

Алхемері Мохаммед Алі

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ

У статті досліджуються теорії антикризового публічного управління. Автором визначено сучасні засади реалізації механізмів антикризового публічного управління. Розглянуто традиційну парадигму антикризового управління. Визначено основні принципи реалізації механізмів антикризового публічного управління територією. У статті автором надано характеристику парадигмі інтегральної протидії кризовим явищам, яка має ґрунтуватися на принципах комплексного використання методів теорії і практики управління та інтеграції наукових знань різних дисциплін. Автором наголошено, що в умовах інституційних реформ зростає роль антикризового публічного управління як комплексу теоретико-методологічних положень про ефективну протидію кризовим явищам, які виникають на різних етапах розвитку соціально-економічних систем.

Ключові слова: антикризове управління, публічне управління, криза, механізми управління, державна політика, антикризове публічне управління.

Постановка проблеми. Динамічні зміни господарського, технологічного, соціального, політичного життя стрімко формують нові загрози, нові можливості, активізують поточні та провокують нові кризові явища, які складним чином накладаються на циклічний характер економічних процесів.

Становлення України як європейської держави зумовлює потребу проведення реформ у сфері антикризового публічного управління. Невисокий рівень ефективності управління соціально-економічними процесами, незадовільна якість управлінських послуг, неефективне використання коштів платників податків, низький рівень довіри населення до органів державної влади є тими факторами, які визначають необхідність удосконалення системи антикризового публічного управління в Україні. При цьому доцільно скористатися досвідом реформування антикризового публічного управління територіями в інших країнах, що дозволить як дослідити кращі світові практики в цій сфері та визначити перспективи їх подальшої адаптації до вітчизняних умов, так і дасть можливість уникнути деяких негативних наслідків реорганізації системи управління, з якими стикнулися інші держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нова система публічного управління має відповідати критеріям соціальної ефективності та результативності. Модернізація управлінської діяльності

та всієї системи державного управління повинна бути орієнтована на реалізацію соціальних цінностей, на досягнення соціальних ефектів, здатних зробити життя кожної людини більш гідною, вільною, а відносини між людьми – більш справедливими і рівноправними.

Необхідність антикризового публічного управління територіями була давно обґрунтована теоретично і підтверджена всією світовою господарською практикою XIX – XX століть, як в Європі, так і в США. Це управління завжди має місце, але характер державного втручання в економіку, його принципи, форми й методи залежать від конкретної історичної ситуації, особливостей країн і регіонів, концепцій про роль держави в суспільстві. Державний сектор у всіх країнах виконує важливу макрорегулюючу функцію, створюючи і забезпечуючи сприятливі умови діяльності ринкової економіки. На практиці немає чисто ринкової (приватної) економіки, але існує змішана державно-ринкова економіка, де ринок – основний виробник і реалізатор товарів та послуг, а держава – його регулюючий агент і важливий суб'єкт господарювання.

Вітчизняною наукою здійснено велику кількість розробок за напрямом визначення механізмів антикризового публічного управління територіями, серед яких такі науковці, як: Адамовська В. [1], Бобровська О. [2], Гук О. [3], Коновал В. [4], Кухарева Г. [5], Мороз В. [6], Павлюк Н. [7], Приходченко Л. [8], Сапа Н. [9], Федорчак В. [10].

Постановка завдання. Метою статті є визначення тенденцій реалізації сучасних механізмів антикризового публічного управління територіями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічна влада представляє собою функціональне явище, що постійно розвивається та проявляється в історично сформованому соціумі, існуючому в межах певної території. Сутність публічної влади проявляється в трьох формах (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницьке народовладдя (професійне управління)). Крім того, публічна влада може поділятися на чотири види: публічна влада громадських об'єднань, муніципальна, державна, наддержавна. У цьому випадку підставою для розподілу служить певна політико-територіальна спільність людей, яка виступає як джерело влади відповідного виду. У кожному з чотирьох видів публічної влади можуть проявлятися її форми [8, с. 6].

У даний час в процесі диференціації теорій антикризового публічного управління сформувався безліч окремих відносно самостійних напрямків досліджень, які необхідно класифікувати.

Так, за часом впливу можна виділити два напрямки диференціації теорії антикризового управління – короткострокове (оперативне) і довгострокове (стратегічне) управління. У ряді праць увага вчених концентрується на стратегічних аспектах антикризового управління, таких як стратегічний контроль, стратегія фінансового оздоровлення і реструктуризації підприємств, стратегія запобігання банкрутству, концепція стратегічного розвитку кризового підприємства, стратегічний шлях оновлення і розвитку економіки України.

Водночас безліч праць присвячено дослідженню методів антикризового управління, що реалізуються в короткостроковий період часу. На думку В.С. Адамовської, головна особливість управління в умовах кризи – жорстке обмеження часу. В одних випадках це загрожує процедурою банкрутства, в інших – термінами зовнішнього управління. Щоб укластися в ці терміни, рішення повинні швидко прийматися і реалізовуватися. У разі переходу підприємства до кризового стану довгостроковий аспект втрачає свою актуальність («немає майбутнього»), а в короткостроковому аспекті критерієм стає максимізація або економія коштів [1, с. 65].

Механізми антикризового публічного управління повинні реалізовуватися як в короткостроковий період часу (з метою якнайшвидшої стабілізації фінансового становища), так і в довгостроковій перспективі (з метою забезпечення сталого по-

ложення підприємств на ринку і недопущення повернення до стану кризи).

Істотного розвитку отримав галузевий напрям теорії антикризового публічного управління. За галузями економіки широко диференційованими напрямами антикризового управління є антикризове управління в промисловості, в будівництві, в сільському господарстві, і у сфері послуг (у тому числі банківських).

Наукові праці, присвячені антикризовому управлінню, можна класифікувати за сферами знання, в межах яких проводяться дослідження. Так, деякі з них висвітлюють проблеми антикризового публічного управління у сфері економіки й управління організацією, маркетингу, бухгалтерського обліку та аудиту, оподаткування, математики, права, психології, консалтингу тощо [1; 4; 6; 8].

За рівнем формалізації можна виділити два напрямки диференціації наукової теорії антикризового публічного управління: дослідження формалізованих методів антикризового управління (регламентованих законодавчо) і неформалізованих методів, тобто нерегламентованих законодавчо, авторських методів [3, с. 25].

Залежно від використання нововведень у теорії антикризового управління виділяються два напрямки диференціації: антикризове управління, засноване на впровадженні інновацій і антикризове управління, засноване на традиційних методах управління [5, с. 108].

Використання зарубіжного досвіду, покладене в основу класифікації напрямків теорії антикризового управління, дозволяє поділити праці українських вчених на дві групи: дослідження, в яких велика увага приділяється вивченню зарубіжного досвіду антикризового управління і можливості його застосування в українських умовах, і наукові праці, автори яких акцентують увагу на особливостях української економіки і розробці вітчизняних механізмів антикризового публічного управління [3, с. 110].

Дослідження у сфері механізмів антикризового публічного управління можна класифікувати за об'єктами антикризового управління або за категоріями неспроможних боржників. До об'єктів антикризового публічного управління відносяться: фізичні особи, в тому числі індивідуальні підприємці та громадяни, які не є підприємцями; юридичні особи (загальний випадок банкрутства) й окремі категорії організацій-боржників, такі як фінансові організації, стратегічні організації, сільськогосподарські організації, суб'єкти природних монополій; галузі економіки, регіони; суверенні держави.

Класифікація напрямків наукових досліджень у сфері антикризового управління може бути складена на основі виділення суб'єктів антикризового управління, які беруть участь у даному процесі. Такими суб'єктами можуть виступати: боржник, конкурсні кредитори, керівництво і працівники кризової організації (організації-боржника), засновники (учасники) організації-боржника, уповноважені органи державної влади [6, с. 62].

У результаті диференціації наукового знання, що зумовило відособлене поглиблене вивчення проблем механізмів антикризового публічного управління, сформувалися нові діалектичні протиріччя і процес діалектичної протидії за принципом «теза – антитеза» повторився знову, на більш високому рівні розвитку.

Відповідно до закону діалектики, процес протидії «тези» і «антитези» може повторитися на мегарівні, коли досягнутий «синтез» може стати першою сходинкою нової діалектичної тріади, якщо виявиться одностороннім та сформованим протягом певного часу під впливом нових чинників, що потребують удосконалення наукового знання. У цьому випадку знову виникне «опозиція», а значить «синтез» можна буде розглядати як «нову тезу», яка спровокувала появу «нової антитези».

Таким чином, у розвитку теорії антикризового публічного управління досягнутий «синтез» зумовив диференціацію наукового знання, яка у свою чергу стала причиною виникнення нових діалектичних протиріч.

На відміну від традиційної парадигми антикризового управління нова наукова парадигма, вважаємо, має ґрунтуватися на принципах:

– комплексного використання методів теорії і практики управління, що забезпечують можливість ефективної протидії кризовим явищам на будь-якому етапі розвитку кризи: від прогнозування виникнення кризових явищ у віддаленому майбутньому до подолання наслідків кризи і запобігання його виникнення в майбутньому;

– інтеграції наукових знань різних дисциплін, які вивчають кризові явища в системах різного роду: соціально-економічних, технічних, геофізичних і біологічних, з метою пошуку нових методів дослідження і протидії економічним кризам.

Вказану парадигму можна позначити як парадигму інтегральної протидії кризовим явищам.

Парадигма інтегральної протидії кризовим явищам – це система концепцій і методологій, що утворює модель постановки і вирішення проблем протидії кризовим явищам, що виникають у соціально-економічних системах різних рівнів (мікро-;

мезо-; макро- і мега-), а також в інших системах: технічних, геофізичних, біологічних, на основі встановлення загальних закономірностей виникнення і розвитку криз і загальних підходів у методології їх дослідження.

При цьому парадигма інтегральної протидії кризовим явищам, що відображає міждисциплінарний синтез наукового знання, ймовірно, знайде своє втілення в новій науковій дисципліні, яка могла б отримати назву «теорія криз», або «кризосонологія». Дане припущення ґрунтується, по-перше, на логіці діалектичного аналізу тенденцій розвитку наукового знання про антикризове управління, по-друге, стало результатом проведення аналогій з процесом формування ряду наукових дисциплін, які інтегрували міждисциплінарне знання, таких як синергетика, кібернетика, теорія катастроф тощо.

У рамках нової парадигми протидії кризовим явищам теорію антикризового управління можна буде розглядати як частину загальної теорії криз. Поява терміна «антикризове управління» у вітчизняній економічній літературі і діловій практиці пов'язана з реформами української економіки і подальшим настанням глибокої і тривалої економічної кризи. Разом із тим кризові ситуації в економіці нашої країни виникали і до реформ 90-х років, хоча вітчизняні економісти і не вживали поняття «криза» щодо економічного розвитку радянської держави.

Економічна історія свідчить про те, що кризи – це невід'ємна частина розвитку економіки будь-якої держави, де є виробництво товарів і товарно-грошові відносини. Виникнення криз у розвитку соціально-економічних систем є об'єктивною закономірністю, оскільки динаміка економіки не може бути весь час позитивною. Хвилеподібний розвиток економіки переконливо доведений теоріями економічних циклів.

Затребуваність створення ефективного механізму протидії економічним кризам, що часто виникають (на всіх рівнях економіки: від організації до світової економічної системи), і інтенсивний розвиток теорії управління створили об'єктивні передумови для виникнення нового наукового напрямку – антикризового управління.

Г.П. Кухарева відносить до числа основних принципів реалізації механізмів антикризового управління територією такі:

1. Принцип єдності цілей управління на різних рівнях ієрархії органів державної влади.

2. Принцип адекватності. Методи розробки і прийняття рішень у кризовій ситуації повинні бути адекватні реальній ситуації. Антикризові керівники

повинні володіти більш високим рівнем кваліфікації, в порівнянні з керуючими у звичайних умовах, для того, щоб швидко й адекватно реагувати на зміну зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на розвиток території.

3. Принцип системного підходу до вирішення поставлених завдань. Система антикризового управління розвитком території розглядається як складна соціально-економічна система, що побудована як сукупність функціональних підсистем (підсистеми антикризового управління власністю, житлово-комунальним господарством, містоутворюючими підприємствами, соціальною сферою тощо). Тому необхідно постійно аналізувати політичні, соціальні, економічні, фінансові, екологічні, правові, техногенні та інші фактори, які впливають на кожну із цих підсистем та в сукупності забезпечують сталий розвиток території.

4. Принцип цілеспрямованості. Антикризове управління може бути ефективно тільки за наявності глибоко розробленого плану фінансового оздоровлення території, що базується на місії території.

5. Принцип провідної ланки. У силу багатоаспектності і різноплановості процесу антикризового управління необхідно вибирати і реалізовувати реально досяжні цілі. Як правило, за наявності двох рівнозначних цілей пріоритет належить найближчій з них – забезпеченню поточних платежів.

6. Принцип оптимальності. У процесі розробки і прийняття управлінських рішень необхідно визначити деякі критерії оптимальності. Кожне рішення приймається таким чином, щоб обраний критерій оптимальності мав екстремальне значення за деяких обмежувальних умов. Різні обмеження та їхні комбінації зумовлюють різні варіанти управлінських рішень [5, с. 109].

Вважаємо, що кожний з описаних вище напрямків формування сучасної системи антикризового публічного управління територією, безумовно, вимагає більш детального опрацювання й уточнення. Зокрема, вважаємо за доцільне доповнити класифікацію принципом адаптивності.

З нашої точки зору, принцип адаптивності відображає здатність органів державної влади оперативіно пристосовуватися до умов динамічного середовища. На практиці це має реалізуватися в розробці програм з антикризового управління територією, що передбачають оптимальний, песимістичний і якийсь «середній» розвиток ситуації. Перераховані вище принципи можуть лягти в основу реалізації механізмів антикризового публічного управління на регіональному рівні,

визначаючи цілі і завдання антикризового публічного управління регіоном.

Розвиток наукової теорії антикризового публічного управління в сучасній Україні має яскраво виражений діалектичний характер. У зв'язку з кризовим станом більшості українських організацій ряд вітчизняних економістів під антикризовим публічним управлінням стали мати на увазі управління в умовах кризи, яка вже настала, вихід з якої можливий тільки через банкрутство організації з подальшою її реорганізацією. Такий підхід до формування концепції антикризового публічного управління можна назвати «вузьким» і розглядати як «тезу» – вихідне судження (подання) про сутність антикризового управління.

Проблеми формування наукової концепції антикризового публічного управління викликали гостру дискусію серед економістів, основними об'єктами якої стали питання визначення так званої «ніші» антикризового менеджменту, тобто його ролі й місця в теорії і практиці менеджменту, а також шляхів підвищення його ефективності, що зумовило появу різних підходів до формування наукової концепції антикризового публічного управління. Аналіз праць, присвячених антикризовому публічному управлінню, дозволяє зробити висновок про те, що в українських економістів немає єдиної позиції з проблеми формування його наукової концепції. Однак це не означає, що підходи до створення концепції антикризового управління є взаємовиключними. Існування різних підходів відображає широкий спектр досліджуваних у межах антикризового управління проблем і різноманітність думок учених щодо шляхів їх вирішення, що дозволяє говорити не про взаємне виключення, а про діалектичну єдність різних точок зору українських учених.

Висновки. Отже, інституційні перетворення в Україні, що здійснюються з метою модернізації економіки і державного управління, ставлять нові завдання перед наукою про публічне управління і визначають нові напрями наукових досліджень. В умовах інституційних реформ зростає роль антикризового публічного управління як комплексу теоретико-методологічних положень про ефективну протидію кризовим явищам, які виникають на різних етапах розвитку соціально-економічних систем. Інституційні перетворення, які здійснюються в складних умовах економічної дестабілізації у світі, вимагають розробки таких механізмів антикризового публічного управління, які дозволяли б ефективно протистояти негативному впливу чинників кризи, як зовнішніх, так і внутрішніх, і забезпечувати можливість успішної реалізації реформ.

Список літератури:

1. Адамовська В.С. Публічне управління та адміністрування в контексті державного та регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. С. 64–73.
2. Бобровська О. Механізм системного управління процесами розвитку територій регіонів: концептуалізація конструювання і побудови. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 48–55.
3. Гук О. Синергетична модель дослідження публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 24–29.
4. Коновал В.О. Рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням. *Молодий вчений*. 2017. № 10. С. 765–774.
5. Кухарева Г.П. Впровадження світової теорії та практики при реформуванні публічного управління України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 106–111.
6. Мороз В.В., Клиновий Д.В. Фінансово-правова складова євроінтеграційного механізму управління природними ресурсами в публічній сфері. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. Вип. 1. С. 61–84.
7. Павлюк Н.В. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 183–190.
8. Приходченко Л.Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 5–14.
9. Сапа Н.В. Правові засади реалізації механізму антикризового державного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. С. 76–84.
10. Федорчак В.В. Аналіз й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 49–51.

**ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ
АНТИКРИЗИСНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ**

В статье исследуются теории антикризисного публичного управления. Автором определены современные основы реализации механизмов антикризисного публичного управления. Рассмотрена традиционная парадигма антикризисного управления. Определены основные принципы реализации механизмов антикризисного публичного управления территорией. В статье автором охарактеризована парадигма интегрального противодействия кризисным явлениям, которая должна основываться на принципах комплексного использования методов теории и практики управления и интеграции научных знаний различных дисциплин. Автором отмечено, что в условиях институциональных реформ возрастает роль антикризисного публичного управления как комплекса теоретико-методологических положений об эффективном противодействии кризисным явлениям, которые возникают на разных этапах развития социально-экономических систем.

Ключевые слова: антикризисное управление, публичное управление, кризис, механизмы управления, государственная политика, антикризисное публичное управление.

**TRENDS OF REALIZATION OF MODERN MECHANISMS
OF ANTI-CRISIS PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIES**

The article examines the theory of public crisis management. The author identifies the modern bases for the implementation of anti-crisis public administration mechanisms. The traditional paradigm of crisis management is considered. The basic principles of the implementation of the mechanisms of public crisis management of the territory are defined. In the article, the author characterized the paradigm of integrated counteraction to crisis phenomena, which should be based on the principles: the integrated use of methods of theory and practice of management, and the integration of scientific knowledge of various disciplines. The author noted that in the context of institutional reforms, the role of anti-crisis public administration is increasing as a complex of theoretical and methodological provisions on effective response to crisis phenomena that arise at different stages of the development of socio-economic systems.

Key words: crisis management, public administration, crisis, management mechanisms, public policy, anti-crisis public management.