

Олег АМОСОВ, Наталья ГАВКАЛОВА

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ЗВ'ЯЗОК З АРХЕТИПАМИ ТА ПРІОРИТЕТИ
РОЗВИТКУ**



**АМОСОВ
Олег,
АМОСОВ
Олег,**

доктор економічних наук, професор, засл. діяч науки і техніки України, Перший заступник директора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

***Анотація:** Визначено теоретико-методологічне підґрунтя публічного адміністрування. З'ясовано зв'язок публічного адміністрування з архетипом прямої демократії. Доведено доцільність розвитку публічного адміністрування у відповідності до наступних пріоритетів: накопичення синтезованого капіталу з його розподілом на національному рівні з урахуванням архетипів, управління процесами надання публічних послуг, забезпечення децентралізації управління в суспільстві як наслідку впливу архетипу прямої демократії.*

***Ключові слова:** публічне адміністрування, архетипи, пряма демократія, децентралізація.*

УДК 35.071

Постановка проблеми. Розвиток України в сучасних умовах господарювання визначається складним шляхом перетворень: від молодій незалежній державі у 90-х до країни, яка нині претендує на паритетне місце серед Європейських країн. Додамо до цього структурні перетворення, трансформації, модернізацію на рівні державного управління, що впливає на посилення впливу інститутів, які забезпечують дієвість публічного адміністрування.

В Україні публічне адміністрування переживає складну трансформацію, що визначається Законом про адміністративну реформу. Необхідність реформування та трансформації викликана низкою проблем, які, перш за все, стосуються створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, усвідомлення його провідної ролі в процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації публічного адміністрування, визначення рівня владних повноважень на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування та розподілу синтезованого (людського, інтелектуального й соціального) капіталу. Глибинні демократичні перетворення повинні базуватися на архетипах співучасті кожного члена громади. Зазначене вище визначає актуальність і своєчасність питань, розглянутих у цьому дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені проблеми відображено в питаннях, що розглядаються в рамках нещодавно сформованого в Україні наукового напрямку – публічного адміністрування, незважаючи на його розвиненість у світі, тривалий шлях еволюції та існуючі наукові доробки в багатьох країнах. Виникнення публічного адміністрування як форми реалізації архетипів народовладдя в Україні співпало з набуттям країною незалежності, що, на нашу думку, є символічним і позитивно вплинуло на розвиток теорії та практики публічного адміністрування в державі. Основні доробки провідних вітчизняних науковців із зазначених питань продовжують виникати поряд з еволюцією публічного адміністрування, зокрема теоретичний базис пропонують такі знані науковці, як М. Білинська, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сороко, В. Толкованов та ін., а ідентичність публічному адмініструванню надає його розгляд через призму архетипного підходу, першопочатківцем якого є видатний учений Е. Афонін та представники його ємної наукової школи.

Незважаючи на численні публікації, в сучасній Україні відбувається процес еволюції моделей публічного адміністрування, який супроводжується окресленням суперечностей у визначеннях публічного управління та публічного адміністрування, що визначає доцільність представлення авторської дефініції явища, що досліджується, а доведення впливу архетипів на розвиток публічного адміністрування зумовлює необхідність визначення серед низки існуючих особливих або найвпливовіших у межах публічного адміністрування.



**ГАВКАЛОВА
Наталя,
GAVKALOVA
Natalia,**

доктор економічних наук, професор, зав. кафедри публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету, м. Харків.

Анотація: *Визначено теоретико-методологічне підґрунтя публічного адміністрування. З'ясовано зв'язок публічного адміністрування з архетипом прямої демократії. Доведено доцільність розвитку публічного адміністрування у відповідності до наступних пріоритетів: накопичення синтезованого капіталу з його розподілом на національному рівні з урахуванням архетипів, управління процесами надання публічних послуг, забезпечення децентралізації управління в суспільстві як наслідку впливу архетипу прямої демократії.*

Ключові слова: *публічне адміністрування, архетипи, пряма демократія, децентралізація.*

УДК 35.071

З огляду на зазначене вище, **мета статті** – теоретико-методологічне обґрунтування сучасного публічного адміністрування, яке спирається на архетипи прямої демократії, та визначення пріоритетів його розвитку в сучасній Україні.

Досягнення мети зумовило постановку та вирішення наступних завдань:

– визначено теоретико-методологічного підґрунтя публічного адміністрування у вітчизняній науці;

– визначено зв'язок публічного адміністрування з архетипами, серед яких особливе місце посідає архетип прямої демократії;

– доведено доцільність розвитку публічного адміністрування в Україні у відповідності до пріоритетів архетипу демократії.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування розтлумачується у широкому та вузькому сенсі. У вузькому значенні публічне адміністрування є пов'язаним із виконавчою гілкою влади й розглядається як професійна діяльність державних службовців та осіб, що працюють у соціальній сфері, у неурядових організаціях, в установах та організаціях, що мають бюджетне фінансування й існують на спонсорські кошти з метою забезпечення життєдіяльності країни на рівні державного, регіонального та місцевого управління й здійснюють вивчення, розробку і впровадження публічної політики.

Публічне адміністрування у широкому сенсі пов'язане з функціонуванням усіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, а тому і з архетипами демократії. Ми вважаємо при цьому, що публічне адміністрування – це модифікація класичного менеджменту в різних сферах життєдіяльності всього суспільства, тобто планування, організації та мотивації з акцентом на контролі за формуванням та використанням ресурсів, що має за мету їх ефективне використання органами влади (у тому числі, регіональними та місцевими), бізнесом, громадянами (всі зацікавлені сторони), і за процесом надання публічних послуг.

Таким чином, представимо авторське бачення публічного адміністрування – це сукупність безпосередньої взаємодії громадян, державного та неурядового секторів; це планування, управління загальними справами міста чи регіону; це – відносини, які охоплюють офіційні інституції, неформальні домовленості й пов'язані із синтезованим (людським, інтелектуальним, соціальним) капіталом громадян, а тому є невіддільними від архетипів демократії.

Таким чином, публічне адміністрування – це залучення всіх зацікавлених громадян до процесів, що відбуваються на рівні міста, району, регіону чи країни з метою використання їх права, здібностей і можливостей здійснювати народну владу, самостійно ухвалювати рішення та реалізовувати функції публічного адміністратора – соціального контролера, що має здатність до самоорганізації.

Під методологією в контексті наукової галузі розуміємо фундаментальні положення вчення про структуру, логічну організацію, принципи, функції, методи та засоби діяльності. У контексті зазначеного подамо на розсуд авторське бачення методологічного підґрунтя публічного адміністрування.

Так, об'єкт публічного адміністрування – відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному та місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя.

Предметом публічного адміністрування є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції, теорії та практики упорядкування й забезпечення вирішення суспільних проблем.

Функції публічного адміністрування:

- визначення, формулювання та ранжування суспільних проблем;
- визначення підходів до вирішення проблем, що виникають у «трикутнику»: влада – бізнес – громадяни;
- формування адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного типу щодо вирішення проблем;
- розробка нормативних документів та плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем;
- організація функціонування механізмів публічного адміністрування;
- реалізація публічного контролю;
- оцінка ефективності та результативності публічного адміністрування.

Відмінність концепту публічного адміністрування від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно базується на «само»: самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, самоформулюванні, самопропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанту політики, самовизначенні кошторису, самоприйнятті плану дій, самоконтролі, самооцінці, а відповідно передбачає залучення архетипів демократії.

Базове «само» передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні регіону та місцевого самоврядування. Зокрема, принцип «само» на місцевому рівні інтерпретується як самофінансування, самооподаткування, самозабезпечення, самовирішення, самоконтроль.

Принципи публічного адміністрування:

- науковість;
- системність і комплексність;
- дієвість;
- прозорість;
- демократичність (широкий доступ населення до вирішення суспільних проблем);
- підконтрольність членам громади;
- самодостатність (для вирішення проблем);
- адаптивність та креативність.

Методи та засоби діяльності в публічному адмініструванні повторюють загальноприйняті в класичному менеджменті: адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

Таким чином, ми запропонували авторське бачення методологічного підґрунтя та вважаємо за доцільне перейти до висвітлення різних точок зору на визначення поняття «публічне адміністрування». Природа поняття «публічне адміністрування» має значно ширший характер, ніж більш звичне «державне управління», але воно є вужчим за публічне управління. У сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють, окрім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме ухвалення нормативних документів і розпоряджень, що видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами.

Публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом.

Наведемо приклади пріоритетних напрямів у публічному адмініструванні, реалізація діяльності в межах яких створює підґрунтя для модернізації у зазначеній сфері. Більшість систем місцевого самоврядування держав сьогодення має за основу сформований адміністративно-територіальний устрій, що є однією з важливих складових організації влади. Здійснюючи децентралізацію управлінських функцій, державні органи так чи інакше стикаються з проблемою коригування адміністративно-територіального устрою, а саме змінюють його шаблі та елементи або здійснюють відповідні реформи в суспільстві. Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати систему публічного адміністрування неможливо. Децентралізована державна влада з місцевою та регіональною автономією на сьогодні стає панівною формою західноєвропейської державної організації [1, 3].

У сучасних умовах країна з абсолютно централізованим управлінням є атавізмом. Що стосується децентралізації, то рівень її розвиненості є різним залежно від політичних пріоритетів керівництва, діалогу між владою та суспільством, впливовості суспільних інститутів. Децентралізація, як визначено у Великому економічному словнику [2, с. 220], полягає у передачі функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, поширення кола повноважень розташованих нижче органів управління за рахунок вищих органів.

На наш розсуд, децентралізація має низку переваг: максимальне наближення органів виконання рішень до споживачів соціальних послуг; можливість розгляду значної кількості рішень із залученням громадськості; можливість узгодження інтересів представників більшості територіальної громади; зменшення витрат на здійснення публічного управління за рахунок мінімізації кількості управлінських рівнів, що позитивно впливає на зниження рівня транзакційних витрат у локальному масштабі, а через це – на зростання соціально-економічних показників у регіональному контексті. Тобто, залучення в управлінський процес архетипів дозволяє забезпечити ефективність управління.

Зробимо наголос на тому, що сукупність операцій у середовищі «територіальна громада – публічне управління» можна розглядати як некомерційний ринок, де головною метою є не комерційний прибуток, а зниження транзакційних витрат, тобто отримання суспільного надлишку за рахунок зменшення витрат на контрольні процедури та операції, оскільки кількість контролюючих органів зменшується, а в контролі беруть участь структури громадянського суспільства. Поряд із цим прозорість діяльності публічних адміністрацій зменшує витрати, пов'язані з корупцією. Некомерційний ринок соціальних послуг, що надаються публічними адміністраціями, не входить у суперечність ані зі структурами унітарної держави, ні з розвинутою структурою громадянського суспільства.

Можливості ефективного державного впливу на суспільні процеси навіть за найкращих намірів є досить обмеженими, і держава не здатна вирішити всіх проблем, які постають перед громадянами. Тому децентралізація є необхідним компонентом процесу демократизації країни, який базується на архетипі прямої демократії.

Основними проблемами правового, фінансово-економічного, інституційного та суспільно-політичного характеру, що стримують розвиток місцевого самоврядування, є наступні: відсутність правового закріплення територіальної основи місцевого самоврядування та відсутність системи правового впливу держави на діяльність органів місцевого самоврядування; надмірна централізація ресурсів та повноважень; дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутність державного стимулювання громади до саморозвитку та ініціативності; диспропорції одиниць адміністративно-територіального устрою; криза кадрової політики на рівні місцевого самоврядування; корпоратизація органів місцевого самоврядування та відчуження їх від населення; неусвідомлення існування архетипів та ігнорування впливу архетипу прямої демократії на суспільні процеси.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку;
- інші передумови [4, с. 14].

У Звіті про глобальну конкурентоспроможність за 2012 рік Всесвітнього економічного форуму Україна за рівнем ефективності інституцій посіла лише 132-е місце з 144 країн світу. Такий результат є одним з найгірших не лише відносно країн ЄС та інших розвинених економік, а і порівняно з найближчими сусідами. Серед позитивних змін варто відзначити певний прогрес у боротьбі з корупцією (117 місце), натомість значно погіршилися показники ефективності уряду – 123 місце. У тому, що з ефективністю уряду і корупцією пов'язано чимало проблем, можна пересвідчитись, ознайомившись з опитуванням, проведеним фондом «Ефективне управління» (табл. 1) [5].

Важливого значення в цих умовах набуває якість чинної нормативно-правової бази місцевого самоврядування, її здатність бути ґрунтовною основою щодо тих процесів, які відбуваються у правовому регулюванні місцевого самоврядування і є характерними рисами сучасного етапу розвитку регіональних соціально-економічних систем. Значної актуальності у контексті реформування системи територіальної організації влади в Україні набувають проблеми визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування. Цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом втрачається, фактично позбавляючи предмета правового регулювання.

Зміни в теоретичних підходах до регіонального та місцевого самоврядування, а саме орієнтація на ініціативу з боку територій, призводять до переорієнтації політики в напрямі децентралізації, що створює умови для горизонтальної співпраці за більш детального розуміння реальних проблем.

Акценти зміщуються з розвитку фізичної інфраструктури на розвиток людського потенціалу. Разом з цим зростає потреба в усвідомленні архетипу прямої демократії, дослідженні його природи та створенні передумов до дієвого впливу архетипу на суспільно-політичні процеси. Головною метою стає чітке визначення місця регіону у світовій економіці та сприяння розвитку кластерів у секторах, які мають найвищий потенціал і можуть підтримувати розвиток інших секторів. Самодостатнє зростання стало новою формою успіху регіонів.

Демократизація регіональних інституцій та установ може відкрити їх для більш широкого кола учасників. Ці тенденції посилено змінами у системі функціонування публічного управління, відмовою від централізованого підходу та уніфікованих політик на користь децентралізації.

У процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, урахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного та культурного розвитку. Зазначені інтереси формуються під впливом архетипів, зокрема архетипу прямої демократії, який є передумовою децентралізації. Децентралізаційні дії мають своїм об'єктом передусім сферу місцевого самоврядування і здійснюються на основі

законодавчого делегування громадам певних повноважень держави з метою формування нових партнерських стосунків між державою та громадами, що базуються на архетипній парадигмі.

Таблиця 1
Найпроблемніші фактори, що свідчать про неефективність українських інституцій (дані 2012 р.), %

Регіони	Корупція	Неефективність держaparату (в т.ч. дозвільної системи)	Нестабільність державної політики	Нестабільність місцевої та державної влади
Автономна Республіка Крим	16,4	12,3	11,0	7,2
Вінницька область	10,4	15,5	9,9	8,5
Волинська область	9,1	5,3	14,5	5,6
Дніпропетровська область	13,2	10,5	11,9	6,4
Донецька область	10,7	10	16,5	5,3
Житомирська область	12,4	7,5	16,6	5,5
Закарпатська область	8,8	6,5	18,4	6,0
Запорізька область	12,6	10,1	17,8	8,4
Івано-Франківська область	13,0	7,3	14,5	9,8
Київська область	12,1	10,6	15,3	6,6
Кіровоградська область	11,1	10,7	15,4	5,1
Луганська область	12,2	10,4	15,7	5,3
Львівська область	13,4	8,8	16,0	6,9
Миколаївська область	10,9	9,4	14,1	7,4
Одеська область	15,3	11,6	12,7	7,4
Полтавська область	12,3	7,8	17,2	6,8
Рівненська область	9,3	7,4	20,0	5,2
м. Севастополь	15,1	9,8	11,9	5,5
Сумська область	9,3	8,4	17,9	6,1
Тернопільська область	9,4	8,8	13,2	7,5
Харківська область	15,0	9,4	15,5	5,6
Херсонська область	8,6	9,5	18,6	6,7
Хмельницька область	13,7	6,8	16,9	5,9
Черкаська область	13,2	10,1	16,0	5,4
Чернівецька область	9,2	6,4	9,8	5,2
Чернігівська область	8,8	6,4	14,8	6,2
м. Київ	14,3	10,9	13,2	7,0

Висновки та подальші напрями наукових досліджень. Таким чином, зазначене вище надало нам можливість визначити низку наступних пріоритетів у розвитку публічного адміністрування:

– накопичення синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу країни з подальшим його розподілом на національному рівні з урахуванням архетипів (йдеться про створення національних та регіональних інтегрованих струк-

тур, ТНК і кластерів, до складу яких можуть входити всі організації, що надають публічні послуги);

– управління процесами надання публічних послуг у напрямі підвищення їх рівня та поширення охоплення громадян суспільства публічними послугами;

– створення умов для трансформації синтезованого капіталу у геоекономічний капітал країни, який має забезпечувати водночас ефективність створення інноваційної моделі розвитку підприємств та соціально-економічний розвиток країни з посиленням впливу публічного адміністрування на суспільні процеси;

– забезпечення децентралізації управління в суспільстві як наслідку впливу архетипу прямої демократії з метою забезпечення дієвості публічного адміністрування.

Дотримання зазначених пріоритетів, що сприяють забезпеченню дієвості публічного адміністрування, надає можливість визначити напрями поширення демократизації на підставі одного з найважливіших архетипів – архетипу прямої демократії.

Список літератури:

1. Багмет М. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Багмет, О. Євтушенко // Наукові праці : науково-методичний журнал : т. 69. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – Вип. 56. – С. 56–60. – (Сер. : Політичні науки).

2. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азраяна. – 3-е издание стереотипное. – М. : Институт новой экономики, 1998. – 864 с.

3. Бусигіна І. Сучасне й майбутнє «Європи регіонів» (проблеми європейського регіоналізму) [Електронний ресурс] / І. Бусигіна. – Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n23text/busygina.htm>.

4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

5. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012. Назустріч економічному зростанню та процвітанню / Благодійний фонд «Ефективне управління». – К. : Фонд «Ефективне управління», 2013. – 208 с.

6. Співвідношення централізації та децентралізації в управлінні територіальним розвитком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.cholu.edu.ua/pdf/naukraci>.