етапу українських системних реформ треба датувати 1991 роком у зв'язку з прийняттям низки важливих державних рішень. У політичній сфері ці рішення базувалися на результатах референдуму 17 березня 1991 року, коли переважна більшість громадян України (80,2 % з 31465 осіб, що голосували) підтримали прийняту попереднього року Декларацію про державний суверенітет України. На основі цього волевиявлення і у зв'язку з загостренням кризи державної влади в СРСР, 24 серпня 1991 року Верховна Рада України прийняла Акт проголошення незалежності України за майже одностайної підтримки як комуністичної більшості, так і демократичної меншості парламенту. В країні розпочалося реформування всієї політичної системи.

За період від 1991 року вдалось: а) визначити повноцінну структуру органів державної влади та місцевого самоуправління; б) утвердити інститут Президентства; в) розгорнути глибоку трансформацію відносин власності у напрямі становлення ринкових структур; г) демократизувати політичні відносини й утвердити практику багатопартійних взаємин; д) розгорнути процес національно-культурного відродження, звільнення від застарілих моральних, ідеологічних та пропагандистських шаблонів, переорієнтацію на фундаментальні цінності.

Та поряд з цим було здійснено ряд стратегічних помилок у перші роки реформ. Це, по перше, "...реформи в Україні розпочалися без мети, безсистемно, без формування промислової політики. ...Був обраний шлях до класичного (дикого) капіталізму. Державу повністю відлучили від регулювання економіки. У тодішніх політичних і економічних лідерів спрацювала більшовизація мислення: від однієї крайності розвитку суспільства – державного соціалізму (стовідсоткове втручання держави в економіку), до іншої – класичного (дикого) капіталізму (нуль відсотків втручання держави в економіку), хоча обидві ці системи вичерпали себе в ХХ столітті; від однієї класичної економічної теорії Маркса до іншої, теж однієї – монетарної Фрідмена, в той час як в розвинутих країнах опираються одночасно на сукупність економічних теорій”.

По-друге, не менш істотною виявилася й помилка, яка полягає в тому, що пріоритети було надано не розбудові фундаменту ринкової системи – власного виробництва, а самостійному розвитку її надбудови – фінансово-кредитної інфраструктури, торгівлі, сфери послуг тощо. “Човникова революція” підмінила реальні цінності суспільства ілюзією багатства – великою кількістю

низькоякісних іноземних товарів. А відсутність у держави промислової політики звела нанівець очікувані результати приватизації.

По-третє, не вдалося у перші роки реформ уникнути помилок і в грошово-фінансовій сфері, що виявилися у відірваності грошово-фінансової системи і, зокрема, банківської, від потреб розвитку власного виробництва; у первісному нагромадженні капіталу, яке проходило не за рахунок праці, а за рахунок перерозподілу багатства держави; у створення умов не для цивілізованих ринкових механізмів, а для посередників та підприємців тощо.

По-четверте, ще однією стратегічною помилкою став вибір як основних засобів прискорення реформ “шокової терапії” та трифазної послідовної схеми стратегічного розвитку Дж.Сакса (стабілізація – 3-5 років, розвиток – 10-15 років, структурна зміна економіки – 20 років). При не виваженій політиці лібералізації зовнішньоекономічної діяльності це відіграло роль основного гальма становлення ринкової інфраструктури в Україні.

По-п’яте, істотної помилки припустилися стратеги розбудови української держави й у царині кадрової політики: поступово питання про неминучість використання компартійних кадрів у процесі реформування держави набуло статусу аксіоми. На жаль, суспільство сприйняло цю сумнівну тезу як абсолютну істину і спокійно спостерігало за безпорадністю урядових структур.

До перерахованих вище помилок слід додати ще й такі, як подвійне завдання політичної демократизації і переходу до ринкової економіки, необхідність демонтажу значної частини виробничих потужностей заради модернізації та реструктуризації інших, виникнення етнонаціональної (за своєю сутністю недемократичної) реакції на комуністичний колапс тощо.

Водорозділом між початковим і основним етапами структурної реформи стало прийняття Конституції України, як незалежної й суверенної держави.

Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка відповідатиме потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння, національним інтересам українському народу. Ця система державного управління має бути підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

Серед найбільш важливих реформ, що мають антикризове спрямування в Україні, слід відзначити бюджетну й податкову реформи, реформу пенсійної системи, реформу судової влади та конституційну реформу.

Провал соціально-економічних реформ, нездатність системи державної влади самоорганізовуватися і виконати суспільні функції приводять до тієї критичної точки, з якої структурно-функціональна криза переростає в дисфункціональну, загальносистемну. Це небезпечний вид кризи, уникнути якої можливо тільки в умовах антикризового управління.

2.6. Державна інноваційна стратегія антикризового розвитку

Інноваційний потенціал організації складається з чинників, що дають оцінку стану її внутрішнього середовища, характеризують її конкурентоспроможність і конкурентні переваги, і з чинників зовнішнього середовища, які визначають привабливість інноваційного ринку для організації. І тут інноваційні можливості організації, що надаються її зовнішнім середовищем, багато в чому залежать від інноваційної політики держави.

Величезні витрати на НІОКР, ризик при їх проведенні, необхідність визначення пріоритетних напрямів розвитку, формування інфраструктури для інноваційної діяльності, координація діяльності державного і приватного секторів, розробка нових і перегляд чинних законодавчих актів, сприяючих активізації інноваційного процесу, – все це вимагає державних гарантій, фінансування, організаційної і інформаційної допомоги.

Держава є одним з найважливіших зовнішніх чинників, від якого багато в чому залежать інноваційні можливості організації. Ситуація, що склалася зараз в інноваційній сфері, однозначно визначається як кризова. З одного боку, вона характеризується наявністю проблем інфраструктурного забезпечення інноваційних процесів з урахуванням нової економічної ситуації, а з іншого – відсутністю механізму стимулювання високої активності учасників інноваційних процесів, інноваційної сприйнятливості товаровиробників, перш за все, провідних галузей промисловості, формування ринку інноваційних продуктів, державних гарантій стабільності у сфері інтелектуальної праці та виробництва.

Інноваційна криза протікає в умовах загальної кризи, тобто в умовах принципових змін характеру виробничих відносин, змін мотивації до праці, все це поглиблюється соціально-економічною і політичною нестабільністю в суспільстві. Єдиний вихід з ситуації, що склалася, – структурна перебудова промислового виробництва, заснована на передових технологіях і змішаних формах власності.

Основною ознакою відсталості економіки вважається висока питома вага важкої промисловості і низька питома вага сфери послуг, сучасних галузей машинобудування, приладобудування та ін. Застарілі виробничі потужності, величезні монополізовані державні підприємства – все це породжує труднощі

для структурної перебудови. Вона повинна бути направлена на упровадження передової технології в області використання: нових матеріалів, призначених для заміни традиційних (синтезовані металопластики, кераміка та ін.); передової біотехнології, заснованої на широкому використанні мікроорганізмів; агрономії і біоагрокультури; оптичної технології (оптроніки); телематики (електронна пошта при збереженні конфіденційності); мікроелектроніки і створення штучного інтелекту.

Успіхів в цьому напрямі можна досягти тільки на рівні державної антикризової інноваційної політики, оскільки підприємства не здатні добитися таких змін самостійно.

Вивчення досвіду економічно розвинених країн по створенню механізму державного регулювання науково-технічного розвитку є позитивним чинником в подоланні інноваційної кризи в нашій країні.

Здійснення науково-технічної політики США базується на добре розвиненій інституційній структурі. Основними важелями федерального уряду в стимулюванні НІОКР є два крупні міжвідомчі органи – Американський науковий фонд, що координує напрями фундаментальних досліджень, і Американська наукова рада, що представляє інтереси промисловості й університетів в науково-технічній політиці. Найважливішу роль в здійсненні державних дослідницьких програм грають Міністерство оборони і Національне управління по аеронавтиці і дослідженню космічного простору (НАСА). Інші міністерства і державні організації (Міністерство енергетики, Національний інститут охорони здоров'я, Національне бюро стандартів та ін.) також сприяють стимулюванню НІОКР, але тільки в межах галузевих програм.

Особливістю американської структури управління науково-технічним прогресом є тісна взаємодія держави і приватного бізнесу. Спостерігається значна питома вага змішаних організацій, що фінансуються за рахунок державних і приватних джерел. Серед них – Національний центр промислових досліджень, Національна академія наук, Національна технічна академія і Американська асоціація сприяння розвитку науки, основна задача яких полягає в пошуку шляхів підвищення науково-технічного і економічного потенціалу країни. Один з напрямів реалізації цієї задачі – ефективне використання вже накопиченого арсеналу досягнень, винаходів і нововведень, одержаних в ході виконання федеральних програм і контрактів, і передача їх для впровадження в приватний сектор.

Особлива увага в США з кінця 80-х і початку 90-х років приділяється передачі технологій – технологічному трансферу. Зацікавленість федерального уряду і приватного сектора в трансфері величезна, оскільки проведені в США дослідження показали, що один долар, витрачений на фундаментальні дослідження, дає віддачу у розмірі двох доларів через шість-сім років, а від передачі технології можна одержати економічний ефект в співвідношенні 20:1 і вище і результати можуть бути досягнуті іноді вже протягом декількох днів.

Технологічний трансфер сприяє розширенню обсягу продажів і ринків збуту; створенню нової, більш досконалої техніки і технології; скороченню вартості виробництва; стимулюванню теоретичних і прикладних досліджень, які раніше вважалися практично не здійсненими; скороченню термінів проведення НІОКР і впровадженню нової техніки; підвищенню продуктивності праці; скороченню витрат виробництва; підвищенню якості і розширенню меж вживання одержаної раніше техніки і технології; поліпшенню організації виробництва; підвищенню кваліфікації кадрів.

У США діє Закон про передачу федеральної технології, прийнятий в 1986 р., який в 90-ті роки був підкріплений низкою законодавчих актів щодо стимулювання такої передачі, в яких були переглянуті положення по охороні авторських прав на федеральну технологію, розширені масштаби ліцензування, розроблені заходи, направлені на підвищення матеріальної зацікавленості вчених і інженерів від впровадження технології.

У Японії питаннями інноваційної політики держави займаються самі найвищі державні органи влади. Прем'єр-міністр Японії очолює Раду у справах науки. До її складу входять керівники ряду міністерств, а також представники найбільших приватних промислових корпорацій.

Рада у справах науки формулює стратегічну лінію науково-технічного розвитку країни і визначає розміри витрат на НІОКР з державного бюджету. Управління науки і техніки здійснює розробку й реалізацію найкрупніших національних програм (космічні дослідження, розробка апаратури для ядерних реакторів та ін.). В його межах функціонує Японська корпорація розвитку досліджень, що займається підтримкою нових наукомістких фірм.

Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості (МЗТП) грає ключову роль в розробці промислових НІОКР і їх впровадженні. Контроль за виконанням конкретних напрямів робіт здійснюється Управлінням науки і техніки. Під егідою МЗТП знаходиться і Японська асоціація промислової технології, яка займається експортом і імпортом ліцензій. Управління національної оборони стимулює деякі дослідження в ракето- і авіабудуванні, а також електронній промисловості, що мають як військове, так і цивільне вживання.

Механізм, за допомогою якого японська держава реалізує свою інноваційну політику, достатньо простий. Після визначення пріоритетного напрямку досліджень МЗТП пропонує всім крупним корпораціям з відповідним виробничим профілем взяти участь в реалізації програми. Міністерство надає корпораціям свої наукові лабораторії, «підключає» до досліджень провідних вчених і фахівців з університетів, проте не надає скільки-небудь істотної фінансової підтримки. Основні ж витрати, пов'язані з проведенням НІОКР, колективно здійснюють корпорації-учасниці. Результати досліджень і розробок, а також ноу-хау повідомляються всім зацікавленим компаніям.

Японський уряд не виділяє значних коштів на фінансування промислових НІОКР, рівно як і не гарантує компаніям ринків збуту для нової продукції, але

він вживає протекціоністських заходів для захисту національного ринку і тим самим допомагає корпораціям «встати на ноги» на передових напрямках НТП. Тому японські виробники наукомісткої продукції на внутрішньому ринку практично не відчувають тиску з боку іноземних конкурентів.

Найсерйознішою зміною, що відбулася в концепції державного регулювання НТП Японії в 80-ті роки, був намір уряду цієї країни вже в найближче десятиріччя вивести її в світові лідери в новітніх, ще остаточно не сформованих галузях і виробництвах (нові матеріали, мікроелектроніка, біотехнологія, оптроніка).

Інноваційна політика західноєвропейських країн базується на стимулюванні «національних чемпіонів» – невеликого числа великих корпорацій, здатних конкурувати з провідними фірмами США і Японії. Їм дістається основна частина державних засобів на промислові НІОКР. Так, у Великобританії більше 80% державних дотацій на проведення досліджень і розробок в мікроелектроніці доводилося на п'ять фірм.

Проте концентрація фінансових ресурсів на проведення НІОКР і «банку ідей» в руках невеликої групи найбільших корпорацій, на думку С.Вудса, привела до ослаблення конкурентної боротьби усередині галузей і загальмувала розповсюдження передових технологій і розробок в інші галузі економіки. Результатом такої політики з'явилося явне відставання західноєвропейських виробників від передових корпорацій США і Японії.

Однією з головних особливостей західноєвропейської науково-технічної політики починаючи з 80-х років стало державне регулювання великомасштабних програм на міжнародному рівні. Рада ЄС стала грати все більш помітну роль в координації науково-технічного розвитку країн, що входять в ЄС, особливо в новітніх галузях. Тут виділяються три основні причини перенесення західноєвропейської інноваційної політики на загальноєвропейський рівень.

По-перше, до початку 80-х років національний науковий і фінансовий потенціал в значній мірі виявився вичерпаним. Для мобілізації додаткових ресурсів і отримання ноу-хау необхідно було розвивати міжнародну кооперацію. По-друге, прийняті програми на національному рівні виявилися неефективними через невеликі розміри ринку. По-третє, конкурентні позиції європейської промисловості (особливо в мікроелектроніці) ще більш погіршилися.

Узагальнення світового досвіду дає можливість сформулювати основні задачі антикризової інноваційної політики держави:

– активізація діяльності державних підприємств, різних відомств, АТ і інших структур по використанню наявного науково-технічного потенціалу країни в цілях ефективного упровадження в економіку держави винаходів і інших нововведень і досягнень шляхом розробки й впровадження законодавчої бази по стимулюванню інноваційної діяльності;

- створення загальнодержавного центру, що займається проблемами передачі технології (по аналогії з Національним інститутом стандартів Міністерства торгівлі США);

- розробка програм по використанню передових технологій, яку слід доручити відповідному відомству, тісно пов'язаному з проблемами конверсії;

- формування інноваційної інфраструктури, яка може включати акціонерні товариства, підприємства, університети, академічні інститути, наукові лабораторії. Для вирішення певної наукової задачі в ці консорціуми делегуються учені і інженери учасників сторін, представлених в даному консорціумі;

- випуск спеціальних видань, що регулярно публікують інформацію про наявні винаходи, нововведення і досягнення, що представляють інтерес для національної економіки.

2.7. Формування інноваційної інфраструктури як умова виходу з кризи

Створення нових інноваційних структур – одна з основних задач економічної політики як економічно розвинених, так і країн, що розвиваються. Ці структури дозволяють стабілізувати економічну ситуацію. Навіть в розвинених економічних системах вони у ряді випадків створюються в період економічного спаду, структурної перебудови, що супроводжуються скороченням робочих місць, зменшенням обсягів бюджетних асигнувань на науковий розвиток, а також в умовах значного накопичення науково-технічного потенціалу за відсутності механізму доведення наявних ідей до конкретного споживача і досягнення комерційного успіху.

Інноваційні структури нового типу у ряді випадків виникли як умова виходу з кризової ситуації (табл. 2.1). Ефективне управління інноваційним процесом вимагає спеціальних організаційно-економічних механізмів. Це, в першу чергу, пов'язано з умовами невизначеності, які характерні для інноваційної діяльності. Невизначеність охоплює практично всі фази: від науково-дослідних робіт до продажу науково-технічної продукції на ринку. Завжди існує небезпека того, що вартість одержаних інноваційних рішень може виявитися дуже високою або нова продукція потерпить комерційну невдачу на ринку. Вірогідність неефективності інвестицій залежить від вірогідності комерційного успіху. Ця проблема може бути розв'язана шляхом формування спеціальної інфраструктури, що підтримує інноваційний процес.

Інноваційна інфраструктура є організаційною, матеріальною, фінансово-кредитною, інформаційною базою для створення умов, сприяючих ефективному розподілу засобів і наданню послуг для розвитку інноваційної діяльності, технологічного трансферу, комерціалізації науково-технічної продукції.

Створення інноваційної інфраструктури залежить від рівня

технологічного і економічного розвитку національної економіки. В країнах, що мають розвинену виробничу інфраструктуру, спостерігається процес софтизації (soft infrastructure на відміну від hard infrastructure), що характеризується підвищенням ролі нематеріальних чинників виробництва, інформатизацією суспільства.

Таблиця 2.1

Причини створення технопарків, бізнес-інкубаторів і технологічних центрів в світовій практиці

Найменування парку	Причини його створення
Дослідницький парк Еванстон, штат Іллінойс (США)	Зниження конкурентоспроможності продукції, що виготовляється в штаті Тривога громадськості з приводу «витоку мізків», виїзд висококваліфікованих фахівців і вчених в інші штати Зниження обсягів інноваційної діяльності і виробництва, яке привело до скорочення робочих місць в штаті Скорочення податкових відрахувань місту і штату, що привело до обмеження можливості по підтримці і стимулюванню науки й освіти
Дослідницький інкубатор університету, м. Остін, штат Техас (США)	Необхідність подолання економікою штату труднощів, пов'язаних з проведенням структурної перебудови Скорочення федеральних засобів, що виділяються на проведення досліджень, а також можливості штату у фінансовій підтримці вузів (бюджетні асигнування скоротилися на 1/3)
Технологічний парк, м. Дортмунд; Інноваційний технологічний центр, м. Саарбрюккен; Технологічний центр, м. Шверте; Технологічний центр, м. Аахен; Технологічний центр, м. Ганновер; Технологічний центр, м. Мюнхен (Німеччина)	Прагнення вийти із залежності від сталеливарного виробництва до економічної різноманітності (Дортмунд, Шверте, Саарбрюккен), понизити залежність від однієї або двох галузей важкої промисловості; вихід з економічної депресії
Технополіси (Японія)	Реакція на необхідність проводити структурну перебудову з орієнтацією на розвиток наукомістких галузей, софтизацію економіки, розвиток малих і середніх наукомістких фірм, систему технологічного трансферу; вихід і боротьба за лідерство на світовому ринку науково-технічної продукції, створення точок зростання в умовах стабілізації темпів економічного зростання

Софтизація переплітається з сервізацією – випереджаючим розвитком сфери послуг. Таким чином, формуються реальні можливості створення мережі

консалтингових, інжинірингових, сервісних, інформаційних послуг, сприяючих підтримці інноваційних процесів.

В умовах суспільства, що трансформується, інноваційна інфраструктура повинна сприяти входженню науки в ринкове середовище, розвитку підприємництва в науково-технічній сфері, тому її формування багато в чому визначається станом ринкової інфраструктури.

При формуванні ринкових відносин інноваційна інфраструктура є середовищем, здатним понизити невизначеність інноваційних процесів і сприяти ризиковій діяльності. В цій якості вона виступає у відношенні як окремого господарюючого суб'єкта (підприємства, фірми), так і цілого регіону.

Інноваційна інфраструктура акумулює фінансові ресурси, діючи як інвестиційний механізм інноваційних процесів. Вона об'єднує капітали інституційних інвесторів, при цьому не тільки фінансуються високі технології і наукомістке виробництво, але і береться платня за ризик, тобто ризик виступає як об'єкт купівлі-продажу.

Інноваційна інфраструктура розподіляє ризик за такими напрямками:

- між учасниками венчуру;
- за фазами інноваційного процесу;
- між інституційними інвесторами і державою;
- ризик інвестування в даному регіоні.

В межах інфраструктури одержують значний розвиток такі інноваційні структури, як науково-технічні парки, бізнес-інкубатори, технополіси, центри високих технологій та ін. Всі ці структури, незалежно від назви і внутрішньої організації, мають загальні цілі: формування умов, сприятливих для розвитку інноваційної діяльності; підтримка створення і розвитку венчурних фірм, що є ризиковим підприємством невеликого розміру, зайнятим розробкою наукових ідей і перетворенням їх в нові технології і продукти; селекція і підтримка перспективних наукових проектів; успішна комерціалізація результатів наукових досліджень і науково-технічних розробок. В їх надрах формуються якісно нові підходи до організації праці вчених університетів і молодих дослідників, навчання студентів.

Під **фірмою-інкубатором** розуміють організацію, створювану місцевими органами влади і крупними компаніями з метою вирощування нових компаній. Вони створюються для здачі в оренду знов організованим компаніям за невисоку платню службових приміщень і надання їм на пільгових умовах ряду послуг, що включають можливість отримання консультацій у експертів з управлінських, технічних, економічних, комерційних і юридичних питань.

Існують фірми-інкубатори трьох видів.

Перший тип – неприбуткові. Вони найчисленніші. Стягувана ними орендна платня з фірм-орендарів від 15 до 50 % нижче середнього рівня. Неприбуткові фірми-інкубатори субсидуються місцевими організаціями,

зацікавленими в створенні робочих місць і економічному розвитку регіону. Орендарями можуть бути промислові фірми, дослідницькі, конструкторські і сервісні організації.

Фірми-інкубатори другого типу – прибуткові. Це приватні організації, загальна чисельність яких постійно збільшується. На відміну від неприбуткових фірми-інкубатори другого типу, як правило, не пропонують понижених тарифів на послуги, але вони дозволяють орендарям, надаючи їм широкий спектр послуг, платити тільки за ті, якими орендар фактично скористався.

Інкубатори третього типу формуються як філіали вищих учбових закладів. Вони надають найефективнішу допомогу компаніям, що збираються здійснювати розробку і випуск технологічно складних виробів. Орендна платня може бути достатньо високою, але вона включає можливість користуватися інститутськими лабораторіями, технічним обслуговуванням, обчислювальною технікою, бібліотекою, мати контакти з викладачами.

Тривалість перебування в рамках фірми-інкубатора обмежується звичайно трьома роками. Вважається, що після закінчення цього терміну компанія-орендар повинна досягти такого ступеня самостійності, яка дозволить їй вийти з фірми-інкубатора. Прикладом крупних американських компаній, що створюють спеціальні фірми-інкубатори по «виращуванню» дрібних ризикових фірм, є General Electric та IBM.

Реалізація регіональних науково-технічних і соціальних програм пов'язана з організацією відповідних об'єднань наукових (університетських), промислових і фінансових організацій: *різного роду науково-промислових центрів*.

Засновницький центр є територіальним співтовариством знов створених організацій в основному оброблювальної промисловості і виробничих послуг, яке має загальні адміністративні будівлі, систему управління і консультування. Управління здійснюється колективним органом – радою або керівниками.

Центр нововведень проводить сумісні дослідження з фірмами, навчання студентів основам нововведень, організовує нові комерційні компанії. Інноваційні проекти, здійснювані в центрі, є прикладними дослідженнями з високою вірогідністю успіху. Разом з науково-технічною допомогою центр бере на себе фінансування нової компанії на стадії її становлення, а також підбір керівників.

Центр промислової технології має на меті сприяння впровадженню нововведень в серійне виробництво.

Університетсько-промисловий центр утворюється при університетах для поєднання фінансових ресурсів промислових фірм і наукового потенціалу університетів. Такі центри проводять в основному фундаментальні дослідження в тих областях, в яких зацікавлені фірми-учасниці.

Фінансово-промислові групи (ФПГ) забезпечують збереження науково-технічного потенціалу, обороноздатності країни і робочих місць. Вони створюються на базі технологічно і кооперативно зв'язаних промислових

організацій. Основний напрям їх діяльності – забезпечення умов багатопродуктовим промисловим підприємствам для поглибленої диверсифікації виробництва шляхом інвестицій в інновації. В структуру ФПГ включаються страхові установи, що дозволяє кваліфіковано управляти наявними ризиками.

Через ризикованість інноваційних проектів виникають адекватні організаційні форми інвесторів у вигляді венчурних фондів та інноваційні форми творців новацій – **ризикові інноваційні фірми**.

Американська практика організації пошукових досліджень і впровадження результатів у виробництво породила своєрідну форму підприємництва – ризиковий бізнес. Широко поширеною формою господарювання ризиковий бізнес став в 1970-1980-х рр. в період формування нових напрямів науково-технічного прогресу і, перш за все, електроніки.

Венчурні підприємства – малі фірми в галузі наукових досліджень, інженерних розробок, створення й впровадження нововведень ризикового характеру. Розрізняють “внутрішні венчури” (у складі корпорацій) і венчурні фірми.

Ризикові підприємства, як правило, невеликого розміру зайняті розробкою наукових ідей і перетворенням їх в нові технології і продукти. Цим вони відрізняються від звичних форм дрібного і середнього бізнесу. Основна сфера розповсюдження ризикового бізнесу – новітні швидкорослі, наукомісткі галузі: електроніка, інформатика, хімія, нові засоби зв'язку.

Ініціатором ризикового підприємства, частіше за все, виступає невелика група осіб – талановиті інженери, винахідники, вчені, менеджери-новатори, охочих присвятити себе розробці перспективної ідеї і при цьому працювати без обмежень, неминучих в лабораторіях великих фірм, підлеглих в своїй діяльності жорстким програмам і централізованим планам корпорацій.

Венчурні фірми створюються за наявності **таких** компонентів:

- інноваційної ідеї – нової технології, нового виробу;
- суспільної потреби і підприємця, готового на основі ідеї організувати фірму;
- ризикового капіталу для фінансування.

Венчурний капітал може бути вкладений на специфічних умовах:

- пайова участь інвестора в капіталі фірми в прямій або опосередкованій формі;
- надання засобів на тривалий термін;
- активна роль інвестора в управлінні фірмою, що фінансується.

Венчурні фірми, як правило, неприбуткові, оскільки не займаються виробництвом. Ризикове підприємство як форма господарювання в інноваційному потоці виконує важливу зв'язуючу роль між фундаментальними дослідженнями і масовим виробництвом нового продукту промисловістю.

Ризикові підприємства доводять наукові відкриття до промислової технології і передають результати великим фірмам, які організовують масове виробництво на основі нових методів.

Ризиковий бізнес не випадково одержав свою назву. Його відрізняє нестійкість, ненадійність положення. “Смертність” ризикових організацій дуже висока. За оцінкою американського дослідника, з 250 ризикових фірм, заснованих в США ще в 60-х рр., “вижили” лише біля третини, 32% були поглинені великими корпораціями, 37% – збанкрутіли. І лише одиниці перетворилися на великих продуцентів високих технологій. Проте віддача від фірм, які залишилися “в живих”, настільки велика, як з погляду прибутку, так і з погляду вдосконалення виробництва, що робить таку практику доцільною.

Одна з відмінних рис європейського ризикового бізнесу – сильна підтримка держави, яка часто виконує ролі фінансиста, організатора, джерела науково-технічної інформації, замовника.

На території нашої країни на даний час працює декілька іноземних венчурних компаній, які фінансують, в основному, розробки для харчової і легкої промисловості, що пов'язане з меншим рівнем ризику в порівнянні з розробками для інших галузей.

Перша хвиля ризикових підприємств в Японії виникла на початку 1970-х рр. Ризикові фірми виникають в різних галузях, і, перш за все, в наукомістких галузях – мікроелектроніці, програмному забезпеченні, біоінженерії, створенні нових матеріалів. Широку фінансову і організаційну підтримку інноваційному підприємництву стало надавати Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості. Урядом була прийнята шестицільова стратегічна програма для забезпечення лідерства країни на початок XXI сторіччя. Один із стратегічних напрямів – заохочення ризикової форми підприємництва. Міністерством була створена корпорація ризикових підприємств, розроблені програми субсидування і оподаткування, покликані стимулювати дрібний бізнес і зробити його причетним не тільки до прикладних, але й до фундаментальних досліджень, забезпечити їх участь в розробці принципово нових продуктів.

І хоча розміри ризикового бізнесу в Японії в порівнянні з США і європейськими країнами невеликі, проте, темпи зростання і державна підтримка роблять цю форму одним з вирішальних чинників підвищення ефективності і темпів інноваційного процесу. Основними ж носіями НТП в Японії, як на етапі нових розробок, так і на етапі освоєння є великі фірми. В їх руках зосереджена матеріальна база, фінансові ресурси, наукові і інженерні кадри. Тут переважає інший механізм інноваційного процесу. Японська модель організації дослідницького процесу і процесу впровадження у великих фірмах заснована на принципах тісної кооперації науки і виробництва.

Державні програми особливої важливості, що завлучають великі ресурси і розраховані на тривалий термін, спричиняють за собою створення *наукових і технологічних парків, технополісів*.

Науковий парк (НП) – форма співпраці промислових фірм з університетами. Промислові компанії створюють поблизу університетів свої науково-дослідницькі організації і підприємства, які залучають для роботи над замовленнями персонал університетів. У свою чергу, наукові співробітники мають нагоду практично застосовувати результати своїх досліджень. Перший НП виник у Великобританії в 1972 р. поблизу університету в Кембріджі. На даний час при цьому університеті діють 2 парки, в яких беруть участь понад 80 фірм.

Технологічний парк (ТП) – одна з найпоширеніших форм функціонування розробників нових технологій з ризикофірмами. Довгий шлях від розробки нового виробу до його серійного виробництва в умовах ТП значно полегшений. Фірмам надаються необхідні приміщення, устаткування, консультаційна допомога, вигідні умови кредитування.

Технопарки вирішують найважливіші проблеми регіону: дають нові робочі місця, сприяють структурній перебудові і переходу традиційних виробництв на нові технології, тому участь властей всіх рівнів в розвитку технопарку має велике значення.

Залежно від орієнтації на певну фазу інноваційного циклу технопарки можна розділити на дослідницькі (наукові), технологічні й промислові. Дослідницькі парки забезпечують умови для ефективного проведення наукових розробок. Технологічні парки сприяють організації малих наукомістких виробництв, орієнтованих на трансфер високих технологій, комерціалізацію результатів науково-технічних розробок. Промислові парки займаються розміщенням малих наукомістких виробництв на певній замкнутій території, створенням виробничих приміщень і робочих місць.

Структура технопарків може бути різною, але всі вони мають певні функціональні елементи: комерційний центр, включаючи консалтингові, інжинірингові, аудиторські фірми, венчурний фонд, інкубатор малих наукомістких фірм, бізнес-центр. З розвитком і становленням парку його структурні елементи можуть мінятися, це гнучка організація. Однією з найважливіших задач, що стоять перед технопарком, є доведення результатів науково-технічних розробок до споживача.

Технополіси як форма інтеграції науки з виробництвом були узаконені в Японії в 1980 р. Кожний технополіс повинен складатися з крупних підприємств як мінімум 2-3 самих передових галузей промисловості, могутньої групи державних або приватних університетів, житлової зони з сучасними будинками, розвиненою мережею доріг, шкіл, спортивних, торгових, культурних центрів. Крім того, технополіс повинен бути сусідом достатньо розвиненого міста з населенням не менше 200 тис. чол., а також з крупним аеропортом або залізничним вузлом.

Розвиток міжнародних науково-технічних і торгових відносин пов'язаний з глобалізацією ринку багатьох продуктів, інтернаціональним розподілом праці

і створенням різних *альянсів і спільних підприємств*.

Науково-технічним альянсом прийнято називати стійке об'єднання декількох фірм різних розмірів між собою та/або з університетами, державними лабораторіями на основі угоди про сумісне фінансування НІОКР, розробку або модернізацію продукції. Розрізняють горизонтальні (фірми однієї галузі) і вертикальні (фірми різних галузей) науково-технічні альянси.

Один з парадоксів формування альянсів полягає в розширенні співпраці корпорацій одночасно з посиленням їх конкуренції між собою.

Консорціуми припускають розділення відповідальності між компаніями-засновниками, рівні права партнерів і централізоване управління. За даними статистики 55% угод про кооперацію – це угоди про створення спільних підприємств.

Одним з позитивних чинників розвитку інноваційних структур є створення підприємств малого і середнього бізнесу, що допомагає вирішувати проблему зайнятості і соціальної стабільності суспільства і в цілому сприяє рішенням задач інноваційної політики в рамках антикризового управління.

2.8. Аналітична основа державного регулювання кризових ситуацій

Спади й підйоми, фінансовий крах і відродження – неодмінні супутники економіки промислово розвинених країн. В епіцентрі цих компонентів економічного розвитку знаходяться підприємства і домогосподарства, які створюють фундамент життєдіяльності суспільства.

Підприємство з позиції менеджменту – об'єкт управління, в якому здійснюються технічні, комерційні, фінансові, страхові, облікові і адміністративні операції. З позиції акціонера діяльність підприємства пов'язана, перш за все, з рухом грошей. Для держави підприємство – це мікроекономічний потенціал країни. Через домогосподарства реалізуються соціальні цілі суспільного виробництва. Особливо це відноситься до тієї частини сімейного споживання, яка йде на виховання нового покоління.

Загальними для підприємства і для домогосподарства виступає прагнення до стійкого розвитку, зменшенню бідності, отриманню кращої освіти, більш високому рівню життя і охорони здоров'я, чистому навколишньому середовищу, більшій рівності можливостей і свободи особи, більш багатого культурного життя.

У зв'язку з цим, природно, виникають питання про те, чи можна передбачити економічне майбутнє, як врятувати підприємство або домогосподарство від краху, яка при цьому роль держави, з чого складається механізм державного регулювання та ін. В умовах ринкової економіки головна увага власників і менеджменту приділяється оптимізації вирішуваних ними задач.

Так, підприємства прагнуть максимізації прибутку, а домогосподарства – більш вигідного використання свого доходу. Проте задача оптимізації може

бути не тільки невиконаною, але і може виникнути ситуація розорення домашнього господарства, краху підприємства, банкрутства цілих галузей і навіть загибель природи.

Кожне з цих явищ може відбуватися як по окремоті, так і у взаємозв'язку. Розорення домашнього господарства може відбутися через відсутність грошових коштів для оплати витрат його ведення й відтворювання. Крах підприємств викликається серед іншого тим, що після вирахування всіх витрат прибуток виявляється рівним нулю або менш того. Руйнування культури і освіти відбувається через відсутність у держави засобів на ці цілі. Слідство подібних явищ – загострення соціального становища.

Причиною порушення рівноваги господарюючого суб'єкта в умовах ринку може служити: по-перше, наявність монополії; по-друге, втручання держави; по-третє, інфляція і, нарешті, зовнішні чинники. З позиції теорії регуляції¹ кризи можна класифікувати таким чином:

- криза як результат «зовнішнього» шоку. В цьому значенні під кризою розуміється ситуація, коли продовження економічного розвитку тієї або іншої географічної спільності виявляється заблокованим через брак ресурсів, пов'язаний з природними або економічними катастрофами;
- циклічна криза. Тут криза є фазою усунення напруги і нерівноваги, що сформувалися за час підйому в економічних механізмах і соціальних процесах;
- структурна (велика) криза. Будь-який випадок, коли економічна і суспільна динаміка входить в суперечність із способом розвитку, який додає їй постійний імпульс, тобто будь-який випадок прояву суперечливого характеру довгострокового відтворювання системи в цілому;
- криза системи регуляції. Ситуація, коли механізми, пов'язані з існуючою системою регуляції, виявляються не в змозі змінити несприятливі кон'юнктурні процеси, хоча режим накопичення залишається цілком життєздатним;
- криза способу виробництва. Ця криза характеризується загостренням суперечностей, що розвиваються в надрах найважливіших інституційних форм – форм, що визначають режим накопичення. В ході кризи виявляються нежиттєздатними найважливіші закономірності, на яких базуються організація виробництва, перспективи прибуткового використання капіталу, розподіл вартості і структура суспільного попиту. Це ситуація, коли блокується вся динаміка відтворювання даної конкретної економіки.

Відомий французький економіст Робер Буайє в своїй типології криз вказує на їх чотири типи: криза 1-го типу «порушення характеру», 2-го – «часткове порушення в системі регуляції», 3-го – «криза системи регуляції» і 4-го – «криза режиму накопичення і системи регуляції». Стосовно цієї типології з вказаних

¹ Головна думка теорії регуляції полягає в тому, що походження інституційних форм пов'язано з драматичними епізодами історії, відкритими зіткненнями між класами або соціальними групами. В суспільні науки категорію регуляції одними з перших внесли М. Агльєтта, Ж. Дестан де Берніс, Р. Буайє, А. Бертран, Би. Бійодо, А. Липец і інші західні учені, що вважали економічне зростання і кризи, їх мінливість в часі і просторі центральною проблемою економічного аналізу і тісно пов'язували ці явища з існуючими соціальними формами

вище криз криза «зовнішнього шоку» відноситиметься до 1-го типу, циклічна й структурна – до 2-го, а перераховані далі відповідно до 3-го і 4-го. Взаємозв'язок інституційних форм, режиму накопичення, механізмів регуляції і криз показана на схемі, відтвореній з книги Р. Буайє «Теорія регуляції» (рис. 2.1).

Виявити і визначити причини підйому виробництва, коливань кон'юнктури, стагнації і нестабільності – така мета дослідницької діяльності менеджера, державного апарату управління. Це головна умова для вироблення і здійснення заходів щодо державного регулювання кризових ситуацій.



Економічне відтворення вступає в суперечність з підтримуючими його суспільними формами під впливом великих криз або структурних криз двох типів:

Криза 3-го типу
Криза системи регуляції

Криза 4-го типу
Криза режиму накопичення і системи регуляції

Рис. 2.1. Взаємозв'язок різних категорій: інституційних форм, режиму накопичення, механізмів регуляції та криз

Проблеми регулювання розвитку народного господарства широко обговорювалися і в СРСР. Проте саме поняття «регулювання» застосовувалося більше для позначення державної економічної політики. Наприклад, державне регулювання заробітної платні відбивалося в затвердженні тарифних ставок і посадових окладів працівникам, введенні тих або інших систем оплати праці. В

принципі, централізоване планування і управління було не чим іншим, як формою державного регулювання при здійсненні соціально-економічної політики КПСР. Але державне регулювання в директивно-плановій економіці і державне регулювання в ринковій економіці як поняття мають відмінності.

У подальшому ми виходитимемо з такого визначення: *регулювання* – це функція управління, що забезпечує рівноважний стан інституційних утворень економічної системи.

Вимагає певного переосмислення поняття «*економічна ефективність*». Економічна ефективність визначається комплексом понять, а саме:

- ефективність виробництва, що означає досягнення такого поєднання ресурсів, яке забезпечує максимальний випуск при даному обсязі витрат. Це ефективність в розумінні інженера-технолога. Наприклад, потрібно побудувати будівлю школи відповідно до заданих стандартів, з мінімальними втратами бетону і при мінімальних простоях або вибрати виробничі технології з урахуванням цін на ресурси. Такий підхід до ефективності допомагає пояснити той факт, що у нас в країні, де рівень заробітної платні низький, будівництво є процесом трудомістким, а в Німеччині – капіталомісткий;

- ефективність структури продукції, тобто виробництво товарів в оптимальному поєднанні. Той факт, що будівля школи може бути побудована з низькими витратами, сам по собі не служить підставою для її будівництва. Можливо, що ті ж ресурси, що спрямують, наприклад, на будівництво лікарні, обернуться великим благом для місцевого населення. Та ж земля може бути відведена під спортивний майданчик або зону відпочинку, а за рахунок засобів, заощаджених завдяки відмові від будівництва школи, можуть бути знижені податки, що дозволить громадянам витратити свої гроші в інших сферах споживання за своїм бажанням;

- ефективність споживання. Вона характеризується тим, що споживачі розподіляють свої доходи так, щоб добитися максимального задоволення своїх потреб з урахуванням рівня доходу і цін на товари.

Все розглянуте вище забезпечує ефективне використання ресурсів в певний момент часу. Динамічна ефективність вимагає оптимізації зростання виробництва або споживання. Прагнення до динамічної ефективності (на відміну від статичної) передбачає рішення найважчої задачі – розподілу засобів між поточним споживанням і інвестуванням.

На практиці антикризові стратегії розробляються надзвичайно рідко, що пояснюється невідповідністю керівників і менеджерів до ухвалення обґрунтованих стратегічних рішень, відсутністю в господарюючих структурах технологічних схем розробки, реалізації і контролю стратегічних планів, тобто систем стратегічного управління.

Більшість наших фахівців і керівників не мала і не має уявлення, наприклад, про те, що рідкісні ресурси володіють альтернативною вартістю, тобто цінність ресурсів, що використовуються для досягнення даної мети,

визначається можливостями їх альтернативного вживання при реалізації всієї решти цілей. Коли такого розуміння немає, не може бути вироблений адекватний підхід до різних компромісів, стає важким вибір пріоритетів.

По-друге, є достатній вантаж старих пріоритетів. Як відомо, за радянських часів економічна система будувалася на пріоритеті суспільних інтересів перед правами особи, а також на прагненні добитися досягнення мети за всяку ціну, навіть якщо доводилося брехати. Це в'їдалося в поведінку людей: підлеглі приховують неприємні вісті від начальників, нерідко прикрашають зроблене.

По-третє, старі страхи ведуть до оборонної реакції. Раніше економічні труднощі розв'язувалися проведенням реорганізації, яка маскувала провали. Витрати цього заходу лягали на трудовий колектив підприємства, членами якого розпоряджалися, як неживими предметами, як «гвинтиками». У результаті багато людей продовжують побоюватися реформ, не вірять в можливість досягнення їх цілей.

У сумі всі названі обставини і передумови грають істотну роль в діяльності з регулювання кризових ситуацій. Але виникає питання межі визначення цієї діяльності, тобто «відчутних» ознак виходу з кризи. Сучасна світова економічна думка виділяє наступні ознаки виходу з кризових ситуацій.

1. Пошук інновацій, сприяючих змінам в способі економічного зростання. Це перетворення в області відносин найму, які можуть сприяти спробам виходу за межі колишнього способу економічного зростання. Це і визначення форм внутрішньої організації і конкуренції, до яких рухаються підприємства. Це і виявлення того, чи відбувається помітна зміна способу життя, зміни у сфері матеріального споживання і який вплив це може мати на відносини найму і організацію виробництва? Яким чином відновлюються канали державного регулювання? Який вплив надає фінансова дерегламентація зв'язку між промисловістю і банками, на відносини між грошима, кредитом і накопиченням? Цей далеко не повний перелік питань свідчить про те різноманіття фахівців і дослідників, які потрібні для їх вирішення.

2. Пошук умов розповсюдження інновацій. Річ у тому, що інновації можуть бути не тільки корисними, але і даремними, а також передчасними, коли умови на мікро- або макрорівні не пристосовані до їх сприйняття. Тому стає дуже важливим питання про чинники, які в умовах кризи визначають розповсюдження інновацій.

3. Визначення відмінностей між локальними і глобальними змінами. Необхідно уміти проводити відмінність між додатковими інноваціями в межах існуючої логіки нововведень і структурними змінами, що зачіпають саму цю логіку. При цьому слід підкреслити, що нове часто накладається на старе. В цьому випадку перехід від одного способу регулювання до іншого здійснюється шляхом зміни поколінь і це відноситься як до зайнятого кадрового персоналу, так і до будівель, споруд, устаткування, що використовуються.

4. Встановлення структурної сумісності змін, що здійснюються. Це

витікає з самої логіки процесу регулювання кризових ситуацій. Адже зміни, що робляться, можуть або не привести до мети, або викликати не прогнозовані наслідки. Тому з погляду менеджменту тут важливо відповісти на такі питання. Наскільки спроможними і ефективними виявляться перетворення в логічному і соціально-політичному плані? Яким чином вирішуються постійні конфлікти і виникаюча нерівновага на мікроекономічному рівні, що повторюються? В макроекономічному плані належить з'ясувати, чи визначає поєднання часткових компромісів і нових інститутів систему регулювання в цілому, тобто всю серію сумісних між собою механізмів розподілу капіталу, праці, грошей, кредитів.

5. Організаційно-структурні новини. Цей аспект знаходить своє відображення в зміцненні адміністративного механізму. Безпосередній контакт населення з державою відбувається тоді, коли населенню надаються державні послуги. Для більшості громадян це єдина можливість прямого контакту з державою. Населення судить про ефективність політики з регулювання кризових ситуацій по тому, наскільки її наслідки відображаються на їх повсякденному житті.

2.9. Роль держави в антикризовому управлінні

Аналіз підсумків реформ показує, що їх ідеологи, узявши на озброєння гасло «реальний соціалізм переможений капіталізмом», зробили спробу перенести на країну принципи розвитку економіки, поширені в абсолютно інших географічних і історичних межах, проігнорувавши тим самим уроки практики: режими функціонування економіки розрізняються в часі і просторі. Наочним підтвердженням цього є різні варіанти капіталістичного розвитку, наприклад, в Німеччині, США, Швеції, Франції, Японії.

Ринкова економіка – це не самоціль, а засіб. Тому зусилля держави повинні зосереджуватися на пошуку шляхів, направлених на максимальне використання наявного науково-технічного і виробничого потенціалу, збереження людського капіталу, забезпечення широкої соціальної підтримки реформ.

Відповідно до цього повинні розроблятися конкретні методи проведення активної промислової і соціальної політики, особливу увагу слід приділяти проблемі формування всього різноманіття інститутів, без яких ринкова економіка нормально функціонувати не може. Адже якщо навіть припустити, що ринок – це саморегульована система, що може бути вірним тільки за дуже жорстких умов, він проте ніколи не може бути системою, що самоутворюється.

У цих непростих умовах зовсім не риторичним є питання: чому ті ж самі чинники, які дозволили інституалізувати режим масового виробництва і споживання після другої світової війни, нині поглиблюють структурну кризу, характерну для багатьох європейських країн?

Розкриття сутності феномену механізму розвитку, розквіту й занепаду є однією з найактуальніших задач. Їй присвячені праці багатьох провідних вчених

світу. Центральна проблема розвитку – це взаємодія між урядом і ринком. Це питання не про те, втручатися або не втручатися державі в справи економіки. Світовий досвід підтверджує, що ринок конкуруючих продавців є поки кращим способом ефективної організації виробництва і розподілу товарів й послуг. Проте ринок не може розвиватися у вакуумі, він потребує правової і регулюючої основи.

І держава формує таку основу для розвитку, захищаючи і охороняючи права власності, створюючи правові та інші регулюючі системи, сприяючи ефективній підприємницькій діяльності громадян і збереженню навколишнього середовища. Як ринок відрізняється різними формами, так і держава дає знати про себе теж різними способами і формами.

Втручання держави не обов'язково повинно виражатися в організації якої-небудь діяльності. Воно може виступати у вигляді регулювання приватної активності, приймати форму фінансової підтримки або трансфертів благ і послуг, в інших проявах.

На рис. 2.2 показані відносини між державою і ринком в чотирьох аспектах: розвиток людини, внутрішня економіка, міжнародна економіка і макроекономічна політика. Ці сфери діяльності взаємозв'язані. Внутрішня економіка без надмірних «перекосів» винагороджує тих, хто формує свій людський капітал більш дбайливо, чим це робить «перекошена» економіка. В той же час освіта робить внутрішню економіку більш продуктивною завдяки тому, що швидше освоєння допомагає внутрішній системі цін.

Але ефективність мікроекономіки також полегшує можливість підтримувати інфляцію на низькому рівні: чим менше нежиттєздатних підприємств, тим менше потреба в субсидіях, що посилюють дефіцит державного сектора. Всі чотири напрями діяльності по праву заслуговують того, щоб ними займатися. Проте зважаючи на існування таких зв'язків результати, мабуть, будуть несумірно більш надійними, якщо всі вони здійснюватимуться разом.

Реформи припускають корінні зміни в обов'язках держави, підприємства і громадянина. В умовах радянської системи економічні функції держави зводилися в основному до задоволення запитів і потреб не тільки людей, але і підприємств. У умовах ринку підприємства самі забезпечують ефективність і прибутковість виробництва. Люди самі несуть відповідальність за пошук для себе роботи і реалізацію своїх можливостей. Держава покликана відстежувати взаємозв'язки між масштабами і швидкістю перетворень і виникненням небезпечних тенденцій, що загрожують соціальній стабільності і безпеці країни.

Динаміка виходу з кризи, а потім і економічного зростання визначається не силою і повновладдям держави, а її здатністю заохочувати розвиток інституційних форм, адекватних часу. За кризою, що є руйнуванням всього застарілого і переглядом колишніх уявлень, важливо роздивитися паростки нового, навкруги яких і повинна здійснюватися перебудова всього економічного

і соціального простору.

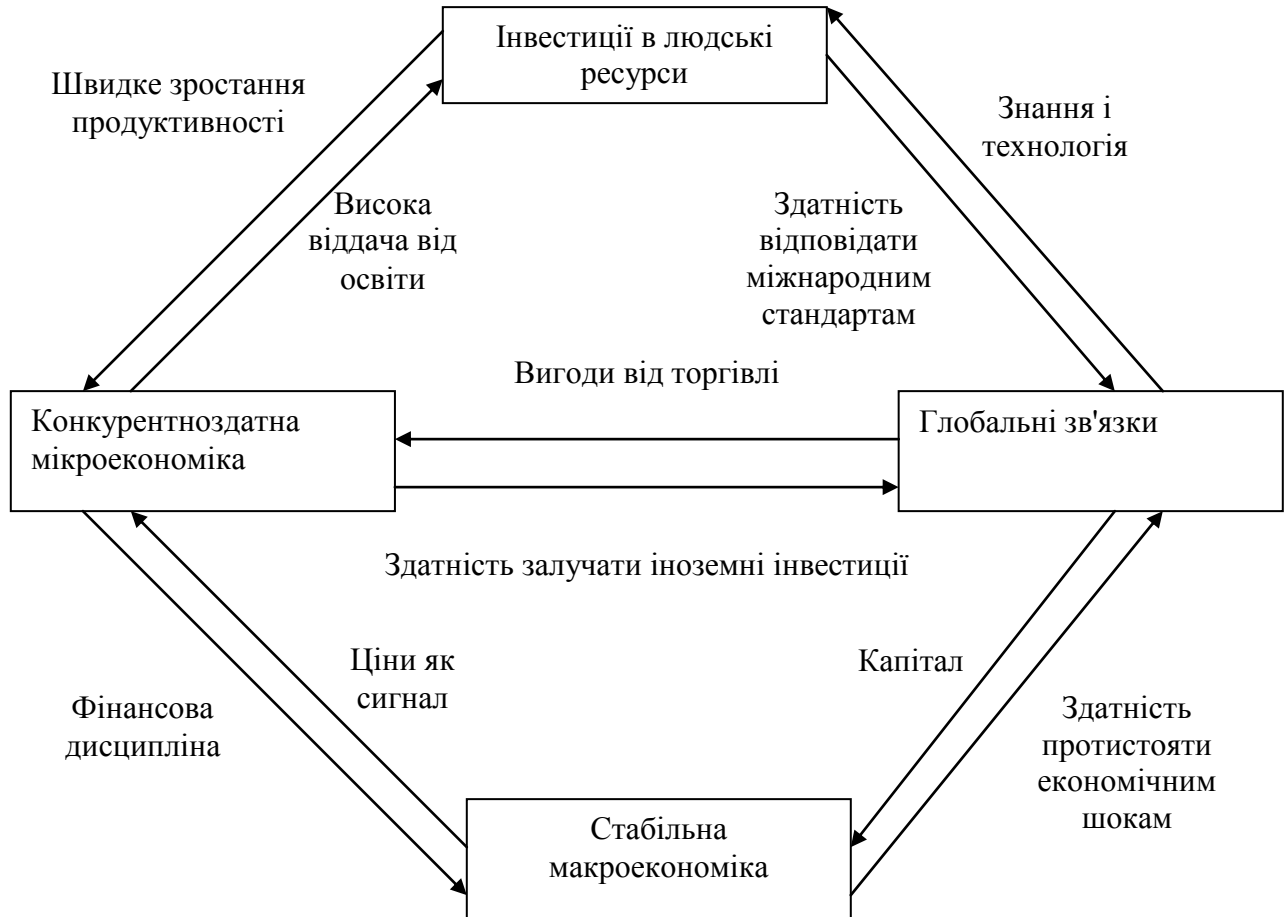


Рис. 2.2. Взаємодія елементів доброзичливої до ринку стратегії розвитку

Ця функція держави забезпечується наявністю демократичної влади, зацікавленої в соціально орієнтованому характері реформ, що проводяться, здатної здійснювати політику на користь суспільства в цілому, а не яких-небудь груп, кланів та еліт. Отже, йдеться про перетворення влади в нормально діючий структурний механізм суспільства, що забезпечує спокійну зміну адміністрацій відповідно до волі виборців і захищаючий суспільство від монополізації влади. Вирішити цю задачу можна лише за наявності державного і суспільного контролю за владою.

Для приведення в дію соціальних чинників, отримання їх максимальної віддачі необхідно забезпечити ряд умов. Перш за все, це розвиток законодавчої бази і ефективних механізмів виконання всіма законів. В суспільстві, де не створена державно-правова система, що гарантує силою закону попередження руйнівних конфліктів, росте тіньова економіка.

Тіньовики, як відомо, не повідомляють органи статистики про свій господарський обіг. Тому пряма, статистично повна і достовірна оцінка масштабів тіньової економіки неможлива. Проте це не означає, що задача нерозв'язна. Тіньовиків розрізняють по характеру зв'язку з виробництвом.

Частина з них бере участь у виробництві товарів і послуг, а інша – здійснює перерозподіл створеного продукту. Різняться і суб'єкти тіньової економіки, їх інтереси. Відповідні типи, визначувані особливостями сфер функціонування, методів і форм тіньової діяльності, що використовуються, утворюють свого роду піраміду. На її вершині – суто кримінальні елементи, торговці наркотиками і зброєю, наймані вбивці, рекетири та ін. Сюди можна віднести і класично корумпованих представників органів влади та управління, що беруть крупні хабарі, торгують державними посадами та інтересами. Ці елементи формують своєрідну надбудову тіньової економіки, складову, яка складає за експертними оцінками від 5 до 25% всієї піраміди та володіє значними ресурсами, силою і впливом.

За оцінками, розміри українського тіньового капіталу по відношенню до валового внутрішнього продукту відповідають економікам окремих країн Латинської Америки, в яких він досягає 60-65%. Навіть за офіційними даними, як мінімум, 25% доходів населення проходить в прихованій формі.

Спираючись на уроки зарубіжного досвіду і аналіз вітчизняної практики, не можна не побачити, що визначаючу роль в різкому зростанні масштабів тіньової економіки зіграли прорахунки і помилки в проведенні економічних перетворень. Саме це привело до формування дестимулюючого механізму легальної економічної діяльності і дестабілізації матеріального положення основної маси населення.

Важливою умовою в цьому процесі є формування механізмів, що забезпечують вирішення соціальних протиріч підтримки економічної безпеки, політичну стабільність і орієнтацію на правовий захист особи, соціалізацію господарської діяльності.

Гранична напруженість, пов'язана з реформуванням країни і загрозою соціальної дестабілізації вимагає проведення постійного державного моніторингу і аналізу наслідків рішень, що ухвалюються владою. Стратегія реформ повинна передбачати попередню оцінку соціальних наслідків цих рішень, їх коректування і систему заходів з пом'якшення й компенсації негативних наслідків. Все це обумовлює необхідність нового підходу до управління соціально-економічними процесами, в якому враховуються невизначеність результатів господарських рішень, неминучі чинники ризику.

Використання концепції ризику припускає передбачення можливих критичних ситуацій, оцінку вірогідних втрат для населення з виявленням їх якісного і кількісного характеру залежно від масштабів і реальності їх відшкодування. В розробці і реалізації такої концепції зацікавлена сама держава. В її розпорядженні знаходяться величезні високоліквідні матеріальні активи. Як власник держава украй зацікавлена в розширеному відтворенні промислового і фінансового капіталу, що їй належить. Підвищення прибутковості державної власності напряму залежить від управління нею.

Свої управлінські функції держава реалізує в декількох сферах. По-перше,

це підприємства державного підкорення. Організацію управління ними як майновими комплексами здійснює Міністерство державного майна. Оперативне керівництво (управління) виробництвом залишилося за галузевими міністерствами і відомствами. Таке розділення функцій спричинило за собою безліч проблем, хоча замислювалося з метою більш ефективного управління підприємствами.

Державна власність передається підприємствам на праві господарського ведення, установам – на праві оперативного управління. Що це означає? Перш за все, контроль за тим, як ця власність використовується. Відносно підприємств – ефективно чи ні, установ – за призначенням чи ні. При умілій постановці справи з'являється можливість моніторингу за фінансовим станом і його перспективами на підприємстві, шляхами реструктуризації виробництва, його диверсифікації, здійсненням стратегічного планування.

По-друге, це підприємства з державною часткою участі в статутному капіталі. На цих підприємствах державна частка акцій не підлягає продажу, і вони також є об'єктами дії з боку держави. Здійснюється воно шляхом включення до органів управління цих підприємств представників держави.

Практика показала, що інститут представників держави в органах управління підприємств не завжди виправдано формувати тільки з державних службовців – фахівців міністерств і відомств. Представник держави в органі управління підприємством повинен бути хорошим менеджером, володіти методами дослідження систем управління, володіти відчуттям соціальної відповідальності.

По-третє, держава володіє нерухомим майном. Це «золотий» фонд державної власності, яка завжди в ціні і повинна постійно ефективно функціонувати. На жаль, до останнього часу пріоритетним напрямом в цій області є продаж нерухомості для наповнення державного бюджету. Тим часом більш ефективним може бути шлях регулювання через систему національного майна, пропонований ученими. Суть його полягає в організації використання цього майна на умовах оренди. Цей спосіб регулювання служить перешкодою для перетворення підприємств в чисто майнові об'єкти з втратою ними виробничих і господарських функцій і масовими звільненнями їх працівників.

По-четверте, з діяльністю держави тісно пов'язані земельні відносини. В цій сфері діють більше сотні законодавчих актів, які нерідко носять суперечливий характер і не сприяють ефективному розвитку сільськогосподарського виробництва. За період 1990-2008 рр. продукція сільського господарства скоротилася на 53%, посівні площі – на 17%, поголів'я великої рогатої худоби – на 79%, у тому числі корів на 41%. Виробництво м'яса знизилося на 56%, молока – на 52%, яєць – на 8% (Статистичний щорічник України за 2008 р. Держкомстат України. – К., 2009. – С. 146, 158, 159, 180, 183).

Нарешті, в полі державного регулювання знаходяться відносини власності в регіонах. Формально перевести нерухомість з однієї форми власності в іншу

не є проблемою. Важливо добитися, щоб на цій базі оптимально реалізовувалися інтереси працівника, підприємства і держави. Упускається із виду головне, а саме: підприємство є основним структуроутворюючим елементом економіки. В ньому для виробництва продукції поєднуються трудові, матеріальні і фінансові ресурси, воно є джерелом задоволення потреб суспільства в товарах і послугах і місцем прикладення сил більшості працездатного населення країни.

2.10. Види державного регулювання кризових ситуацій

Антикризове регулювання – це політика уряду, направлена на захист підприємств від кризових ситуацій і на запобігання їх банкрутства. Вона здійснюється на мезо- і макрорівні і є системою. Регулювання може бути регламентованим законодавством і творчим.

Для антикризового регулювання необхідна база надійних даних, створення специфічної методики досліджень, залучення висококваліфікованих фахівців, проведення досліджень, а також розробка, ухвалення і здійснення заходів, що стабілізують стан економіки. В цьому напрямі державні органи здійснюють регулювання таких видів:

- правове – створення правової основи антикризового регулювання, проведення експертизи на предмет виявлення випадків фіктивного і навмисного банкрутства;
- методичне – методичне забезпечення проведення моніторингу стану підприємств, профілактики їх банкрутства, судових процедур, а також санації у разі виникнення факту неспроможності;
- інформаційне – облік і аналіз платоспроможності крупних, а також економічно і соціально значущих підприємств;
- економічне і адміністративне – вживання ефективних заходів і методів дії на економіку з метою її стабілізації;
- організаційне – створення умов для цивілізованого вирішення всіх суперечок з приводу неспроможності боржника;
- соціальне – соціальний захист працівників підприємства-банкрота, що виражається в створенні робочих місць для них, їх перепідготовці, виплаті допомоги;
- кадрове – пошук і підготовка фахівців з антикризового управління підприємствами, підвищення рівня їх кваліфікації;
- екологічне – захист навколишнього природного середовища від забруднення в результаті діяльності підприємства.

З метою стабілізації економіки застосовуються наступні методи державної дії на становище підприємств: економічні – податки, перерозподіл доходів і ресурсів, ціноутворення, кредитно-фінансові механізми, приватизація, реструктуризація заборгованості та ін.; адміністративні – ухвалення і коректування законодавства і контроль його дотримання.

Державне регулювання припускає проведення економічної політики за різними напрямками.

1. Фіскальна (бюджетно-податкова) політика є регулюванням за допомогою державного бюджету і оподаткування, тобто передбачається встановлення на певному рівні ступеня залежності підприємства від бюджету. Така політика виявляється в наступному:

- у період спаду виробництва – в збільшенні обсягів фінансування суспільних робіт, державних програм щодо надання підтримки важливим для економіки підприємствам;
- у період підйому – в зменшенні податків з населення і підприємств, що веде до підвищення платоспроможного попиту населення і можливостей для інвестування у підприємств, отже до пожвавлення економіки;
- у будь-який період – в податковому регулюванні, яке виражається в збільшенні пільг для підприємств, що функціонують в бажаних для держави сферах економіки, для малих підприємств і підприємств, що здійснюють реконструкцію, технічне переозброєння або розширення діючого виробництва; у встановленні мораторію на сплату обов'язкових платежів; в заморожуванні нарахування пені; в наданні розстрочки і відстрочення погашення боргу, в можливості отримання податкового кредиту.

2. Структурна політика реалізується в процесі приватизації майна державних підприємств. В цій області намічені такі напрями: перегляд принципів і пріоритетів в області управління і розпорядження державним майном, посилення ролі держави в процесі реформування відносин власності, посилення державного контролю в державному секторі економіки. Особливо це торкається тих підприємств, які забезпечують науково-технічну і технологічну незалежність країни як невід'ємну частину національної безпеки.

3. Монетарна (грошово-кредитна) політика є цілеспрямованим управлінням держави банківським відсотком, грошовою масою і кредитами, які, у свою чергу, впливають на споживацький і інвестиційний попит. Вона виражається в наданні фінансової підтримки на безвідплатній основі і на умовах пільгових кредитів життєво важливим для економіки підприємствам. Ця політика виявляється також і в тому, що Центральний банк, впливаючи на комерційні банки і нормуючи їх обов'язкові резерви, тим самим стимулює видачу кредитів. Крім того, покупка і продаж цінних паперів держави і іноземної валюти впливають на економічне зростання і інфляцію: покупка веде до збільшення грошової маси, продаж – до її зниження.

Грошова політика є головним способом антициклічного регулювання. Здійснюючи її держава здійснює подвійний вплив на попит. По-перше, збільшуючи об'єм грошової маси в обігу, вона провокує інфляцію відкритого типу, ріст цін, що, в свою чергу стимулює попит. По-друге, нарощуючи

пропозицію грошей, держава стимулює короточасне зниження процентних ставок. Кредит стає дешевим, доступним для підприємців, які отримавши його, нарощують попит на засоби виробництва, а отримавши обладнання, устаткування можуть займатися виробництвом товарів для задоволення підвищеного попиту. Крім того, стає вигідніше тримати гроші не в банках, а купувати акції.

Через зменшення або збільшення податкового пресу, держава стимулює, або обмежує виробництво. Цей важіль став в сучасних умовах домінуючим, оскільки інфляційний фактор, як стимулюючий, практично вичерпав себе.

Основні форми впливу на цикл через кредитно-податкову систему:

- стимулювання розвитку нових галузей і виробництв;
- стимулювання впровадження НТР у виробництво;
- підтримка тих галузей, які випускають замінники;
- диференційований підхід до оподаткування і надання кредитів по галузях виробництва тощо.

4. Науково-технічна політика полягає в забезпеченні комплексного розвитку науки і техніки, що припускає такі заходи: вибір пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; державна підтримка розвитку шляхом фінансування; здійснення прогресивної амортизаційної і інвестиційної політики; вдосконалення системи оплати праці науковців; участь в міжнародній науково-технічній співпраці та ін.

5. Промислова політика спрямована на перетворення галузевої структури промисловості, у тому числі на реструктуризацію підприємств, створення системи стратегічного корпоративного планування і фінансового моніторингу, формування системи інформаційної підтримки промисловості. На даний час відбувається процес внутрішнього перегруповування сил, що примушує вчорашніх олігархів розвернутися у бік більш активної і фінансово відчутної підтримки національної економіки.

6. Амортизаційна політика – це оптимізація формування витрат з використання основних фондів шляхом вибору якнайкращого варіанту нарахування амортизації.

7. Інвестиційна політика націлена на регулювання темпів зростання виробництва, прискорення НТП, зміну галузевої структури економіки. Основна задача тут бачиться в звільненні держави від функції основного інвестора і створенні умов для залучення приватних інвестицій в економіку.

8. Прогнозування і планування займають не останнє місце в системі державного регулювання. Індикативне планування, засноване на аналізі розвитку економіки, здійснюється відповідно до наявних ресурсів. Результатом є основні макроекономічні показники в плановому періоді: темпи зростання валового національного продукту і національного доходу, рівень інфляції, безробіття, мінімального розміру оплати праці (МРОП), дефіцит бюджету, процентні ставки та ін. Визначаються способи їх досягнення і регулювання у

разі їх невиконання.

9. Цінова політика полягає в регулюванні цін на товари і послуги першої необхідності і на продукцію монополістів за допомогою визначення граничних або фіксованих цін, граничних коефіцієнтів зміни цін, граничних рівнів рентабельності.

10. Антиінфляційна політика – комплекс заходів державного регулювання економіки, спрямованих на боротьбу з інфляцією. Кейнсіанська антиінфляційна політика полягає у стабілізації сукупного попиту, але досвід довів, що цього замало для приборкання інфляції. Існують декілька напрямів монетарної антиінфляційної політики.

- *політика шокової терапії* (активна політика) – базується на різкому скороченні темпів зростання грошової маси, особливо прийнятна в умовах гіперінфляції. Передбачає зменшення дефіциту бюджету за рахунок: скорочення витрат на соціальні програми; збільшення відсоткової ставки; зменшення податкових ставок; обмеження грошової маси тощо. У результаті подорожчання кредиту підприємства банкрутують, а низька податкова ставка заохочує сильні підприємства. Таким чином інфляція призупиняється. Негативний наслідок цього методу полягає у зниженні добробуту населення.
- *політика градування або поступових змін* (адаптивна політика) – метод монетарного напрямку, що проявляється у пристосуванні до умов інфляції, у пом'якшенні її негативних наслідків, полягає у поступовому зниженні темпів зростання грошової маси. Політика проводиться за рахунок стабілізації інфляційних очікувань, поступового обмеження грошової пропозиції, індексації грошових доходів населення. Ця політика дає позитивні результати за умови, що темп приросту грошової маси та рівня цін не перевищує 20% на рік.
- *політика доходів* припускає контроль над цінами і зарплатою шляхом повного їх заморожування або встановлення меж їх зростання. З соціальних мотивів цей вид антиінфляційної політики застосовується рідко, оскільки уповільнення зростання цін викликає дефіцит на деякі товари та зростання цін може бути стриманим лише на визначений час. Також при інфляції здійснюють грошові реформи:
 - нуліфікація – оголошення про анулювання сильно знеціненої грошової одиниці і введення нової валюти.
 - ревальвація – процес збільшення вартості національної валютно-грошової одиниці порівняно з валютами інших країн.
 - девальвація – процес офіційного зниження курсу національної валюти стосовно валют інших країн.
 - деномінація – процес укрупнення національної грошової одиниці шляхом обміну за встановленим співвідношенням старих грошових

знаків на нові.

11. Зовнішньоекономічна політика припускає забезпечення умов для притоку іноземних інвестицій і вільного виходу вітчизняних підприємств на світовий ринок за допомогою митних тарифів, протекціонізму, ухвалення відповідних законів.

12. Соціальна політика є одним з найважливіших напрямів державного регулювання.

Проте не можна забувати і про такі проблеми антикризового регулювання, як неприйняття керівниками підприємств тиску з боку місцевої адміністрації, небажання розкрити фінансову і виробничу інформацію про свій бізнес, переконаність в тому, що в умовах економічної нестабільності складати програми фінансового оздоровлення підприємств безперспективно, відсутність досвіду у керівників в підготовці конкретних фінансових пропозицій.

Банкрутство підприємств несе в собі силу, що творить. Головна його мета бачиться в проведенні структурної перебудови всього народного господарства країни відповідно до ринкового попиту населення за умови досягнення прибутковості роботи кожного підприємства. Антикризовий менеджмент виконує роль оберега підприємства у момент здійснення стрибка його життєдіяльності на новий рівень.

У ході реалізації цієї мети визначається вигода від антикризового регулювання і управління підприємствами для всіх учасників цього процесу.

Для економічної системи суспільства:

- формування нової галузевої структури економіки, пристосованої до ринку;
- переорієнтація економічних відносин, стимулюючих формування ринку;
- роздержавлення і приватизація майна підприємств;
- створення стимулу для розвитку підприємницької діяльності, що сприяє вдосконаленню матеріально-технічної бази підприємств, підвищенню культури виробництва;
- вивільнення в результаті ліквідації підприємства трудових, виробничих і фінансових ресурсів, які стають основою для розвитку нових підприємств;
- збереження і розширення позицій на ринку найсильнішими і адаптивними до змін зовнішнього середовища підприємствами, що веде до підвищення ефективності економіки в цілому;
- раціональне і економне використання природних ресурсів;
- формування нової культури ділового спілкування.

Для держави:

- погашення заборгованості по бюджетах всіх рівнів з урахуванням пені та штрафів;
- повернення підприємства як суб'єкт оподаткування після відновлення його фінансового благополуччя;
- підвищення експортного потенціалу країни;

- краще використання місцевих сировинних ресурсів;
- формування інформаційних баз даних про становище кожного підприємства, які можна використовувати в інших системах регулювання і управління, а також при проведенні наукових досліджень;
- вдосконалення законодавчої і нормативно-методичної основи в світлі ринкових відносин;
- можливість вчитися жити за цивілізованими законами світу.

Для населення:

- розширення споживацького ринку, виробництво потрібних людям товарів;
- підвищення культури обслуговування споживачів, стимулювання їх лояльності до продукції, що випускається;
- формування нових цінностей і ідеалів;
- вплив розвитку системи банкрутства на створення робочих місць для фахівців в цій області;
- створення умов для підвищення рівня професіоналізму фахівців високої кваліфікації, яких потребує антикризовий менеджмент, а це значить, що з досвідом виробляється й уміння ефективно управляти діяльністю підприємств;
- розвиток добродійної діяльності.

Для кредиторів:

- отримання шансу врятувати свої гроші;
- зниження ризику від неповернення боргу.

Для персоналу підприємства-боржника:

- створення нових робочих місць або отримання цінної роботи;
- підвищення культури праці, поліпшення її умов;
- посилення відповідальності працівників і підвищення їх ділової активності;
- захист працівників від невиконання заробітної платні і звільнень в результаті реорганізації підприємства.

Для підприємства-боржника:

- вплив жорсткої конкуренції на розвиток виробництва, ділову заповзятливість;
- створення унікальних можливостей для позбавлення від кадрового «баласту», згуртування команди перевірених в справі професіоналів, які можуть допомогти підприємству вистояти, а надалі захопити нові позиції на ринку;
- підвищення ефективності використання всіх ресурсів;
- захист від неблагополучних наслідків конкуренції;
- надання можливості звільнитися від тягаря боргів;
- формування банку профілактичних і оздоровчих заходів, вживаних до неспроможних або потенційно неспроможних підприємств;
- можливість реорганізації виробництва, його оновлення, отримання кваліфікованих консультацій арбітражного керівника;

- надання шансу узяти «новий старт», відновивши свою діяльність, а в результаті знов знайти фінансову стабільність;
- стимулювання інвестування, не заохочуючи його безпосередньо, але пом'якшуючи наслідки невдач в ході ведення бізнесу.

Система антикризового регулювання включає цілісну сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, направлених на захист підприємств від кризових ситуацій і запобігання банкрутства. Основна задача інституту неспроможності (банкрутства) полягає в тому, що коли втрати кредиторів виявилися неминучими, ці втрати повинні бути розподілені між ними найсправедливішим чином. Відповідно до цієї позиції принципами антикризового регулювання є:

- створення правової основи цивілізованих підприємницьких відносин в умовах неспроможності підприємств;
- обмеження до розумних меж державного й адміністративного впливу на діяльність неплатоспроможних підприємств, демократичний підхід до вирішення долі підприємства-боржника;
- надання чесним боржникам можливості відновлення своєї діяльності і створення умов для відродження вітчизняного бізнесу;
- збереження перспективних підприємств, що мають тимчасові фінансові труднощі, і надання їм допомоги;
- введення системи безпечних заходів для всіх учасників підприємництва і економічної діяльності держави при банкрутстві підприємств;
- захист підприємства від впливів суперечок і тяжб, що приводять до прискорення його розвалу;
- захист інтересів всіх учасників банкрутства, причому віддається пріоритет інтересам кредиторів;
- справедливий розподіл конкурсної маси, яка складає все майно боржника.

Функціональними елементами системи антикризового регулювання є: моніторинг стану підприємств, маркетинг зміни галузевої структури господарства, прогнозування і планування, ухвалення управлінських рішень і розпоряджень, координування і організація їх виконання, введення системи стимулів, облік і контроль результатів функціонування господарства. Всі вони знаходяться в тісному взаємозв'язку і безперервній взаємодії один з одним. Особливу роль грає моніторинг. Від його чутливості залежить ступінь реактивності роботи всієї системи.

Механізмами, що приводять дану систему в дію і забезпечують її функціонування, є: розробка стратегії, політики і принципів антикризового регулювання; напрацювання законодавчої і нормативно-методичної бази; технологія контролю, що включає моніторинг; вивчення змін чинників зовнішнього середовища, які впливають на підприємства; вживання заходів, спрямованих на подолання неплатежів.

До функцій антикризового регулювання належать: передкризове регулювання, регулювання в умовах кризи, регулювання процесів виходу із кризи, стабілізація нестійких ситуацій (забезпечення керованості), мінімізація втрат й втрачених можливостей, своєчасне прийняття рішень.

Кожна із перелічених функцій має свої особливості, але у своїй сукупності вони характеризують антикризове регулювання в цілому як безперервний процес, що потребує наукового підходу до формування всіх його етапів з огляду на властивості економічної системи та на необхідність забезпечення сталого розвитку економіки.

Антикризова політика держави реалізується на трьох рівнях:

- підтримка конкурентноздатності основних галузей економіки;
- попередження і недопущення криз в економічно- і соціально-значимих сферах, таких як банківський бізнес або сфера суспільного транспорту;
- зменшення негативних наслідків банкрутства підприємств, максимально повне задоволення інтересів їх співробітників і кредиторів.

У сферах, що мають особливе значення для економічного та соціального життя, держава застосовує спеціальні заходи попередження кризових ситуацій (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Попередження кризових ситуацій

В антикризовому регулюванні економіки в умовах світової економічної кризи вирішальне значення має побудова ретельно продуманої стратегії економічного розвитку. Необхідний початковий етап у розробці такої стратегії –

комплексна й своєчасна діагностика стану економіки.

Дослідження взаємозв'язку антикризових заходів, проведених на макрорівні, дозволяють сформулювати такі рекомендації з удосконалення механізму антикризового регулювання:

- удосконалення податкової системи: застосування податкових стимулів до інноваційних і високотехнологічних підприємств;
- створення й державна підтримка реально діючої мережі надійних кредитних установ;
- удосконалення нормативно-правової бази, особливо в розділах про неспроможність підприємств і регулювання діяльності акціонерних товариств;
- підвищення інноваційної і інвестиційної активності;
- перехід до стандартів розвинених країн у сфері бюджетної політики;
- підвищення ефективності антимонопольної політики, створення здорового конкурентного середовища;
- забезпечення відповідності політики держзакупівель, включаючи закупівлі держкорпорацій, пріоритетам розвитку вітчизняної промисловості;
- забезпечення охорони інтелектуальної власності за світовими стандартами;
- розробка, впровадження і підтримка нових програм по підготовці кризис-менеджерів, що включає відбір і навчання антикризових керуючих; визначення місії їхньої діяльності і її цілей; збагачення теорії організацій на основі узагальнення наявного практичного досвіду роботи антикризових керуючих; побудова (на основі досягнень теорії організацій) навчальних програм для конкретних кризових ситуацій.

ВИСНОВКИ

1. Державна влада і управління як спосіб її реалізації – це: 1) можливість і здатність держави через державні органи і посадовців здійснювати вплив на долі, відносини і діяльність людей; 2) система відповідних інститутів і державних органів, що ухвалюють владні рішення; 3) діяльність осіб, що мають відповідні владні повноваження.
2. Найважливішими джерелами і ресурсами державної влади є: традиції, міфи, що освячують носія влади; авторитет, престиж, харизма, тобто виняткові особисті якості правителя, політичного лідера; фізична, економічна, військова могутність; категорія волі, тобто дієва свідомість суб'єктів, носіїв політичної волі, прагнучих оволодіти реальністю, підпорядкувати собі об'єктивне буття. Ресурси державної влади можуть бути також природними, економічними, соціальними, демографічними, інформаційними, силовими, ідеологічними.
3. Криза державного управління – особливий переломний стан в розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних

структур, що характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас.

4. Державне управління повинно будуватися на профілактиці, на попередженні конфліктів. Таке попереджуваче управління не зупиняється перед рішучим втручанням в конфлікт з метою його регулювання. Так часто критиковане безсилля держави витікає через допущену запізнілість її дій.
5. Загальносистемна криза означає, що основні компоненти суспільства – технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право та ін. – прийшли в таку взаємну невідповідність, що ця розбалансованість системи не може бути подолана в межах (без зміни) існуючого соціально-економічного ладу.
6. Подолати відчуження суспільства і влади допомагає створення програм реального підйому економіки, суспільної життєдіяльності в інших сферах, об'єднуючих розрізнені соціальні сили на досягнення загальнозначущих і перспективних цілей.
7. Реформа – це глибоке перетворення політичних, економічних і соціальних відносин, що проводиться державною владою в цілях якісного оновлення системи державного управління.
8. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Серед найбільш важливих реформ, що мають антикризове спрямування в Україні, слід відзначити бюджетну й податкову реформи, реформу пенсійної системи, реформу судової влади та конституційну реформу.
9. Ситуація, що склалася зараз в інноваційній сфері, визначається як кризова і характеризується наявністю проблем інфраструктурного забезпечення інноваційних процесів, відсутністю механізму стимулювання високої активності учасників інноваційних процесів, інноваційної сприйнятливості товаровиробників, формування ринку інноваційних продуктів, державних гарантій стабільності у сфері інтелектуальної праці та виробництва.
10. Основною ознакою відсталості економіки вважається висока питома вага важкої промисловості і низька питома вага сфери послуг, сучасних галузей машинобудування, приладобудування та ін.
11. Узагальнення світового досвіду дає можливість сформулювати основні задачі антикризової інноваційної політики держави: активізація діяльності державних підприємств, різних відомств, АТ і інших структур по використанню наявного науково-технічного потенціалу країни; створення загальнодержавного центру з передачі технології; розробка програм по використанню передових технологій; формування інноваційної інфраструктури; випуск спеціальних видань, що регулярно публікують інформацію про наявні винаходи, нововведення і досягнення, що

- представляють інтерес для національної економіки.
12. Інноваційна інфраструктура є організаційною, матеріальною, фінансово-кредитною, інформаційною базою для створення умов, сприяючих ефективному розподілу засобів і наданню послуг для розвитку інноваційної діяльності, технологічного трансферу, комерціалізації науково-технічної продукції.
 13. Інноваційна інфраструктура акумулює фінансові ресурси, діючи як інвестиційний механізм інноваційних процесів. Одним з позитивних чинників розвитку інноваційних структур є створення підприємств малого і середнього бізнесу, що допомагає вирішувати проблему зайнятості і соціальної стабільності суспільства і в цілому сприяє рішенням задач інноваційної політики в рамках антикризового управління.
 14. Причиною порушення рівноваги господарюючого суб'єкта в умовах ринку може служити: по-перше, наявність монополії; по-друге, втручання держави; по-третє, інфляція і, нарешті, зовнішні чинники. З позиції теорії регуляції кризи можна класифікувати таким чином: криза як результат «зовнішнього» шоку, циклічна криза, структурна (велика) криза, криза системи регуляції, криза способу виробництва.
 15. Регулювання – це функція управління, що забезпечує рівноважний стан інституційних утворень економічної системи.
 16. Сучасна світова економічна думка виділяє наступні ознаки виходу з кризових ситуацій: пошук інновацій, сприяючих змінам в способі економічного зростання, пошук умов розповсюдження інновацій, визначення відмінностей між локальними і глобальними змінами, встановлення структурної сумісності змін, організаційно-структурні новини.
 17. Центральна проблема розвитку – це взаємодія між урядом і ринком. Держава формує основу для розвитку, захищаючи і охороняючи права власності, створюючи правові та інші регулюючі системи, сприяючи ефективній підприємницькій діяльності громадян і збереженню навколишнього середовища.
 18. Свої управлінські функції держава реалізує в декількох сферах. По-перше, це підприємства державного підкорення. Державна власність передається підприємствам на праві господарського ведення, установам – на праві оперативного управління. По-друге, це підприємства з державною часткою участі в статутному капіталі. По-третє, держава володіє нерухомим майном. Це «золотий» фонд державної власності, яка завжди в ціні і повинна постійно ефективно функціонувати. По-четверте, з діяльністю держави тісно пов'язані земельні відносини. Нарешті, в полі державного регулювання знаходяться відносини власності в регіонах.
 19. Антикризове регулювання – це політика уряду, направлена на захист підприємств від кризових ситуацій і на запобігання їх банкрутства. З метою стабілізації економіки застосовуються наступні методи державної дії на

становище підприємств: економічні – податки, перерозподіл доходів і ресурсів, ціноутворення, кредитно-фінансові механізми, приватизація, реструктуризація заборгованості та ін.; адміністративні – ухвалення і коректування законодавства і контроль його дотримання.

20. Функціональними елементами системи антикризового регулювання є: моніторинг стану підприємств, маркетинг зміни галузевої структури господарства, прогнозування і планування, ухвалення управлінських рішень і розпоряджень, координування і організація їх виконання, введення системи стимулів, облік і контроль результатів функціонування господарства. Основна задача інституту неспроможності (банкрутства) полягає в тому, що коли втрати кредиторів виявилися неминучими, ці втрати повинні бути розподілені між ними найсправедливішим чином.

ПИТАННЯ

1. Розкрийте зміст поняття «державна влада»? Охарактеризуйте її можливі джерела і ресурси в демократичному суспільстві.
2. Назвіть юридичну й соціологічну складові поняття «легітимність влади»?
3. Охарактеризуйте зміст поняття «криза державної влади». Які її прояви?
4. Як ви розумієте сутність терміну «управління політичним конфліктом» і процесу управління політичним конфліктом?
5. Які процеси в економіці держави характеризують інноваційну кризу?
6. Сформулюйте основну мету антикризової інноваційної політики держави.
7. Яка роль інноваційних структур в умовах кризи?
8. Назвіть господарюючі суб'єкти. Вкажіть їх цілі і задачі, можливі причини невдач і порушення рівноваги в умовах ринку.
9. Дайте визначення кризи. Яка існує класифікація криз з погляду сучасної теорії регуляції?
10. Висловіть відомі вам визначення, що розкривають сутність регулювання.
11. Назвіть основні ознаки виходу з кризових ситуацій. Чи можна їх доповнити?
12. У яких сферах і яким чином держава здійснює свої управлінські функції?
13. Назвіть види державного регулювання кризових ситуацій. Чим, на вашу думку, обумовлена їх типологія?
14. Вкажіть механізм нормативно-законодавчого регулювання кризових ситуацій. Що, на ваш погляд, можна б було в ньому змінити або доповнити?
15. Перерахуйте основні напрями фінансового регулювання кризових ситуацій.
16. Чому промислова політика розглядається як вид державного регулювання кризових ситуацій?
17. Чому в умовах кризи потрібне посилення соціальної орієнтації державного регулювання і яким чином воно досягається?