

Алхемері Мохаммед Алі

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ

У статті досліджуються питання антикризового публічного управління територіями, досвід його застосування в сучасних умовах в Україні. У статті автором визначено основні засади реалізації антикризового публічного управління територіями. Автор наголошує, що здійснення публічного управління в державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. Обґрунтовано необхідність існування і вдосконалення антикризового публічного управління, яке зумовлено закономірністю виникнення кризових явищ у соціально-економічних системах, які мають циклічний характер розвитку.

Ключові слова: криза, публічне управління, публічна влада, антикризове публічне управління, територія, регіон, державне управління, державна влада.

Постановка проблеми. Державне управління здійснюється на основі різних механізмів. Конкретний набір цих механізмів визначається моделлю державного управління, яка обрана тією чи іншою державою, специфікою і об'єктивними умовами функціонування національної економіки, традиціями, менталітетом населення, типом його господарської поведінки, характером економічної ситуації і конкретним набором економічних, соціальних, екологічних проблем. Криза може охопити як окрему підсистему (локальна криза), так і захоплювати систему загалом (системна криза). При цьому на різних рівнях системи і різних етапах економічного циклу можуть з'являтися симптоми, які свідчать про наближення кризи.

Щороку в Україні реєструється значна кількість надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, зумовлених деструктивним антропогенним впливом, надмірними техногенними навантаженнями на природне середовище, зношеністю основних фондів, низькими темпами модернізації виробництва, зниженням стійкості об'єктів господарювання до впливу природних чинників тощо. Захист населення від негативного впливу надзвичайних ситуацій є однією з найважливіших функцій сучасного публічного управління, що полягає у вжитті уповноваженими суб'єктами комплексу правових, організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів з метою запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, а також ліквідації їх наслідків.

Потрібно відзначити, що питання вдосконалення заходів антикризового публічного управління територіями досліджено не в повному обсязі. Території як цілісна соціально-економічна система з точки зору публічного управління розглянуті явно недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на практичну важливість питань антикризового публічного управління територіями, досвід його застосування в сучасній Україні ще досить малий, відповідно нечисленними є спроби узагальнення даного досвіду, дослідження із цих питань перебувають на початковій стадії. Зарубіжною наукою та практикою накопичено досить багато теоретичних концепцій, конкретних форм і методів у сфері антикризового управління, сформувалися різні школи, які розглядали дуже різні ідеї про роль державного управління. Досить назвати роботи таких різних за своїми поглядами вчених, як А. Сміт, А. Вагнер, Ф. Ліст, К. Маркс, А. Пігу, Дж. М. Кейнс, В. Леонт'єв, Д.К. Гелбрейт, Ф. Хайек, М. Фрідман та ін.

Однак пряме застосування західних теоретичних розробок та рекомендацій з удосконалення практичних засад антикризового публічного управління територіями в українських умовах є важким завданням. Справа в тому, що ці розробки і рекомендації носять чітко виражений прагматичний характер. Вони орієнтовані на конкретне суспільство та країну і далеко не завжди піддаються адаптації.

Вітчизняною наукою здійснено велику кількість розробок у сфері антикризового публічного управління територіями, серед яких такі науковці, як: О.М. Ботнаренко [1], Н.В. Дачій [2], Г.К. Зінченко [3], О.М. Клименко [4], Є.А. Кульгінський [5], С.А. Матійко [8], Р.С. Мельник [9], Ю.В. Мірошніченко [10], А.П. Миколаєць [11], А.І. Мярковський [12], Н.В. Сапа [17], І.В. Ярошенко [18]. З огляду на все це, розгляд теоретичних питань має здійснюватися за напрямом аналізу нових об'єктивних закономірностей і явищ, які входять сьогодні до політичного та економічного життя країни.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретичних засад розвитку антикризового публічного управління територіями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з найбільш важливих проблем розвитку суспільства протягом століть є питання пошуку розумного співвідношення між державним і приватним секторами економіки, ролі державної влади у формуванні та реалізації необхідних заходів державної політики. Питання публічного управління до сих пір ще залишаються залежними від усіх органів державної влади. Водночас досвід показує, що жодне суспільство не може існувати без контролю, сприяння і регулювання з боку держави, державної влади.

Роль держави в розвитку економіки – одне з найбільш неоднозначних і дискусійних питань. Однак, як правило, питання ставиться не про необхідність такого втручання, оскільки при будь-якій соціально-економічній системі економіка в тій чи іншій мірі регулюється державою. І.В. Ярошенко визначає державне управління як вплив держави в особі державних органів на певні об'єкти, процеси та на осіб, що беруть участь у цих процесах. Державне управління здійснюється, щоб надати процесам організований характер, упорядкувати дії певних суб'єктів, забезпечити дотримання законів, відстоювати державні та громадські інтереси [18, с. 131].

Сучасна економіка розвивається під впливом складної сукупності чинників: ринкові стимули; державний інтерес; соціальний чинник; глобальні чинники та інтереси транснаціональних корпорацій і монополій; національний чинник; регіональний чинник тощо. У сукупності вони настільки трансформують так звані «закони ринку», що без адаптації застосування загальних рецептів приносить величезну шкоду. Тільки держава, система державного управління з його величезними організаційними, фінансовими, політичними, інтелекту-

альними ресурсами може хоча б на мінімальному рівні врахувати ці чинники, впливати на них і тим самим створити нормальний фон для економічного розвитку на ринкових засадах, уберегти суспільство від економічних та фінансових криз, соціальної нестабільності, забезпечити їй виживання і реалізацію найбільших прибуткових проєктів.

Державне управління являє собою постійний вплив держави на самостійно господарюючі суб'єкти з метою забезпечення економічного зростання і нормальних умов господарювання, більш ефективної реалізації державної соціально-економічної політики, забезпечення стабільності, соціальної збалансованості, національної безпеки [9, с. 98].

Таким чином, державне управління залишається найважливішою функцією держави і в умовах ринкового господарювання, що забезпечує правові основи економічних рішень, рівні умови і стабільність правил господарювання, розвиває сектори економіки, не охоплені приватним бізнесом, формує інфраструктуру.

Нова економіка, пов'язана із впровадженням високих технологій, як вважає ряд авторів, не скасовує необхідності регулюючої ролі держави. Вона посилює конкуренцію на ринку, робить доступ до інформації більш відкритим, але не ліквідує функцію держави щодо її регулювання, необхідність державних інвестицій в освіту і нововведення. Тому держава повинна брати участь у процесі інвестування нових розробок, особливо базових і передових галузях [1, с. 142].

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [9, с. 96].

Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій у

деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті ж самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і в публічному секторі. Належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів [12, с. 8].

Здійснення публічного управління в державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. При цьому публічна влада розглядається як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства. Вона функціонує у двох основних формах: державна влада та місцеве самоврядування [13, с. 100].

Ефективне функціонування держави та стабільний розвиток громадянського суспільства можливі лише за умови узгодження інтересів територіальних громад, їх об'єднань, населення регіонів, з одного боку, та загальнодержавних інтересів – з іншого. Встановлення динамічної рівноваги інтересів є запорукою розвитку, а в деяких випадках – самого існування держави та суспільства, особливо в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій [5, с. 119].

Актуальність застосування саме антикризового публічного управління на сучасному етапі економічного розвитку визначається такими обставинами. Глобальні зміни останніх десятиліть створюють як нові загрози, так і нові можливості для соціально-економічного розвитку України. Можна виділити наступні фактори, можливості й загрози, пов'язані з кризовими процесами, що відбуваються в даний період часу.

Слід зазначити, що вже сьогодні наслідки економічної кризи глибоко відбилися на ситуації в регіонах України. Протягом років незалежності не були побудовані інститути сучасної ринкової економіки, здатні забезпечити стале та інклюзивне економічне зростання. Наявність таких вад економічних відносин, як неналежний рівень захисту прав власності, монополізація ринків, нерівні «правила гри» в економіці, її сировинний характер та низький рівень інвестицій у створення нових виробничих потужностей дає змогу констатувати системну кризу існуючої економічної моделі розвитку країни [16].

Але в умовах поточної кризи, як з боку органів державної, так і регіональної влади робляться значні зусилля зі зниження негативних наслідків.

Присутня певна системність, виділені основні пріоритети антикризових дій [17, с. 77], запропонований комплекс конкретних антикризових механізмів, у тому числі для підтримки промислового сектора (субсидії, держгарантії), виділені значні обсяги грошових коштів.

Можливість наукового вивчення криз довгий час бралася під сумнів через неповторність та унікальність цих явищ. Однак глобальність і масштабність кризових процесів та вплив, який вони чинять, зумовлюють необхідність глибокого вивчення феномена криз та розробки науково-обґрунтованих антикризових заходів публічного управління.

Криза є розривом зв'язків між системами або елементами окремих систем, або виникнення нових зв'язків, або те й інше разом. Криза є порушенням існуючої рівноваги і перехід до деякої нової рівноваги, причому ця остання розглядається як межа, яка відбувається в разі кризи змін, або як межа тенденцій.

У сфері соціально-політичних наук криза розглядається як один зі станів соціально-політичної стійкості суспільства. О.М. Клименко визначає кризу як крайнє загострення протиріч, що виникло або в процесі функціонування соціально-політичної системи, або між двома аспектами її існування: функціонуванням і розвитком, і загрожує її життєдіяльності в навколишньому середовищі [4, с. 70].

З точки зору даного підходу існують різні варіанти наслідків кризи: або в напрямку стабілізації та підвищення стійкості системи, або в напрямку катастрофи і розпаду. Наслідки кризи визначаються її характером, типом, рівнем прояву кризових чинників, вибором методів антикризового публічного управління, яке може згладити негативні тенденції криз або сприяти їх подоланню.

Є.А. Кульгінський визначає кризу як максимальне загострення протиріч розвитку організації, переломний момент циклу – точку, де відбуваються вирішальні зміни [5, с. 119]. Стосовно економіки кризи слід розглядати не тільки як збіг несприятливих ситуацій, хоча для окремого економічного суб'єкта це може бути і так, а як загальну закономірність, властиву ринковій економіці. Оскільки криза є можливістю змінити структуру виробництва, темпи і рівень соціально-економічного розвитку, вийти на більш високий рівень економічної безпеки на рівні регіону, завданням антикризового публічного управління повинні стати не тільки ліквідація наслідків кризових явищ, а й завчасне визначення такої точки

біфуркації, яка дозволила б не допустити негативних змін і вийти на новий рівень розвитку з найменшими негативними наслідками.

Для мінімізації негативних наслідків криз необхідно своєчасно ці кризи діагностувати, прогнозувати їхні можливі наслідки, цільовим чином впливати на розвиток кризових тенденцій і контролювати результати цих впливів. Інакше кажучи, потрібна система специфічних заходів публічного антикризового управління.

На нашу думку, на формування системи публічного управління впливають кризові процеси на національному, галузевому та регіональному рівнях. Кризи можуть стосуватися будь-якого аспекту або чинника регіонального розвитку, тому необхідним є вивчення причин, які їх спричиняють. Умовою стійкості і стабільного економічного розвитку є: рівновага, збалансованість між суспільним виробництвом і споживанням, сукупним попитом і сукупною пропозицією. Однак у ринковій економіці стан рівноваги періодично порушується. Рух економіки від однієї макроекономічної рівноваги до іншої, періоди підйому і спаду повторюються з певною циклічністю, при цьому кожен цикл починається з кризи.

С.А. Магійко як теоретичну основу для аналізу криз розглядає теорію довгострокового техніко-економічного розвитку, яка представляє цей процес у вигляді послідовного заміщення великих комплексів технологічно пов'язаних виробництв – технологічних укладів [8, с. 125]. Життєвий цикл технологічного укладу займає близько століття. Період його домінування в розвитку економіки становить від 40 до 60 років. У міру скорочення тривалості науково-виробничих циклів він поступово скорочується.

З огляду на те, що економічні кризи слід розглядати як загальну закономірність, властиву ринковій економіці, будь-яке управління має бути антикризовим, тобто містити відповідні інструменти діагностування, прогнозування, регулювання та контролю в кризових ситуаціях.

В українських умовах термін «антикризове управління» ще не сформувався, як зазначається в роботах деяких вітчизняних фахівців з теорії менеджменту. На ранніх етапах становлення антикризового управління воно асоціювалося виключно з відносинами неспроможності (банкрутства). Такий підхід до змісту антикризового управління включає сукупність форм і методів реалізації антикризових процедур стосовно до конкретного підприємства-боржника [15, с. 241].

І.Й. Малий, М.М. Власенко під час розгляду заходів публічного управління в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій називають їх заходами антициклічного регулювання [6, с. 34]. Однак терміни «антикризове регулювання» або «антикризове управління» є більш прийнятними, оскільки не заперечують закономірності циклічного розвитку економіки і сприяють подоланню кризових явищ.

Ряд авторів визначають кризу як малоймовірну подію, здатну загрожувати життєдіяльності організації. А.П. Миколаєць вважає основним завданням антикризового управління не допустити виникнення кризи [11, с. 110]. На нашу думку, таке визначення кризи і, відповідно, завдань антикризового управління більш підходить лише до короткострокових криз або криз-подій, основними відмінностями яких є локальність, прояв в обмеженій сфері, раптовість. У цьому випадку під антикризовими заходами зазвичай розуміють заходи, спрямовані на усунення або пом'якшення наслідків цієї кризи. Короткострокові кризи не можуть бути сферою застосування антикризового управління, оскільки вони можуть бути усунені або попереджені за допомогою оперативних чи тактичних заходів.

Більшість учених вважають, що публічне управління в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій зводиться, по-перше, до запобігання кризових режимів роботи і, по-друге, до розробки заходів з організації діяльності в цих режимах, а вирішення проблеми санації в українській економіці передбачає дворівневу схему організації антикризового публічного управління:

- державний рівень – стратегічне планування і створення нормативної бази для самоорганізації господарюючих суб'єктів, а також цільовий вплив на певні сектори економіки і соціальної сфери;
- низовий рівень (господарюючі суб'єкти, передусім підприємницький сектор) [17, с. 80].

А.І. Мярковський визначає антикризове управління як сукупність методів, прийомів, що дозволяють розпізнавати кризи, здійснювати їх профілактику, долати їхні негативні наслідки, згладжувати протягом кризи [12, с. 10].

Традиційно під антикризовим публічним управлінням розуміють заходи реагування на кризу і майже не приділяють уваги передкризовим та післякризовим проблемам. Такий вузький підхід скорочує шанси того, що антикризове управління виявиться ефективним.

С.С. Пільгуй антикризове публічне управління розглядає як складову частину стратегічного управління на всіх фазах циклу, при цьому

мета стратегічного антикризового управління формулюється як збільшення цінності (вартості) організації [14, с. 126]. У фазі зрілості антикризова стратегія орієнтована на аналітичні завдання, прогнози динаміки змін, превентивні заходи. Насамперед пропонуються такі складники антикризової стратегії, як моніторинг, прогноз змін середовища, запобіжні заходи, які полягають у створенні запасу міцності, зниження ризиків. Превентивні антикризові дії проявляються також у впливі антикризової стратегії на вибір загальної стратегії організації.

Відносно антикризового управління на макро-рівні існує ряд підходів. На думку Т.О. Пожуєвої, головною метою створення і приведення в дію системи антикризового управління є проведення структурної перебудови всієї національної економіки відповідно до потреб ринку [15, с. 241]. Відзначається також, що більш розвинена економіка, по-перше, менше страждає від кризи, тобто менше скорочує число робочих місць, по-друге, більше створює нових вакансій.

Таким чином, у залежності від об'єкта управління існують різні підходи до здійснення антикризового управління. Антикризове публічне управління можна розглядати як тимчасове явище в українській економічній науці і практиці, покликане нормалізувати економічну ситуацію в країні, а потім стати надбанням історії. Необхідність існування і вдосконалення антикризового публічного управління обумовлена закономірністю виникнення кризових явищ у соціально-економічних системах, які мають циклічний характер розвитку.

Висновки. Підсумовуючи сказане, можна сформулювати кілька положень. В Україні донині зберігається необхідність концептуалізації проблеми вдосконалення нормативно-правового інструментарію і запровадження науково обґрунтованих управлінських алгоритмів реагування на ситуації, пов'язані з прогнозуванням, запобіганням і нейтралізацією загроз (небезпек) у сфері цивільного захисту, а також ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Вважаємо, що започаткований процес децентралізації влади та покладання на територіальні громади обов'язку щодо виконання широкого спектру завдань у сфері цивільного захисту населення, а також зростання ролі та значення недержавних інституцій у зазначеній сфері об'єктивно зумовлює подальшу трансформацію чинної системи державного управління в надзвичайних ситуаціях у систему антикризового публічного управління територіями.

Сучасне антикризове публічне управління територіями, крім традиційних його складників, має концентруватися на таких напрямках, як: забезпечення виживання регіону, стабілізація ситуації і збереження можливостей на майбутнє; визначення стратегічних напрямків подальшого розвитку в нових умовах після подолання кризових явищ; знаходження нових моделей взаємовідносин зі столицею, з іншими регіонами, з підприємствами, фірмами, банками, зарубіжними партнерами; забезпечення регіональної продовольчої та енергетичної безпеки, максимальне відтворення і зміцнення місцевого ринку і внутрішнього господарського обігу; забезпечення фінансової стійкості регіону.

Список літератури:

1. Ботнарченко О. М. Деякі питання визначення сутності державного управління у сфері забезпечення публічного порядку. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Вип. 4. С. 141–147.
2. Дацій Н.В. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Сучасні тенденції державного управління в умовах соціально-економічного розвитку»: Серія «Державне управління»: збірник наукових праць ДонДУУ. Донецьк: ДонДУУ. 2014. Т. XV. Вип. 286. С. 37–51.
3. Зінченко Г.К. Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2. С. 165–170.
4. Клименко О.М. Теоретичні аспекти антикризового управління регіоном. Наукові праці НДФІ. 2012. Вип. 4. С. 70–72.
5. Кульгінський Є.А. Суть «кризи» та «антикризового управління». Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 17. С. 119–120.
6. Малий І.Й., Власенко М.М. Результативність управління публічним сектором в умовах нестабільності. Економіка та держава. 2017. № 12. С. 33–37.
7. Маркіна І.А., Мохаммед Авад Аль Ширафі. Адаптація концепції сталого розвитку в практику державного антикризового управління охороною здоров'я. Часопис економічних реформ. 2016. № 4. С. 29–33.
8. Матійко С.А. Підходи до формування та реалізації антикризової стратегії розвитку промисловості регіону в системі державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 24. С. 124–127.
9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 95–98.

10. Мірошніченко Ю.В., Підгорна О.М. Основні підходи до розуміння визначення антикризового управління. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2014. Вип. 48. С. 188–193.
11. Миколаєць А.П. Тенденції взаємовпливу місцевого самоврядування та громадськості в системі публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 110–113.
12. М'яковський А.І. Антикризове управління державними фінансами: питання стратегії та ефективних рішень. Фінанси України. 2012. № 12. С. 7–23.
13. Нагорна Г. Соціальне проектування в сфері публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 3. С. 99–102.
14. Пільгуй С.С. Антикризове управління в забезпеченні фінансової стійкості банківської системи України: сучасний стан, проблеми та напрями вдосконалення. Соціально-економічні проблеми і держава. 2017. Вип. 2. С. 126–134.
15. Пожусва Т.О. Антикризове управління – основа забезпечення економічної захищеності підприємства. Науковий вісник Буковинського державного фінансово-економічного університету. Економічні науки. 2014. Вип. 26. С. 241–248.
16. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>. (дата звернення: 25.09.2018).
17. Сапа Н.В. Правові засади реалізації механізму антикризового державного управління. Державне будівництво. 2010. № 1. С. 76–84.
18. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Динаміка реформування системи публічного управління в Україні: моніторинг і аналіз реалізації реформи децентралізації влади. Бізнес Інформ. 2017. № 11. С. 132–138.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ АНТИКРИЗИСНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

В статье исследуются вопросы антикризисного публичного управления территориями, опыт его применения в современных условиях в Украине, определены основные принципы реализации антикризисного публичного управления территориями. Автор отмечает, что осуществление публичного управления в государстве предполагает наличие единой системы органов, механизмов и общих принципов их реализации в системе публичной власти. Обоснована необходимость существования и совершенствования антикризисного публичного управления, которая обусловлена закономерностью возникновения кризисных явлений в социально-экономических системах, имеющих циклический характер развития.

Ключевые слова: кризис, публичное управление, публичная власть, антикризисное публичное управление, территория, регион, государственное управление, государственная власть.

THEORETICAL FOUNDATIONS OF DEVELOPMENT OF ANTI-CRISIS PUBLIC ADMINISTRATION OF TERRITORIES

The article explores issues of crisis management of public territories, experience of its application in modern conditions in Ukraine. In the article the author outlines the main principles for the implementation of the anti-crisis public management of the territories. The author notes that the implementation of public administration in the state assumes the existence of a unified system of bodies, mechanisms and general principles for their implementation in the system of public authority. The necessity of existence and improvement of the anti-crisis public administration is substantiated, which is caused by the regularity of occurrence of crisis phenomena in socio-economic systems that have a cyclical development.

Key words: crisis, public administration, public authority, anti-crisis public administration, territory, region, state administration, state power.