УДК 35.074

Лаврів Л.А.
доцент кафедри державного і муніципального управління
Тернопільського національного економічного університету

ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

Висвітлено теоретичні засади публічного адміністрування та його роль у системі механізмів реалізації регіональної структурної політики. Розкрито проблемні аспекти застосування технологій публічного адміністрування у вітчизняній практиці. Визначено напрямки імплементації публічного адміністрування в систему регіонального управління.
Ключові слова: регіональна структурна політика, публічне адміністрування, «рецептивне» адміністрування, належне врядування, управління з орієнтацією на результат, технології публічного адміністрування.

Лаврив Л.А. ТЕХНОЛОГИИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ
Освещены теоретические основы публичного администрирования и его роль в системе механизмов реализации региональной структурной политики. Раскрыты проблемные аспекты применения технологий публичного администрирования в отечественной практике. Определены направления имплементации публичного администрирования в систему регионального управления.
Ключевые слова: региональная структурная политика, публичное администрирование, «рецептивное» администрирование, надлежащее управление, управление с ориентацией на результат, технологии публичного администрирования.

Lavriv L.A. PUBLIC ADMINISTRATIONS TECHNOLOGIES IN THE SYSTEM OF MECHANISMS OF IMPLEMENTATION THE REGIONAL STRUCTURAL POLICY
The theoretical foundations of public administration and its role in the mechanisms of implementation the regional structural policy are highlights. The problems aspects of use the technologies of public administration in national practice are analyzed. The directions of implementation the public administration in the regional management system are generalized.
Keywords: regional structural policy, public administration, «receptive» administration, good governance, performance management, results based management, technology public administration.

Постановка проблеми. В основі існуючих на сьогодні регіональних дисбалансів, що негативно впливають на рівень життя населення та викликають асиметричність розвитку областей і навіть призвели до соціального вибуху, лежить, в першу чергу, проблема неефективної структури економіки. Її деформованість, успадкована від закритої адміністративно-командної системи, досі гальмує конкурентоздатність вітчизняної продукції та регіонів і країни в цілому. Закономірно, що недосконаліть структури національної економіки як системи негативно позначається на усіх її елементах, тому, відповідно, структурні деформації гальмують повноцінний та симетричний розвиток регіонів країни. Відтак досі не вичерпується актуальність питання структурної регіональної політики, а механізми її практичної реалізації потребують перегляду й уточнення.

Як дозволяють стверджувати результати дослідження вітчизняного досвіду [1], традиційні владноуправлінські механізми не здатні своєчасно реагувати на запити суспільства й неспроможні забезпечити раціональне визначення пріоритетів регіонального розвитку, що в умовах обмеженості ресурсів й структурного дисбалансу унеможливлює здійснення ефективних структурних перетворень. Водночас розв'язання означених проблем у європейських країнах здійснюється шляхом імплементації в управлінську практику органів влади технологій публічного адміністрування, через які забезпечується більша відкритість і прозорість у прийнятті рішень та орієнтація на досягнення затребуваного суспільством результату, незалежно від того, чия політична сила перемогла на виборах чи яка управлінська команда прийшла до влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує значну увагу вітчизняних науковців до питань регіональної структурної політики (зокрема, В.М. Геєця, З.С. Варналія, Я.А. Жаліла, В.С. Куйбіди, А.Ф. Мельник, А.І. Мокія, Б.Я. Панасюка та ін.) та певний науковий інтерес до проблематики публічного адміністрування (В.Б. Дзюндзюка, Н.М. Мельтюхової, О.Ю. Оболенського, Л.Л. Прокопенка, О.М. Рудіка, С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова, І.Д. Шумляєвої та ін.). Разом з тим проблема імплементації технологій публічного адміністрування у систему механізмів реалізації регіональної структурної політики є недостатньо дослідженою та залишається нерозв'язаною у практичній площині.

Постановка завдання. Зважаючи на важливість та малодослідженість окресленої проблеми, метою статті є висвітлення сутності публічного адміністрування та його технологій і розкриття концептуальних напрямів їх імплементації у систему механізмів реалізації регіональної структурної політики.

Виклад основних результатів дослідження. Держава за своїм призначенням покликана забезпечити потреби і запити населення та відповідний рівень розвитку економічної й інших систем національної економіки. Усвідомлення цього факту дозволяє громадянському суспільству висувати певні вимоги щодо якості життя населення, вирішення екологічних проблем, вибору орієнтирів розвитку країни та її територіальних утворень тощо. Розв'язання усього переліку проблем постійно ускладнюється впливом глобалізаційних процесів, коливаннями ринкової кон'юнктури, змінами кліматичних умов, обмеженістю ресурсів тощо. Оскільки одноосібне вирішення усього кола складних проблем не під силу жодній владній особі, першочерговим завданням органів державної влади стає створення сприятливих умов для конкурентного розвитку регіонів країни. Неусвідомлення важливості цього завдання та централізоване нав'язування пріоритетів регіонального розвитку може лише поглибити існуючі проблеми. Свідченням цього є, зокрема, результати реалізації в Україні «Державної стратегії регіонального розви-

тку на період до 2015 року» [2], адже замість прописаних у ній очікуваних позитивних процесів, регіональні економіки переживали низку кризових явищ й не володіли дієвими механізмами, здатними забезпечити їх проектований розвиток і подолання міжрегіональних диспропорцій, та виявились неспроможними уникнути загроз зовнішнього середовища й швидко та безболісно для населення їх усунути. Вже сьогодні очевидно, що цей документ стратегічного характеру [2], прийнятий у 2006 році, не буде ефективно виконаний станом на 2015 рік. А для того щоб розв'язати такі важливі стратегічні завдання, як забезпечення динамічного збалансованого розвитку регіонів, наближення рівня життя до європейських стандартів та створення умов для посилення економічної активності в усіх регіонах країни, необхідно змінювати підходи до управління регіонами, наближуючи їх до практики демократичних країн, у яких розвиваються засади громадянського суспільства, переважають демократичні цінності, превалює закон та активно запроваджуються в управлінську практику технології публічного адміністрування.

Розкриваючи сутність публічного адміністрування, слід, насамперед, звернутись до визначення поняття «адміністрування». В еволюції підходів до управління на мікрорівні адміністрування пройшло шлях від ототожнення із управлінням до його трактування як підсистеми управління організації. Так, адміністрування розглядається як «комплекс необхідних будь-якому суб'єкту досить універсальних дій, способів впливу через формалізацію, розпорядництво й контроль і забезпечення виконання запланованих заходів, що, у свою чергу, потребує організації документообігу й діловодства, а також інформаційного забезпечення процесів управління» [3, с. 15]. Також адміністрування іноді асоціюється із бюрократичним типом керівництва, основними рисами якого є: поділ діяльності на операції, формальне визначення завдань і обов'язків кожної організаційної ланки; ієрархічність; наділення керівника владою та здатністю давати накази, яким мають підпорядковуватися підлеглі; розроблення системи стандартів, загальних правил та чітких інструкцій; відповідність кваліфікації особи посаді, яку вона займає, тощо [4, с. 280].

Адміністрування як складова системи управління відповідає за реалізацію чітко визначених і регламентованих управлінських процедур та здійснення наперед структурованих організаційних процесів. При цьому адміністрування в організації, бюрократизоване за своєю суттю, унеможливлює ініціативне прийняття нових, не передбачених процедурами рішень, що в умовах динамічних ринкових змін може забезпечити лише результативність виконання поставлених завдань у короткостроковому періоді, але не дозволяє вести мову про ефективність у довгостроковій перспективі.

Тому слід розмежовувати поняття адміністрування стосовно мікро– та макрорівнів. Адже буквальне перенесення досвіду адміністрування підприємств та організацій у площину державного управління може призвести до надмірної бюрократизації управлінських процедур та не дозволить реагувати на виклики ринку. Безперечно, адміністрування залишається затребуваним у сферах оподаткування, захисту навколишнього середовища, антимонопольного регулювання тощо, але є недостатньо ефективним стосовно управління регіональними економіками в цілому та при формуванні й реалізації регіональної структурної політики.

Це не означає також недоцільності вживання даного терміну у контексті державного чи регіонального управління, адже адміністрування походить від лат. administr – допомога, і саме у цьому контексті як розвинутий демократичний світ, так і оновлене українське суспільство вбачають роль представників влади. У свою чергу, термін «публічний» (від лат. publicus – суспільний, народний) трактується як відкритий, гласний, суспільний [5, с. 560]. Тому розширення меж адміністрування крізь призму публічності дозволяє отримати його новий семантичний зміст. Зокрема, під публічним адмініструванням можемо розглядати цілісну систему взаємодії органів влади із інституціями громадянського суспільства з питань спільного формулювання та реалізації важливих для розвитку країни управлінських рішень і ефективного надання публічних послуг, затребуваних демократичним суспільством.

Розглядаючи підходи щодо застосування технологій публічного адміністрування у зарубіжній практиці, можемо виділити:

– «рецептивне» адміністрування, збагачене теоріями демократичного громадянства, за якого адміністрація повинна мислити стратегічно та діяти демократично, визнаючи значимість і цінність громадянського суспільства й суспільних послуг, а також бажаючи служити громадянам, ведучи з ними прямий діалог [6, с. 6];

– «good governance», застосування якого передбачає: 1) надання все більшої ваги такому суб'єкту врядування, як громадськість; 2) розширення кола суб'єктів управлінського процесу при реформуванні державної служби через залучення до нього структур громадянського суспільства та бізнесу; 3) налагодження інформаційно-комунікативної взаємодії з соціумом задля врахування існуючих запитів і надання більш якісних послуг. Концепція «good governance» наповнює поняття врядування також гуманітарною та соціальною складовими, по-новому формулюючи принципи й критерії належного врядування: це не лише впорядкованість і раціональність, не лише ефективність, підзвітність і підконтрольність, але й відкритість, доступність (інклюзивність), чутливість до вимог громадян, їхніх потреб і запитів, а отже – справедливість. Саме демократичним режимам властивий наголос на суспільному саморегулюванні, тоді як недемократичні системи роблять акцент на наведенні порядку державою [7, с. 23];

– «performance management» або «results based management» (управління з орієнтацією на досягнення результатів) – систематичний підхід до вдосконалення результатів діяльності завдяки обґрунтованому прийняттю рішень, постійному організаційному навчанню та орієнтації на підзвітність за результати, інтегрований в усі аспекти управління та прийняття рішень в організації, що дозволяє фокусувати увагу на досягнення кращих результатів для громадськості [8]. Увага до результатів означає і зміну акцентів в управлінні у публічному секторі, що передбачає посилення уваги до ключової мети – задоволення потреб та очікувань громадськості, а також розширення розуміння підзвітності їй та захисту її інтересів. Це, в свою чергу, має сприяти отриманню й збереженню довіри та впевненості громадськості у належній діяльності владних структур. Тому державні службовці повинні: бути спроможними генерувати нові ідеї й шляхи розв'язання проблем; аналізувати ризики та планувати заходи з мінімізації їх впливу; оцінювати результати діяльності відповідно до заздалегідь визначених показників (індикаторів) та покращувати

результати діяльності в умовах обмеженості ресурсів; бути готовими залучати громадськість до обговорення потреб і очікувань, пропонованих варіантів рішень та результатів реалізації політики/дій у відповідній сфері; загалом, розуміти та враховувати потреби громадян при прийнятті рішень [9, с. 183].

Таким чином, розроблені світовою практикою підходи доводять, що «багато країн наприкінці XX століття усвідомили нагальну потребу в удосконаленні своїх управлінських систем, щоб бути готовими до нових викликів, спричинених економічними та соціальними змінами» [9, с. 173].

Як свідчить вітчизняний досвід, система регіонального управління в Україні, незважаючи на формальне здійснення певних спроб щодо запровадження підходів публічного адміністрування (зокрема, електронного врядування, стратегічного планування тощо), фактично залишається недостатньо прозорою та недоступною для участі у ній громадськості, а ігнорування правових норм різними суб'єктами унеможливлює належне виконання затребуваних суспільством проектів та програм, зокрема й щодо структурної корекції.

Якщо розглядати публічне адміністрування як систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які, відповідно до закону чи адміністративного договору, мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах [10, с. 28], і такий підхід вже є звичним для високорозвинених демократичних країн, то в Україні у цьому зв'язку на сьогодні ще багато інституційних бар'єрів.

Так, зокрема, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [11, с. 5]. У свою чергу, органи самоорганізації населення визначаються у ст.1 цього Закону як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, але у цій же ст. 1 представницький орган місцевого самоврядування трактується як виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до законодавства, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [11], тобто орган самоорганізації населення вже не розглядається у контексті представницьких органів. Такі термінологічні суперечності свідчать про недостатню увагу до цих органів законодавчої гілки влади та призводять до недооцінювання їх ролі населенням. Додаючи до цього значну залежність від рад (згідно зі ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», власні повноваження надаються органу самоорганізації населення під час його утворення сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою [12]), можна зрозуміти, чому практика функціонування цих органів в Україні на сьогодні є недостатньо поширеною. Водночас створення та належне забезпечення діяльності органу самоорганізації населення могло б стати одним із важливих інструментів залучення жителів громад до процесів управління їх розвитком.

Не вдаючись до детального аналізу, зазначимо також, що проблемними аспектами у контексті публічного адміністрування на сьогодні залишаються: вітчизняна практика проведення місцевого референдуму, передбаченого ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», але унеможливлена відсутністю механізму його реалізації – через відміну відповідного законодавчого акту; відсутність реально діючих механізмів відкликання депутатів місцевих рад чи посадових осіб місцевого самоврядування через невиконання взятих ними обов'язків тощо.

Оскільки на місцевому рівні не діють механізми реалізації навіть законодавчо визначених форм прямої демократії, то наділення відповідними повноваженнями, з позицій потреб публічного адміністрування, інших суб'єктів взагалі видається нереальним. Усе це знижує якість надання публічних послуг населенню та гальмує процеси структурної перебудови, оскільки громадськість недостатньо представлена при прийнятті рішень щодо пріоритетів розвитку територіальної громади та регіону. В умовах обмеженості ресурсів орієнтація на пріоритети, визначені без глибокого знання особливостей розвитку території та потреб місцевого населення, знижує ефективність прийнятих рішень.

Крім того, у вітчизняній управлінській практиці, крім служби в органах місцевого самоврядування та державної служби, не представлені публічні служби – недержавні організації, які надають публічні послуги населенню, що є поширеними у європейських країнах (рис. 1).

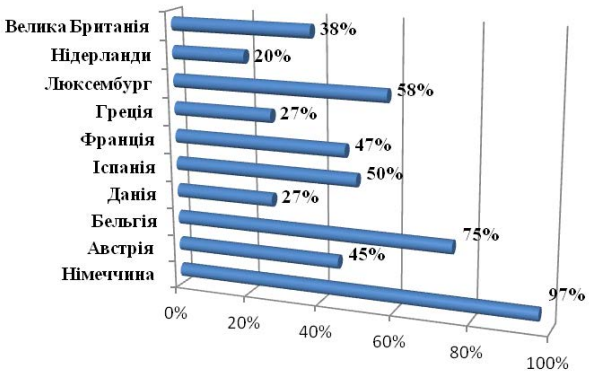

Рис. 1. Частка державних службовців у структурі публічної служби в зарубіжних країнах

Джерело: складено за даними [13, с. 16]

Отже, традиційно сформована система державного управління в Україні, яка охоплює сфери державного управління і місцевого самоврядування, та чинне законодавство на сьогодні недостатньо адаптовані до потреб щодо повноцінного запровадження технологій публічного адміністрування.

Зважаючи на вищевикладене, можна стверджувати, що в Україні необхідно сформувати цілісну систему публічного адміністрування, у якій за принципом координаційних, а не субординаційних зв'язків будуть взаємодіяти між собою представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, публічних служб, органів самоорганізації населення як представницьких органів та інших представників територіальних громад (рис. 2), з метою забезпечення розвитку конкурентного середовища, удосконалення регіональної структурної політики, покращення системи надання публічних послуг, а також відслідковування, оцінювання і контролю за цією діяльністю, переважно превентивного характеру.

Технології публічного адміністрування – це побудовані на системі наукових знань та принципах

демократії і законності комплексні способи прийняття та реалізації управлінських рішень, відкритих та інформативно доступних для широкого загалу, спрямованих на забезпечення прав та свобод громадян і формування сприятливого конкурентного середовища країни та її регіонів. У даному контексті законність розглядається, в першу чергу, з позицій повноти реалізації державою своїх функцій стосовно конституційно визнаних прав і свобод громадян, а не стосовно юридичного факту визнання законними виборів сільського голови, депутата, мера чи навіть президента, унеможливлюючи прояви демонії влади, її суб'єктивізму і правового нігілізму.

Рис. 2. Система суб'єктів публічного адміністрування

Джерело: пропонується автором

Тому застосування технологій публічного адміністрування передбачає використання усієї повноти влади для якомога більшого задоволення потреб населення, яке довірило певній виборній особі представляти свої інтереси на відповідній посаді та може впливати на її діяльність через інформаційні, дорадчі, контролюючі та інші заходи.

Висновки з проведеного дослідження. В цілому орієнтація системи управління регіональним розвитком на кінцевий результат як технологія публічного адміністрування потребує: удосконалення чинного законодавства, зокрема в частині вироблення реальних механізмів реалізації прямої демократії громадянами; підвищення здатності представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування до управління змінами; підвищення вмотивованості праці службовців через забезпечення прозорості моніторингу і оцінювання їх діяльності та закріплення відповідальності перед громадою; посилення інформованості громадян з питань публічного адміністрування.

Перспективним напрямком подальших розвідок може стати вивчення досвіду міжрегіонального співробітництва у сфері публічного адміністрування зарубіжних країн та можливостей його імплементації у вітчизняну практику.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Мельник А. Узгодження пріоритетів розвитку адміністративно-територіальних утворень у рамках державної регіональної політики: концептуальні засади та проблеми практики / А. Мельник, Л. Лаврів // Вісник ТНЕУ, 2012. – № 4. – С. 7-19.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [чинна від 2006-21-07]. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Стратегія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.liga.kiev.ua.
3. Русецкая О.В. Технологии административного менеджмента : учебное пособие / Русецкая О. В. – СПб. : СПбГУЭФ, 2010. – С. 15.
4. Гвишиани Д.М. Организация и управление / Гвишиани Д.М. – М. : Наука, 2010. – С. 280.
5. Словник іншомовних слів ; за ред. О.С. Мельничука. – К., 1975. – 775 с.
6. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління / Оболенський О.Ю. // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту : європейський контекст : матеріали науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р.) ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3-8.
7. Колодій А.Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень / Колодій А.Ф. // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали науково-практичної конференції (м. Львів, 3 квітня 2009 р.). – С. 10-25.
8. Performance Management Framework for State and Local Government // Measurement and Reporting to Management and Improving. – USA, 2010.
9. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект Реформа управління персоналом на державній службі в Україні, 2012. – 400 с.
10. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні, № 280/97-ВР, 21.05.1997 (Закон, Верховна Рада України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=280/97-%C2%D0.
12. Про органи самоорганізації населення, № 2625-III, 11.07.2001 (Закон, Верховна Рада України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=2625-14.
13. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування : наук. розробка / уклад. : Н.М. Мельтюхова, Л.В. Набока, Ю.В. Дідок ; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2011. – 48 с.