

**І. А. Косач**

доктор економічних наук, професор,  
професор кафедри менеджменту та адміністрування  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

*В статті розглянуто основні теоретико-прикладні аспекти антикризового публічного управління та використання фінансових механізмів державної антикризової політики. Мета статті полягає в удосконаленні існуючих теоретичних положень фінансових аспектів антикризового публічного управління. Обґрунтовано важливість антикризової державної стратегії та основні напрямки її реалізації в сучасних умовах. Визначено сутність антикризового публічного управління в контексті системного підходу та основні його складові, до якого віднесено системи антикризового публічного управління та механізми як сукупність форм фінансово-економічних відносин. Запропоновано пріоритетні тренди розвитку системи публічного управління в сучасних умовах. Обґрунтовано важливість застосування комплексного підходу, що передбачає формування системи заходів, які мають впливати на всі аспекти соціально-економічного розвитку. На основі вивчення провідного європейського досвіду розглянуто інструменти, що використовуються при розробці політики антикризового публічного управління. До них віднесено формування інституційної складової антикризового публічного управління, розробку політики фінансової стабілізації, бюджетно-податкове регулювання, підтримку реального сектора економіки, удосконалення організаційної складової публічного управління. Визначено, що фінансовий механізм реалізації антикризової політики як комплекс фінансових методів, інструментів та важелів, що пов'язані між собою на макро-, мезо- та мікрорівні та забезпечують підтримку антикризової системи публічного управління на основі інституційних трансформацій. В рамках фінансового механізму узагальнено основні мотиваційні інструменти публічної політики. Розглянуто організаційні моделі антикризового управління, а саме модель New Public Management та модель суспільно-державного управління на основі взаємодії держави та громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** антикризове управління, антикризова публічна політика, державне управління, демократизація, публічне управління, фінансовий механізм, громадянське суспільство, ефективність публічного управління, системний підхід, цифровізація.

**Постановка проблеми.** В умовах політичної та економічної кризи відповідальність за забезпечення стабільності системи державного устрою покладено на органи державної влади, оскільки реалізація державної антикризової політики включає заходи забезпечення економічної безпеки та виходу з кризи як суб'єктів підприємницької діяльності, так і домогосподарств. Як свідчить досвід України та зарубіжних країн, антикризова політика органів публічної влади направлена на захист вітчизняного виробництва, попередження банкрутства підприємств, забезпечення належного рівня життя населення, підтримку інвестиційної активності, усунення бюрократичних перешкод для ведення бізнесу із забезпеченням відповідної

державної підтримки. Роль системи публічного управління в кризових ситуаціях значно актуалізується, оскільки заходи державної антикризової політики направлені на вирішення організаційних, фінансових проблем як на макро-, так і мезо- і мікрорівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми становлення інституту публічного управління, реформування системи державної влади, використання ефективних фінансових інструментів антикризового управління в рамках державної економічної політики становлять інтерес для багатьох вітчизняних дослідників у сфері державного регулювання. Так, доцільно відзначити внесок таких науковців, як О. Антонюк [1], В. Шарий [2], А. Бабич [3], О. Тридід [4]

та ін. Проте сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються у світі, та військовий стан і військові дії на території України мають значний вплив на функціонування системи публічного управління, що потребує поглиблення існуючих теоретико-прикладних досліджень в напрямку розробки антикризових заходів.

**Мета статті** полягає в удосконаленні існуючих теоретичних положень фінансових аспектів антикризового публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для сучасного стану системи публічного управління в Україні актуальною стає проблема використання сучасних антикризових механізмів із відповідною побудовою нормативно-правового простору, політичної системи, фінансової сфери. Розробка антикризової стратегії публічного управління передбачає наступні антикризові напрямки:

- діагностика кризової ситуації на основі ситуаційних методів управління;
- визначення типу кризи, її першоджерел, наявних та потенційних проблем;
- моделювання кризової ситуації на основі інформаційно-управлінської моделі;
- розробка тактичних заходів антикризової політики;
- моніторинг антикризових заходів;
- антикорупційна діяльність у сфері суспільних відносин.

Антикризове публічне управління передбачає реалізацію управлінських функцій, що спрямовані на попередження та усунення кризи та її наслідків. Системний підхід в антикризовому публічному управлінні орієнтований на дослідження таких основних складових, як система антикризового публічного управління та механізми як сукупність форм фінансово-економічних відносин.

Система публічного антикризового управління являє собою частину загальної системи публічного управління, що включає в себе прогнозування та своєчасну діагностику кризових ситуацій, аналіз причин їх виникнення, визначення пріоритетних заходів щодо попередження та нівелювання кризових ситуацій, а також розробку комплексних заходів щодо виходу із кризи. Фінансовий механізм антикризового публічного управління включає інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інноваційної, соціальної та зовнішньоекономічної політики.

Підхід до нової фінансово-економічної парадигми в умовах військового стану визначає

пріоритетні заходи державної економічної політики та фінансового механізму антикризового публічного управління. Фінансовий механізм антикризового публічного управління направлений на розробку ефективних форм та методів протидії кризовим ситуаціям та поширенню їх наслідків. Вибір інструментів механізму передбачає апробацію заходів, що довели свою ефективність в інших країнах та мали позитивний вплив на трансформацію окремої економічної системи.

Поточний період розвитку антикризового публічного управління характеризується переважанням бюджетних інструментів фінансового механізму над грошово-кредитними, що актуалізує питання розробки нових заходів державного регулювання, дослідження яких потребує нових схем реалізації та контролю. Вищезазване дозволяє зробити умовивід щодо наступних пріоритетних трендів розвитку системи публічного управління:

- децентралізація влади на основі ефективного управління на рівні територій та регіонів та удосконалених фінансових механізмів перерозподілу ресурсів між бюджетами різного рівня;
- глобалізаційні процеси – інтеграція національних та міжнародного рівнів управління,
- цифрові технології – пріоритетність розвитку інформаційно-комунікаційних інновацій та електронного уряду;
- використання ефективних механізмів самоорганізації громадянського суспільства на основі розвитку системи місцевого самоврядування та громадських організацій;
- формування структури влади на основі плюралізму;
- антикорупційна діяльність в органах державної влади;
- використання системи наукової організації публічного управління та адміністрування [5].

Розробка антикризової політики публічного управління має спиратись на комплексний підхід, що передбачає формування системи заходів, що мають впливати на всі аспекти соціально-економічного розвитку. Швидкість поширення кризи, наявність ресурсного потенціалу впливають на вибір пріоритетних напрямків антикризової діяльності. Досвід європейських країн свідчить про індивідуальний підхід до формування системи антикризових заходів в залежності від здатності органів публічної влади забезпечити їх реалізацію, проте доцільно провести деякі узагальнення існуючих

інструментів, що застосовуються в рамках системи антикризового публічного управління:

1. Формування інституційної складової антикризового публічного управління. Передбачає розробку нормативно-правової бази та програмних документів реалізації заходів антикризового регулювання. Нормативно-правове забезпечення стосується бюджетного і податкового законодавства, а також актів, що стосуються регулювання підприємницької діяльності, банкрутства підприємств, корпоративного управління.

2. Розробка політики фінансової стабілізації. Передбачає розробку заходів грошово-кредитної політики як ефективних інструментів антикризового регулювання. Їх призначення – активізація інвестиційних процесів в економіці, забезпечення доступності кредитів для малого та середнього бізнесу, управління нормами обов'язкових резервів, операціями на ринку банківських послуг.

3. Бюджетно-податкове регулювання. Криза в економіці та суспільстві потребує розгляду не лише економічних, а і соціальних питань, що потребує перегляду бюджету в умовах зменшення державних доходів, забезпечення бюджетного фінансування антикризових програм, уточнення розмірів та обмежень бюджетного дефіциту, забезпечення можливостей підтримки бізнесу і соціальної сфери. Перегляду і коригуванню підлягає в тому числі і політика бюджетних витрат на основі їх оптимізації, скорочення фінансування окремих адміністративних статей. Відповідно діяльність уряду в напрямку фінансових антикризових заходів та розробки ефективних фінансових механізмів є пріоритетними. Податкова політика в рамках антикризового публічного управління сприяє забезпеченню життєдіяльності підприємств, відіграючи роль інструменту мотивації господарюючих суб'єктів завдяки зменшенню податкового навантаження. Проте реалізація податкових заходів має враховувати такі негативні наслідки, як збільшення бюджетного дефіциту та його фінансування за рахунок державного боргу. Як свідчить досвід таких країн, як США, Велика Британія та Китай, в умовах кризи важливим напрямком бюджетного фінансування є підтримка розвитку інфраструктури – як виробничої, так і соціальної, оскільки державна участь в проєктах інфраструктурного розвитку забезпечує попит на продукцію та створення для населення додаткових робочих місць, що

сприятиме поштовху економіки [6]. Проте реалізація інфраструктурних проєктів є можливою за умови досконалої інституційної підтримки державно-приватного партнерства як інструменту антикризового управління, що передбачає наявність механізмів гарантій діяльності приватного інвестора, інструментів управління ризиками та відповідного нормативно-правового регулювання розподілу повноважень та відповідальності держави та приватного партнера.

4. Підтримка реального сектора економіки. Фінансовий механізм антикризового публічного управління має забезпечити реалізацію заходів, направлених на розширений доступ суб'єктів господарювання до фінансових ресурсів шляхом використання інструментів прямого кредитування на основі субсидування відсоткових ставок за кредитами, надання державних гарантій під час реалізації інвестиційних проєктів, створення умов для активної роботи фондового ринку. Реальний сектор економіки є дуже чутливим до впливу податкових інструментів, відповідно зменшення податкового та митного тиску, обмеження зростання тарифів є доцільним в рамках антикризового управління.

5. Удосконалення організаційної складової публічного управління. Реалізація антикризових заходів передбачає створення в системі публічного управління спеціалізованих інституцій – антикризових комітетів, консультативних рад, до роботи яких залучаються державні службовці всіх рівнів, голови територіальних громад, керівники підприємств, представники громадських організацій. Діяльність подібних структур забезпечує ефективний обмін досвідом, координацію антикризової діяльності на всіх рівнях управлінської ієрархії, надається підтримка підприємствам та окремим територіальним громадам. Спеціалізовані антикризові структури вносять пропозиції щодо змін в нормативно-правовій базі, розробці методик антикризового регулювання соціальної та економічної сфери.

Реалізація заходів антикризового публічного управління з одного боку, має забезпечувати сталість соціально-економічних процесів, а з іншого – виступати стимулом інвестиційної, виробничої, інноваційної, торгівельної діяльності суб'єктів господарювання відповідно до вимог сучасних трансформацій. Зазначене дозволяє виокремити фінансовий механізм реалізації антикризової політики як комплекс фінансових методів, інструментів та важелів, що

пов'язані між собою на макро-, мезо-та мікро-рівні та забезпечують підтримку антикризової системи публічного управління на основі інституційних трансформацій. Отже, для реалізації функцій фінансового механізму має бути сформована відповідна нормативно-правова база та організаційно-комунікаційні інструменти взаємодії суб'єктів системи антикризового публічного управління. Функціонування фінансового механізму антикризового публічного управління виступає засобом реалізації управлінського впливу на основі використання антикризових мотивуючих інструментів (рис.1).

Дієвість механізму забезпечується використанням організаційної моделі, що синтезує відповідні методи антикризового управління довгострокового характеру. Ефективною антикризовою моделлю публічного управління, що використовується та активно удосконалюється у Великій Британії, США, Канаді, країнах Скандинавії є модель «New Public Management» (NPM), що розпочинає свій розвиток у 80-х роках минулого століття. Протягом наступних десятиліть модель NPM неодноразово вдосконалювалась, адаптовувалась до нових інституційних умов, що відбувалось паралельно із

відповідними реформами у сфері державно-адміністративного устрою [7].

Поява моделі New Public Management була спричинена активністю громадян, розвитком ідей формування громадянського суспільства у відповідь на дії органів державної влади, необхідністю удосконалення якості державних та муніципальних послуг та впровадження нових підходів до ухвалення управлінських рішень. Була сформована система вимог до державних послуг та технологій їх надання, що актуалізувало проблему перенесення управлінських технологій і підходів, що використовувались в процесі управління приватним сектором, до інституцій публічно-правового регулювання. Модель New Public Management реалізовувалась як антипод бюрократичній моделі державного устрою, що передбачало відхід від раціональної бюрократії як такої, що не відповідає вимогам інформаційного суспільства.

Прихильники концепції NPM розглядають публічне управління як мегакорпорацію, що функціонує на основі принципів децентралізації, розвитку ринкової економіки, конкуренції, плюралізму та соціальної ефективності. Для забезпечення реалізації зазначених принципів

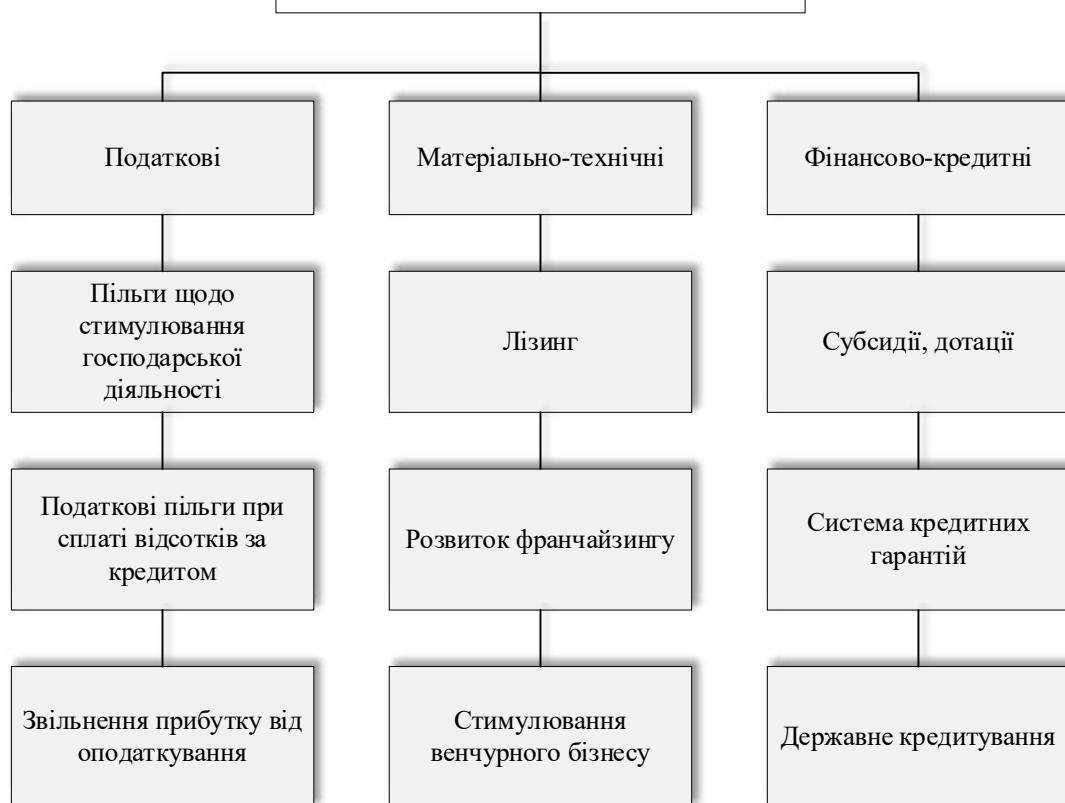


Рис. 1. Пріоритетні антикризові фінансові інструменти публічного управління

Джерело: сформовано автором

використовується бюджет як джерело ресурсів для задоволення інтересів громадян як споживачів державних послуг. Взаємодія учасників управлінського процесу відбувається на основі партнерства, відповідальності та співробітництва. Держава в процесі реалізації політики соціально-економічного розвитку має забезпечувати задоволення інтересів громадськості, зростання капіталізації бюджетних надходжень та використання сучасних технологій управління, заснованих на цифровізації та забезпеченні кібербезпеки. Відносини між владою та громадянами відбуваються на засадах довіри та свободи вибору. Відповідно дослідники цієї моделі визначають наступні її характеристики:

- стимулювання розвитку недержавного сектору;
- використання методів і підходів корпоративного менеджменту в організації роботи структур державної влади та місцевого самоврядування;
- оцінка діяльності державного апарату за реально досягнутими результатами.

Основними складовими системи NPM визначаються програмно-цільове планування, бюджетування із орієнтацією на кінцевий результат, взаємодія на засадах публічно-приватного партнерства, налагодження ефективної комунікації з громадянами на принципах зворотного зв'язку, легітимність лобювання, зменшення кількості бюрократичних процедур, оптимізація витрат на утримання апарату державної служби, підконтрольність. Взаємодія зазначених складових відбувається на основі використання в системі публічного управління

способів, методів та управлінських підходів, що довели свою ефективність у приватному секторі.

Таким чином, в якості ефективної моделі публічного управління NPM забезпечує підпорядкування управлінських функцій інтересам громадськості, що відповідає принципам становлення громадянського суспільства. Зазначена модель базується на відкритій інформації, що розглядається як база для прийняття управлінських рішень суб'єктами бюджетної діяльності.

Іншою організаційною формою трансформації системи публічного управління є модель суспільно-державного управління на основі взаємодії держави та громадянського суспільства. Основне завдання реалізації зазначеної концепції полягає в організації ефективної інтеграції сторін в результаті прийняття управлінських рішень. Пріоритетною складовою інтеграції є залучення громадян до участі в процесі розв'язання проблем щодо реалізації напрямків державної політики у різноманітних сферах. Ефективна реалізація моделі залежить від наявності мотивуючих факторів щодо формування зацікавленості громадян у соціально-економічному розвитку. Бюджетний процес як елемент фінансового механізму базується на відкритості інформації з метою ознайомлення громадян із сценаріями і тенденціями [9].

Таким чином, досягнення таких пріоритетів фінансової політики публічного управління, як збереження життєздатності банківської системи, зниження ризиків стагфляції та



Рис. 2. Переваги моделі New Public Management

Джерело: сформовано за [8;9]

нарощування антикризового потенціалу, забезпечується комплексом заходів фінансового та організаційного механізмів, направлених на:

- диверсифікацію економіки;
- уникнення розбалансування організаційної системи публічного управління;
- стимулювання конкуренції;
- розв'язання соціальних проблем.

**Висновки.** На даний час фінансовий механізм антикризового публічного управління, незважаючи на проведення реформи децентралізації влади, охоплює рівень центральних органів виконавчої влади. Специфіка реалізації повноважень, обумовлена децентралізацією, використання формальних правил, наявність та поширеність програмних документів свідчать, що основним каналом реалізації фінансового механізму виступають бюджети та програми [10]. Архітектура фінансового та організаційного механізмів антикризового публічного управління виявляється у налагодженій роботі органів публічної влади всіх рівнів, реалізації їх повноважень у впровадженні антикризових заходів та прийнятті антикризових рішень. При цьому доцільним є залучення місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства із відповідним розподілом функцій.

#### Список використаних джерел:

1. Антонюк О. В. Антикризове управління національною економікою в умовах децентралізації: дис. д-ра екон. наук: 08.00.03. Львівський торговельно-економічний університет. Львів, 2020. 287 с.
2. Сивак Т. Аналіз методологічних підходів до антикризового управління в публічній сфері. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). Одеса: ОРІДУ. С. 234–241.
3. Шарий В. І. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2006. 181 с.
4. Бабич А.О. Формування концепції державного антикризового управління в Україні. *Державне будівництво* : збірник наукових праць. 2009. № 1. С. 8-19.
5. Тридід О.М., Вовк В.Я. Концептуальні засади формування організаційно-економічного механізму антикризового управління. *Фінанси України*. 2009. С. 98–106.
6. Jaques T. Issue management and crisis management: an integrated, non-linear, relational construct. *Public Relations Review*. 33 (2). 2007. P. 147–157.
7. Penrose J. The role of perception in crisis planning. *Public Relations Review*. 26 (2). 2000. P. 155– 171.
8. Johnsen, J., Marcinkowski, L., & Sześciło, D. (2021). Organisation of Public Administration: Agency Governance, Autonomy and Accountability. *SIGMA Papers* №63. DOI: <https://doi.org/10.1787/20786581>
9. Meier, K. J., Compton, M., Polga-Hecimovich, J., Song, M., & Wimpy, C. (2019). Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance. *Administration & Society*, 51(10), 1576-1605. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399719874759>
10. Косач, І. А., Жаворонок, А. В., & Дегтярьов, А. В. (2021). Фінансовий механізм інноваційно-інвестиційного розвитку підприємництва: сучасні аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*, (1), 16–22.

#### Kosach I. A. The theoretical aspects of forming the financial mechanism of anti-crisis public management in the conditions of organizational transformations

*The article considers the main theoretical and applied aspects of anti-crisis public management and the use of financial mechanisms of state anti-crisis policy. The purpose of the article is to improve the existing theoretical provisions of the financial aspects of anti-crisis public management. The importance of the anti-crisis state strategy and the main directions of its implementation in modern conditions have been substantiated. The essence of anti-crisis public management in the context of a systemic approach and its main components have been determined, which includes anti-crisis public management systems and mechanisms as a set of forms of financial and economic relations. The priority trends for the development of the public management system in modern conditions have been proposed. The importance of applying a comprehensive approach has been substantiated, which involves the formation of a system of measures that should affect all aspects of socio-economic development. Based on the study of leading European experience, the tools used in the development of anti-crisis public management policy have been considered. They include the formation of the institutional component of anti-crisis public administration, the development of a financial stabilization policy, budget and tax regulation, support for the real sector of the economy, and improvement of the organizational component of public administration. It has been determined that the financial mechanism for implementing anti-crisis policy is a complex of financial methods,*

*instruments and levers that are interconnected at the macro-, meso- and micro-levels and provide support for the anti-crisis system of public administration based on institutional transformations. The main motivational instruments of public policy have been summarized within the framework of the financial mechanism. The organizational models of anti-crisis management have been considered, namely the New Public Management model and the model of public-state management based on the interaction of the state and civil society.*

**Key words:** *anti-crisis management, anti-crisis public policy, democratization, state administration, public management, financial mechanism, civil society, public management efficiency, systemic approach, digitalization.*