

УДК 35/352:338.22

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-29>

М. І. Іщенко

доктор економічних наук,
професор кафедри
обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету

Є. В. Міщук

кандидат економічних наук,
доцент кафедри
обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету

А. С. Костенко

магістрант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Криворізького національного університету

МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПАРТНЕРСТВА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З БІЗНЕС-СТРУКТУРАМИ

У статті проведено огляд базових понять, які застосовуються під час характеризування механізмів та технологій у публічному управлінні та адмініструванні. Виявлено, що серед науковців відсутнє чітке розмежування цих понять. Диференційовано наявні підходи до їх розуміння. Запропоновано розмежувати механізми публічного управління та механізми публічного адміністрування шляхом розуміння під першими способів здійснення публічної влади для досягнення стратегічних цілей, а під другими – об'єктно-суб'єктної взаємодії як всередині публічної адміністрації, так і з її зовнішнім оточенням. Диференційовано механізми публічного управління на економічні, правові, комбіновані, а механізми публічного адміністрування – на адміністративні, організаційні, комбіновані. Встановлено співвідношення понять «механізми» та «технологія» у сфері публічності. Показано, що технології у сфері публічності покликані передусім допомогти реалізувати задіяні механізми. Зроблено розмежування щодо розуміння технологій публічного управління та технологій публічного адміністрування. При цьому перші характеризують сукупність взаємопов'язаних прийомів та засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного управління, а другі становлять сукупність прийомів та засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного адміністрування, об'єднаних у відповідний технологічний ланцюг. Зроблено розмежування понять механізмів та технологій публічного управління й адміністрування на прикладі партнерства влади з бізнес-структурами. Для цього використано дані, отримані від виконавчого комітету Криворізької міської ради. Показано, що механізми публічного управління у сфері партнерства муніципальної влади з бізнес-структурами міста є певними процесами, які характеризують послідовність виконання системи операцій щодо відповідної взаємодії для перетворення інтересів територіальної громади на конкретні проекти, а призначенням технологій публічного управління є визначення раціональних прийомів та засобів, за допомогою яких виконуються операції та стадії процесів, які, зрештою, сприятимуть зростанню ефективності механізмів публічного управління.

Ключові слова: *способи, публічна влада, процес, процедура, засоби, виконавчий комітет.*

Постановка проблеми. Основні засади механізмів та технологій добре розроблені для системи державного управління України, однак у контексті публічності вимагають додат-

кового переосмислення. Водночас органи місцевої влади (в особі виконкому міської ради) намагаються створити оптимальні умови для інноваційного розвитку, залучення інвестицій,

організації ефективного партнерства, реалізації соціальних аспектів. Прямими обов'язками виконкому є сприяння місцевому бізнесу, створення комфортного середовища для громадян щодо пошуку нових методів та інструментів для досягнення результату. Зацікавленість у пошуку сучасних форм партнерства влади та бізнесу визначається неефективною діяльністю державних підприємств, вимогами суспільства щодо якості життя, розширення можливостей для розвитку, отримання послуг тощо. Малий та середній бізнес є ключовим у планах розвитку більшості міст України, адже це є безпосереднім шляхом до становлення ринково-інноваційної економіки, створення значної кількості робочих місць, використання новітніх технологій, наповнення бюджетів міст.

Налагодження тісного взаємозв'язку, порозуміння між місцевою владою та бізнесом є запорукою процвітання міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження механізмів та технологій публічного управління, відокремлене від механізмів та технологій публічного адміністрування, є мало розробленим у фаховій літературі. Однак безпосередньо механізми державного управління й адміністрування розглядалися в працях таких учених, як О.Ю. Оболенський [2], О.В. Федорчак [3], В.Б. Авер'янов [4], В.Я. Малиновський [5], В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова [6]. Останні з перелічених науковців також приділили увагу висвітленню поняття й змісту технологій публічного адміністрування. Незважаючи на широке застосування зазначених термінів, їх дефініції не висвітлені повною мірою, що потребує додаткового аналізу.

Метою статті є визначення механізмів та технологій публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами.

Виклад основного матеріалу. Дослідження того, що є конкретними механізмами та технологіями публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами, доцільно розпочати з понятійно-категоріального апарату термінів «механізм публічного управління» та «технологія публічного управління». Спочатку термін «механізм» був більш притаманним технічним наукам, але з часом він набув все більшого поширення в економічній літературі. Так, в економічній енциклопедії він має такі дві дефініції [1, с. 355]:

– система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності;

– внутрішній пристрій машини, устаткування тощо, тобто система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію.

У теорії державного управління його трактують також як систему. Наприклад, як систему механізми державного управління розуміють О.Ю. Оболенський та О.В. Федорчак:

– просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних додатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання й функції держави або забезпечує їх здійснення [2];

– складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [3].

Крім того, на наш погляд, можна виокремити інституціональний та процесний підходи до розуміння механізмів державного управління.

Представником першого підходу є В.Б. Авер'янов, який трактує його як «сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [4]. До представників другого підходу можна віднести В.Я. Малиновського, який механізмами державного управління назвав «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [5].

Імперативне поняття «засоби» застосував колектив авторів на чолі з В.Б. Дзюндзюк та Н.М. Мельтюховою. Їх визначення загалом дуже схоже на попереднє, але вони говорять не про управління, а про адміністрування (причому публічне). Отже, під механізмами публічного адміністрування вищезгаданий колектив розуміє спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адмі-

ністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, вся країна) задля забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [6]. Однак публічне управління – це не те саме, що публічне адміністрування. У зв'язку з цим пропонуємо розмежувати дефініції їх механізмів таким чином:

- механізми публічного управління – це способи здійснення публічної влади для досягнення стратегічних цілей;

- механізми публічного адміністрування – це способи об'єктно-суб'єктної взаємодії як всередині публічної адміністрації, так і з її зовнішнім оточенням; при цьому механізми здійснення процесу публічного адміністрування класифікуються за такими суб'єктами, як Президент, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування [6].

Отже, окремі приклади поділу механізмів публічного управління й адміністрування виглядатимуть таким чином:

- механізмами публічного управління є економічні, правові, комбіновані;

- механізмами публічного адміністрування є адміністративні, організаційні, комбіновані.

Зауважимо, що в науковій фаховій літературі відсутнє єдине тлумачення як самого поняття «технологія управління», так і понять «технологія публічного управління чи адміністрування».

Вважаємо доцільним звернути увагу на етимологію терміна «технологія», який складається з двох грецьких слів (“*téchne*” – «мистецтво, майстерність», “*logos*” – «вчення») [7]. У теорії управління в такому сенсі поняття «технологія» практично не вживається. Натомість можна виділити кілька підходів до визначення технології управління, серед яких слід назвати процесний та процедурний. Причому обидва підходи не суперечать один одному. Так, ілюстрацією процесного підходу є твердження К. Маркса, який технологією називав «розклад <...> процесу на відповідні операції та елементи» [8, с. 493].

За процедурного підходу ключовим є акцент на послідовний порядок виконання чого-небудь.

Згідно з В.О. Мосейко, технологія управління характеризується сукупністю взаємопов'язаних управлінських процедур, спрямованих на обґрунтування, розроблення, ухвалення та виконання управлінських рішень [9, с. 90].

Згідно з Н.В. Стефановим, технологія управління передбачає діяльність, планомірно розчленовану на елементи, які реалізуються в певній послідовності [10, с. 182].

З огляду на те, що від латинської “*processus*” – це «рух», а від англійської “*process*” – це «послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком», на наш погляд, послідовність процедур і є процесом.

Стосовно державного управління слід указати на таку особливість: технології державного управління знайшли широке застосування у науковому термінологічному обороті, проте конкретизація дефініції цього терміна надається рідко. Натомість у відповідних дослідженнях науковці переважно використовують поняття «технології управління», «політичні технології» та «інформаційні технології». Це зауваження стосується також застосування поняття «технології публічного управління». Однак конкретизація терміна більше притаманна працям з публічного адміністрування. Наприклад, у роботі [6] технологією публічного адміністрування названо «детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретно посадовою особою) для досягнення певної мети». Проте ми не можемо цілком погодитися з таким визначенням, оскільки, спираючись на застосовані авторами [6] імперативні поняття «детальний опис дій», більшість нормативно-правових актів можемо охарактеризувати таким словосполученням. З іншою частиною визначення загалом можна погодитися.

Для поглибленого розуміння сутності понять, які аналізуються, доцільно виявити співвідношення понять «механізм» та «технологія». Очевидно, що у виробничому контексті технологія є поняттям, яке ієрархічно вище, ніж поняття «механізм», оскільки саме від неї залежить вибір тих чи інших механізмів роботи. Проте в контексті публічності такий погляд, на нашу думку, потребує переосмислення. Річ у тім, що механізми в публічному управлінні та адмініструванні розглядаються більш широко, ніж їх морфологічні аналоги у сфері виробництва. Технологія у сфері публічності покликана передусім допомогти реалізувати задіяні механізми. Саме з цього твердження, ми вважаємо, можна зробити висновки про витоки цифрових та інформаційних технологій у публічній сфері.

Отже, задля розмежування понять, які нами досліджуються, пропонуємо такі визначення:

– технологія публічного управління – це сукупність взаємопов'язаних прийомів і засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного управління;

– технологія публічного адміністрування – це сукупність прийомів і засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного адміністрування, об'єднаних у відповідний технологічний ланцюг.

Зробимо розмежування понять механізмів та технологій публічного управління й адміністрування на прикладі партнерства влади з бізнес-структурами. Для цього використаємо дані, отримані від виконавчого комітету Криворізької міської ради.

Питання партнерства виконавчого комітету з бізнес-структурами в м. Кривому Розі належать до компетенції управління розвитку підприємництва. Ключова увага в діяльності цього управління спрямована на розвиток малого та середнього підприємництва в місті. Основні механізми публічного управління щодо партнерства між органами місцевого самоврядування та малими й середніми бізнес-структурами у м. Кривому Розі прописані в «Програмі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в м. Кривому Розі на 2017–2020 роки». Ця Програма є комплексом механізмів, спрямованих на сталий розвиток малого й середнього підприємництва та відкритого партнерства влади, бізнес-асоціацій та громадських організацій підприємців, є основним інструментом реалізації публічної політики управління розвитку підприємництва виконкому Криворізької міської ради.

Для створення сприятливого середовища для розвитку бізнесу та реалізації регуляторної політики працюють міська координаційна рада з питань розвитку підприємництва та 12 галузевих рад підприємців, які одночасно є суб'єктами публічного адміністрування. З крупними бізнес-структурами, такими як промислові підприємства, на місцевому рівні додатково співпрацюють департамент фінансів (щодо регуляторної діяльності для забезпечення надходжень від місцевих податків та зборів, а саме єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, туристичного збору, плати за землю) та управління екології щодо міських заходів, ініційованих виконкомом та профінансованих бізнес-структурами.

Таким чином, механізми публічного управління у сфері партнерства між місцевими органами влади та бізнес-структурами м. Кривого Рогу включають:

– механізми щодо сприяння розвитку підприємництва, дерегуляції його діяльності (регуляторна діяльність (перегляд нормативно-правових актів, ухвалення регуляторного акта «Про конкурсні засади розміщення тимчасових споруд та утримання об'єктів благоустрою в м. Кривому Розі»));

– зменшення податкового навантаження (місцева влада відповідно до Бюджетного кодексу України регулює питання місцевого оподаткування (зниження розмірів ставок єдиного податку для платників I групи з 4% до 8%, II групи – з 4% до 17% за максимально допустимих 10% та 20%, передбачених Податковим кодексом України);

– муніципальні проекти «Марка якості», продовольчі ярмарки та виставково-ярмаркові заходи, ініційовані виконкомом за участю бізнес-структур;

– соціальне партнерство (реалізація 6 муніципальних проектів «Зігріємо турботою ветерана», «Найкраще – дітям», «Кривий Ріг – місто дитячих розваг», «Підприємницький воркшоп», «Криворізька гостинність», «Кіно без віку»);

– здачу в оренду підприємцям приміщень муніципальної власності, що передбачає їхнє ефективне використання, утримання, а також поповнення місцевого бюджету;

– виконання промисловими підприємствами міста міської екологічної програми та фінансування її заходів;

– розвиток промислового туризму.

Механізми публічного адміністрування проявляються у:

– співпраці виконкому міської ради, промислових підприємств міста та комунального підприємства «Інститут розвитку міста Кривого Рогу» Криворізької міської ради щодо розвитку промислового туризму;

– співпраці бізнес-структур та фіскальних органів (зокрема, щодо справляння місцевих податків та зборів);

– співпраці бізнес-структур та інших органів публічної влади під час вирішення різних питань їх діяльності (наприклад, під час отримання дозволів, ліцензій).

У зв'язку з тим, що механізми публічного управління у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами є певними процесами, що

характеризують послідовність виконання системи операцій щодо відповідної взаємодії для перетворення інтересів територіальної громади на конкретні проекти, призначенням технологій публічного управління є визначення раціональних прийомів та засобів, за допомогою яких виконуються операції та стадії процесів, що, зрештою, сприятимуть зростанню ефективності механізмів публічного управління.

Сучасними технологіями публічного управління щодо партнерства муніципальної влади та бізнес-структур у м. Кривому Розі є:

– реалізація клієнтоорієнтованого підходу до обслуговування суб'єктів господарювання під час надання адміністративних послуг;

– опитування (анкетування) представників бізнес-структур для експрес-аналізу бізнес-клімату;

– підвищення інформаційної обізнаності суб'єктів господарювання через проведення освітніх семінарів, тематичних сюжетів, фокус-груп;

– оприлюднення проектів, прийнятих регуляторних актів на офіційному веб-сайті Криворізької міської ради та її виконавчого комітету, а також у Криворізькій міській газеті «Червоний гірник»;

– залучення до консультацій понад 500 представників мікропідприємництва та малого підприємництва стосовно оцінювання впливу регулювань;

– проведення громадських слухань щодо обговорення проектів регуляторних актів, аналізу їх регуляторного впливу та визначення ефективності прийнятих рішень;

– проведення семінарів, круглих столів, форумів, зборів тощо за участю представників влади та бізнес-структур.

Найбільш яскравими прикладами технологій публічного адміністрування у сфері взаємодії влади та бізнесу можуть слугувати:

– використання веб-сайту Криворізької міської ради та її виконавчого комітету задля забезпечення систематичного оновлення інформації з регуляторної діяльності у підрозділі «Регуляторна політика» розділів «Законодавство України», «Інформаційна база», порталу «Криворізький ресурсний центр» та його інформаційного модуля «Віртуальний бізнес-інкубатор»;

– використання Єдиного державного порталу відкритих даних;

– використання модуля «Відкритий бюджет» на порталі «Криворізький ресурсний

центр», що надає доступ громадськості до детальної інформації про обсяги доходів та видатків бюджету м. Кривого Рогу;

– використання модуля «Путівник інвестора», на якому розміщено відомості для потенційних інвесторів про стан соціальних та капітальних інвестицій в місті, інвестиційні пропозиції та об'єкти інвестування;

– вдосконалення організації надання адміністративних послуг Центром «Віза».

Висновки і пропозиції. Таким чином, механізми та технології публічного управління й адміністрування тісно пов'язані між собою. При цьому механізми не можуть обійтися без технологій так само, як і технології у сфері публічності не можуть існувати відокремлено від механізмів. Осмислення понятійно-категоріального апарату щодо відокремленого визначення механізмів та технологій публічного управління від механізмів та технологій публічного адміністрування сприятиме розвитку науково обґрунтованого підходу до їх розроблення в усіх відповідних сферах, а не тільки у відносинах влади з бізнес-структурами. Напрямом подальших досліджень є розроблення нових форм технологій публічного управління та окремо публічного адміністрування, що сприятиме більшій відкритості державних та муніципальних структур.

Список використаної літератури:

1. Економічна енциклопедія / відп. ред. С.В. Мочерний. Київ : видавничий центр «Академія», 2001. Т. 2. 460 с.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
3. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
4. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 432 с.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. і випр. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
6. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2007. URL: <http://slovari.yandex.ru/dict/economic>.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 23. 450 с.

9. Мосейко В.О. Управление по изменениям. Концепция внутрифирменного управления в структурах среднего и малого бизнеса : монография. Волгоград : изд-во Волгоградского государственного университета, 2001. 464 с.
10. Стефанов Н.В. Общественные науки и использование технологии. Москва : Мысль, 1976. 282 с.
-

Ishchenko M. I., Mishchuk Ye. V., Kostenko A. S. Mechanisms and technologies of public management and administration in the field of partnership of local authority with business structures

The article provides an overview of the basic concepts used in characterizing mechanisms and technologies in public management and administration. It was revealed that among scientists there is no clear distinction between these concepts. Differentially existing approaches to their understanding. It is proposed to distinguish between public management mechanisms and public administration mechanisms by understanding the first as ways to exercise public power to achieve strategic goals, and the second as methods of object-subject interaction both within the public administration and with its external environment. Differentiated public management mechanisms for economic, legal, combined, and public administration mechanisms for administrative, organizational, combined. A correlation is established between the concepts of "mechanisms" and "technology" in the field of publicity. It is shown that technologies in the field of publicity are intended, first of all, to help implement the mechanisms involved. A distinction is made in the understanding of public management technologies and public administration technologies. At the same time, the former characterize a set of interconnected methods and means of maintaining a stable mode of functioning of public management mechanisms; and the second is a set of techniques and means of maintaining a stable mode of functioning of public administration mechanisms, combined into an appropriate technological chain. A distinction is made between the concepts of mechanisms and technologies of public management and administration by the example of partnership between the authorities and business structures. For this, we used data obtained from the executive committee of the city council of the city of Krivoy Rog. It is shown that public management mechanisms in the partnership of the municipal government with the city's business structures are certain processes that characterize the sequence of operations in the direction of appropriate interaction to transform the interests of the territorial community into specific projects, and the purpose of public management technologies is to determine rational methods and the means by which the operations and stages of the processes that ultimately contribute to the growth of the effectiveness of the mechanisms of good governance.

Key words: ways, public authority, process, procedure, facilities, executive committee.