

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



УДК 001.89:336.352

Н. В. Васильєва,

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного
управління при Президентіві України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ У ПРОЦЕСІ РОЗБУДОВИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Установлено, що територіальні громади, де мешкають люди, які задоволені власним добробутом і отриманими послугами, становлять базис успішної країни. Новітній розвиток України здійснюється під впливом геополітичних і внутрішніх викликів. Сервісно-орієнтована держава має задовольняти потреби всіх членів територіальних громад. З'ясовано, що процес розбудови такої держави потребує зміни моделі існуючої системи державного управління. Рівень надання публічних послуг є важливим показником соціально-економічного розвитку будь-якої територіальної громади, регіону, держави. Доведено, що децентралізація публічної влади передбачає кардинальні зміни в системі місцевого самоврядування. Громадянське суспільство є важливою передумовою правової демократичної держави. Демократія можлива за умови персональної відповідальності за діяльність і бездіяльність усіх громадян, незалежно від посади і статусу.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, публічні послуги, сервісно-орієнтована держава, децентралізація влади, регіон, територіальна громада, публічне управління.

© Васильєва Н. В., 2017

N. V. Vasylieva,

*Doctor of Science in Public Administration, professor
of Regional Administration, Local Self-Government
and Urban Management Department, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE REGIONAL DEVELOPMENT IN THE FORMATION OF THE SERVICE-ORIENTED STATE

Territorial communities where people are satisfied with their own welfare and services are the basis of a successful country. The newest development of Ukraine is under the influence of geopolitical and domestic calls. The article states that the service-oriented state must meet the needs of all members of the territorial communities. It is revealed that the process of building such a state requires a change in the model of the existing system of public administration. The level of public service provision is an important indicator of the socio-economic development of any territorial community, region and state. It is proved that the decentralization of public authority involves radical changes in the system of local self-government. Civil society is an important prerequisite for a legal democratic state. Democracy is possible subject to personal responsibility for the activities and inactivity of all citizens, regardless of their position and status.

Key words: local self-government bodies, public services, service state, decentralization of power, region, territorial community, public administration.

Постановка проблеми. Розвинені територіальні громади, де мешкають люди, задоволені власним добробутом і отриманими послугами, становлять базис успішної країни. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, мають створити спроможні територіальні громади, здатні через кваліфіковані та відповідальні органи місцевого самоврядування надавати мешканцям на високому якісному рівні публічні послуги. Криза в публічному управлінні зумовила потребу формулювання нових цілей подальшого розвитку держави. Протягом усього періоду незалежності державною владою були зроблені численні спроби і застосовані різні підходи до розв'язання гострих проблем – однак проблематика формування “сервісної держави” і сьогодні залишається актуальною.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Дослідження таких учених, як Н.Васильєва, І.Івженко, А.Мельник, В.Плющ, Н.Сич [2–6] та інших доводять, що сьогодні більшість

громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами. В останні десятиріччя спостерігається вплив сільського населення до міст, зумовлений не лише традиційними для трудової міграції причинами, а й потребою в якісному рівні життя. У зв'язку з цим актуальними є питання розбудови сервісно-орієнтованої держави з метою задоволення потреб усіх членів територіальних громад. Дослідження на основі системного підходу та системного аналізу щодо зміцнення сфери надання послуг органами влади різних рівнів мають бути представлені сукупністю наукових теорій, концепцій та методів, які за всієї їх специфічності і різноманітності схожі в розумінні і розгляді виділених об'єктів, множини взаємопов'язаних елементів, які розглядаються як єдине ціле.

Мета статті полягає в оприлюдненні результатів науково-дослідної роботи на тему “Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави”, зокрема в обґрунтуванні теоретичних і методологічних особливостей публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначено в Конституції, Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека будь-якої людини визнаються найвищою соціальною цінністю. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1, ст. 1, 3]. Однак вітчизняна система публічного управління з високим рівнем корупційності створює суттєві перепони для ефективного функціонування сфер і галузей, важливих для життєдіяльності всіх громадян держави.

Новітній розвиток України здійснюється під впливом геополітичних і внутрішніх викликів. Загальнонаціональні реформи переважно спрямовані на якісне підвищення рівня життя населення, інтеграцію вітчизняного економічного, соціогуманітарного, інформаційного регіонального простору до міжнародного [2, с. 25–28]. Отже, головним пріоритетом демократичного врядування є служіння громадянському суспільству.

З'ясовано, що сфера послуг є провідним сектором регіональної економіки й охоплює широке поле діяльності: від торгівлі

і транспорту до фінансування, страхування й посередництва різного спрямування. Важливою конкурентною перевагою надавачів послуг є високий професійний рівень їх знань і навичок. Процес розбудови сервісно-орієнтованої держави потребує насамперед зміни інституціональної моделі існуючої системи державного управління. На це спрямовані численні реформи, які стикаються із значним спротивом з боку як окремих представників органів влади різних рівнів, так і громадськості.

Для досягнення високої якості надання послуг потрібно визначити очікування цільових споживачів щодо якості обслуговування та забезпечити ефективний менеджмент. На жаль, визначити й оцінити якість послуги набагато важче, ніж товару, оскільки потрібно з'ясувати, яким чином конкретний споживач сприймає якість, та порівняти очікуваний і отриманий результати. Тому досить складно визначити ефективність і результативність владних відносин у державі у сфері послуг.

Вважаємо, що соціальне призначення, яке проявляється через діяльність владних інституцій із надання публічних послуг, є одним із визначних елементів “сервісно-орієнтованої держави”. Сьогодні в державі існує суспільний запит щодо впровадження національної сервісної концепції публічного управління через:

- прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади з максимальним орієнтуванням на споживача;
- оптимізацію структур управлінського апарату, професіоналізм кадрів, швидке реагування на запити громадян;
- ефективну конкуренцію між публічним і приватним сектором з метою підвищення якості, доступності й комфортності обслуговування тих, хто звертається;
- запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу та публічного контролю за здійсненням усіх необхідних процедур.

Реалізація сервісної функції системи державного управління та місцевого самоврядування дає змогу: гармонізувати соціальні інновації та домінуючі суспільні традиції; сформувати нові канали (з використанням нових форм і методів управління й логістики) з відтворення традиційних та інноваційних напрямів розвитку суспільної системи, передачі, трансляції і трансформації

соціокультурних, юридичних, політичних, економічних, духовних норм, зразків, стандартів поведінки і взаємодії.

Отримання будь-якої послуги зазвичай пов'язане з певним ризиком, тому надавач має передбачати його вірогідність і потенційні наслідки. Пріоритетною стає спільна робота публічного та приватного секторів із розподілення ризиків, що зумовило розроблення нової концепції їх партнерства. Акцентуючи роль держави на адресному захисті найуразливіших верств населення, вважаємо за потрібне розширити участь приватного бізнесу у виробництві й розподілі суспільних благ.

Демократичні перетворення у місцевому та регіональному розвитку формують новий підхід до розв'язання проблем управління, коли наріжним каменем їх вирішення вважаються умови існування людини, соціальних груп і громад у цілому, вони мають вважатись цільовим орієнтиром діяльності органів місцевої влади в соціально-економічному розвитку, що визначає весь комплекс перетворень у формуванні ринку послуг, які охоплюють взаємозв'язок економічних, соціальних і екологічних аспектів [3, с. 44].

Рівень надання публічних послуг є одним із найважливіших показників соціально-економічного розвитку будь-якої територіальної громади, регіону, держави. Формуючись під впливом складних суспільних процесів, він відображає всю сукупність соціально-економічних проблем, їх динаміку і перспективи. У зв'язку з цим необхідно здійснити узагальнення засад і тенденцій-реформування сфери споживання в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави.

Зазначимо, що сервісно-орієнтована державна політика є унікальною діяльністю органів влади щодо прийняття й застосування нормативно-правової бази, розробки та реалізації узгоджених організаційних заходів, визначення й використання необхідних ресурсів. З урахуванням цього існування сучасного інституту публічних послуг передбачає переосмислення характеру взаємовідносин між органами влади різних рівнів і кожною людиною. На нашу думку, у процесі прийняття управлінських рішень необхідно посилити систему моніторингу на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, урахувати громадські та приватні інтереси у розв'язанні нагальних проблем на рівні територіальних громад.

У дослідженні зазначено, що якщо в територіальній громаді є чітко виписана процедура проведення громадських слухань, вона може бути використаною для підготовки та проведення обговорення мешканцями. Питання участі громадськості та врахування її думки при прийнятті, наприклад, містобудівних рішень лише набуває свого значення, і в умовах зростання обсягів будівництва на регіональному рівні повинно бути врегульовано з урахуванням позицій як пересічних громадян, так і суб'єктів будівництва.

Отже, реформа децентралізації влади виявила значну кількість проблем у розвитку регіонів через їх обмежений доступ до необхідних ресурсів. Водночас у більшості територіальних громад відсутні ефективні управлінські механізми мобілізації й концентрації внутрішнього потенціалу та відповідної системи суспільної мотивації, що позначається на стані матеріальної інфраструктури, сфері публічних послуг (житлово-комунальне господарство, соціально-гуманітарна сфера тощо). З'ясовано, що суспільні продукти – це товари, роботи та послуги, які виробляються і надаються тільки публічним сектором, задовольняють потреби усього суспільства [4, с. 13].

Установлено, що публічно-приватне партнерство як інституалізований механізм, ставши обов'язковим атрибутом сучасності, особливо гостро поставив питання перед публічним сектором щодо пошуку джерел і нових суспільних форм соціально-політичного та економічного розвитку, гармонізації із соціальними відносинами та навколишнім середовищем. Такі глобальні тенденції позначаються на діяльності публічного сектору, якому потрібно відповідати на виклики динамічних змін у структурі та обсязі попиту на публічні послуги, а відповідно – здійснювати суцільну модернізацію інфраструктури послуг. У сучасних умовах на формування суспільного сектору впливає низка факторів: зміна ринкової ситуації у сфері природної монополії на основі науково-технічного прогресу; необхідність розвитку міжнародних господарських зв'язків, чому протидіє національна регламентація; криза публічних фінансів, що підриває довіру до уряду й обмежує реальні можливості фінансування суспільного сектору [4, с. 8].

Публічно-приватне партнерство визначається сьогодні здебільшого у двох аспектах: суто з точки зору визначеного конт-

раком фінансово-економічного та організаційного механізму взаємодії із реалізації конкретного проекту, або більше із суспільно-політичних міркувань, як інструмент делегування певної сфери виконання владних зобов'язань [5, с. 17].

Отже, децентралізація публічної влади передбачає кардинальні зміни в системі місцевого самоврядування – не лише кардинального організаційно-правового вдосконалення діяльності посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування, а й пошуку нових підходів до підвищення якості надання публічних послуг. Виходячи із зазначеного органи місцевого самоврядування повинні мати чітке уявлення про те, чого вони прагнуть досягнути та який сервіс надавати в майбутньому. Це вимагає безпосередньої співпраці з представниками бізнесу і населенням для розуміння потреб, очікувань і пріоритетів усіх членів територіальної громади.

Виявлено, що величезну роль у розбудові сервісно-орієнтованої держави відіграє громадський сектор, який може бути представлений волонтерським рухом. Забезпечення високої конкурентоспроможності без інноваційних управлінських підходів неможливі, що детермінує потребу в пошуку ефективних підходів у розв'язанні соціальних проблем, адекватних масштабам і характеру суспільних перетворень. Вимоги демократизованого суспільства спонукають до створення результативної, зорієнтованої на потреби людини, системи управління, спрямованої на підвищення ефективності публічного сектору [6, с. 28–29].

Новизна науково-дослідної роботи на тему “Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави” полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і концептуальних засад щодо розбудови сервісно-орієнтованої держави, що дало можливість з'ясувати різноманітність розуміння та проблемність побудови сервісної держави і формування ринку публічних послуг, методологічні основи моделювання нормативно-правових важелів надання публічних послуг; виявити механізми реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері розвитку заповідної справи, а також особливості публічного управління сферою планування розвитку територій; узагальнити теоретико-методологічні та прикладні аспекти державно-приватного партнерства в сис-

темі публічного управління розвитком регіону, а також взаємодії органів місцевого самоврядування з волонтерськими рухами в процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Доведено, що перетворення України на сервісно-орієнтовану державу в усіх регіонах можливе шляхом налагодження дієвих зв'язків між споживачем і надавачем послуг, що значно покращить якість усіх процесів, створить комфортні умови для життя, праці (ведення бізнесу) та відпочинку населення. Лише за таких обставин можливо сформувати громадянське суспільство, яке є важливою передумовою правової демократичної держави, але, на нашу думку, демократія можлива за умови персональної відповідальності за діяльність і бездіяльність усіх громадян, незалежно від посади і статусу. Крім того, посадові особи і службовці органів місцевого самоврядування, працівники комунальних підприємств, депутати місцевих рад з метою зміцнення довіри громадян до своєї діяльності повинні постійно підвищувати свій рівень професійної компетенції, формувати позитивний імідж надавача публічних послуг, що є необхідною передумовою розбудови сервісно-орієнтованої держави та зміцнення розвитку регіонів України. Цьому та іншим питанням будуть присвячені наступні наші дослідження.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

2. Васильєва Н. В. Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : зб. ст. І Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 21–22 трав. 2015 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 25–28. – Режим доступу: www.oridu.odessa.ua/9/buk/K_F_inf_book_1.pdf.

3. Плющ В. І. Державна послуга як різновид функцій органів виконавчої влади / В. І. Плющ // Вісн. НАДУ. – 2009. – Вип. 2. – С. 41–48.

4. Мельник А. Ф. Модернізація суспільного сектора економіки в умовах глобальних змін : монографія / А. Ф. Мельник. – Тернопіль : ТНЕУ, “Екон. думка”, 2009. – 528 с.

5. Сич Н. Науково-практичні засади залучення приватного сектору до виконання завдань публічної влади / Н. Сич // Упр. су-час. містом. – 2008. – № 1–4/1–12 (29–32). – С. 13–20.

6. Івженко І. Б. Концептуальні основи управління соціальним розвитком громад в контексті децентралізації / І. Б. Івженко // Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 12 жовт. 2017 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, І. В. Розпутенка. – Київ : НАДУ, 2017. – Т. II. – С. 28–30.

References

1. Konstytutsiya Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

2. Vasylieva N. V. Evolyutsiya protsesu munitsypal'noyi konsolidatsiyi v Ukraini [Evolution of the Municipal Consolidation Process in Ukraine] / N. V. Vasylieva // Suspil'no-politychnyy ta sotsiokul'turnyy rozvytok pivdennoho rehionu Ukrainy: istorychni tradytsiyi i suchasni tendentsiyi : zb. st. I Vseukr. nauk.-prakt. konf. (Odesa, 21–22.05.2015). – Odesa : ORIDU NADU, 2015. – S. 25–28. – Rezhym dostupu: www.oridu.odessa.ua/9/buk/K_F_inf_book_1.pdf.

3. Plyushch V. I. Derzhavna posluha yak riznovyd funktsiy orhaniv vykonavchoyi vlady [State service as a kind of functions of executive authorities] / V. I. Plyushch // Visnyk NADU. – 2009. – Vyp. 2. – S. 41–48.

4. Mel'nyk A. F. Modernizatsiya suspil'noho sektora ekonomiky v umovakh hlobal'nykh zmin [Modernization of the public sector of the economy in the conditions of global change] : monohr. / A. F. Mel'nyk. – Ternopil' : TNEU, “Ekonomichna dumka”, 2009. – 528 s.

5. Sych N. Naukovo-praktychni zasady zaluchennya pryvatnoho sektoru do vykonannya zavdan' publichnoyi vlady [Scientific and practical principles of attracting private sector to the tasks of public authority] / N. Sych // Upravlinnya suchasnym mistom. – 2008, № 1–4/1–12 (29–32). – S. 13–20.

6. Ivzhenko I. B. Kontseptual'ni osnovy upravlinnya sotsial'nym rozvytkom hromad v konteksti detsentralizatsiyi [Conceptual bases of social development management of communities in the context of decentralization] / I. B. Ivzhenko // Natsional'ni tsinnosti y natsional'ni interesy v systemi publichnoho upravlinnya: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu (Kyiv, 12 zhovt. 2017) / za zah. red. V. S. Kuybidy, I. V. Rozputenka. – K. : NADU, 2017. – T. II. – S. 28–30.

Summary

Problem statement. Transformational processes taking place in Ukraine should create capable territorial communities capable to provide public services at a high quality level to residents through qualified and responsible local government bodies. Throughout the period of independence, numerous attempts have been made by the state authorities and different approaches to addressing acute problems have been applied. However, the problem of forming a “service state” is still relevant today.

Actual scientific researches and issue analysis shows that today the majority of citizens are deprived of the opportunity to use high-quality public services. Studies on the basis of the systematic approach and analysis for strengthening service provision by authorities of different levels should be represented by a set of scientific theories, concepts and methods. With all their specificity and diversity, they are similar in understanding and considering the selected objects and the set of interconnected elements that are considered as a whole.

The article purpose is to approbate and publicize the research results on the topic “Theoretical and methodological aspects of public management of the regional development in the formation of the service-oriented state”, in particular, to substantiate theoretical and methodological peculiarities of public management of the regional development in the formation of the service-oriented state.

Presentation of basic material of the research. As stated in the Constitution, Ukraine is a sovereign, independent, democratic, social, and law-governed state. However, the domestic system of public management with a high level of corruption creates significant barriers for the effective functioning of spheres and sectors important for the life of all citizens of the state. The latest development of Ukraine is

carried out under the influence of geopolitical and internal challenges. The main priority of democratic governance is serving civil society.

It is revealed that, first of all, the process of formation of the service-oriented state requires the change of the institutional model of the existing system of public management. Numerous reforms that face the considerable opposition from both individual government officials of various levels and the public are aimed at it. In order to achieve the high quality of service provision, it is necessary to determine expectations of target customers about the service quality and ensure effective management. The level of public service provision is one of the most important indicators of the socio-economic development of any territorial community, region or state.

It should be noted that service-oriented state policy is a unique activity of authorities in the adoption and application of the regulatory framework, development and implementation of agreed organizational measures, definition and use of the necessary resources. A huge role in the development of the service-oriented state is played by the public sector.

Conclusions and directions for further research. The issue of providing public services requires legislative and institutional improvement of procedures. Defining the “service state” it must be understood that a high-quality, affordable and comfortable service should be provided through the development of interconnections between the population, private and public sectors.

Thus, the construction of the “service state” can be achieved by establishing effective two-way communication between a consumer and a service provider. It will significantly improve the quality of all processes, create comfortable conditions for life, work (business) and recreation of the population. A civil society is an important prerequisite for a legal democratic state. However, in our opinion, democracy is possible provided by personal responsibility for the activity and inactivity of all citizens, regardless of their position and status. This and other questions will be devoted to our next research.