

УДК 351

В. В. Гришко,
 д. е. н., професор, Національний університет "Полтавська політехніка
 імені Юрія Кондратюка", заслужений економіст України,
 посадова особа місцевого самоврядування 1 рангу, 1 категорії
 ORCID ID: 0000-0001-9183-4008

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.17—18.81

КВАДРАТ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

V. Grishko,
 Doctor of Economic Sciences, Professor, National University "Yuri Kondratyuk Poltava Polytechnic",
 Honored Economist of Ukraine, official of local self-government 1 rank, 1 category

SQUARE EFFICIENCY PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проаналізовано основні проблеми сучасного стану системи публічного управління в Україні, визначено причини його неефективності. Зокрема наголошено на неефективній державній і самоврядній бюрократії, що значною мірою пояснюється узаконеними на державному рівні критично повільними, неефективними, токсичними для інновацій та інвестицій бюрократичними процедурами. Для швидкої оптимізації процедур необхідним вважається зміна принципу встановлення повноважень органів публічного управління з дозволено лише те, що передбачено законом на дозволено все, що не заборонено законом. Окреслено напрями підвищення ефективності системи органів публічної влади на інноваційних засадах, зокрема підвищення ролі і значення транспарентності як засобу соціального порозуміння, зняття гостроти соціальних проблем. Обґрунтовано необхідність інтегрованого підходу до публічного управління у вигляді квадрату ефективності управління, де рівнозначними складовими мають бути: менеджмент, адаптивне адміністрування, оптимізація процедури, транспарентність.

The article analyzes the main problems of the current state of the public administration system in Ukraine, identifies the reasons for its inefficiency. In particular, there is an emphasis on inefficient state and self-governing bureaucracy, which is largely explained by state-critical critically slow, inefficient, toxic to innovation and investment bureaucratic procedures. In order to quickly optimize the procedures, it is necessary to change the principle of establishing the powers of public administration bodies from only what is provided by law to everything that is not prohibited by law. The directions of increasing the efficiency of the system of public authorities on the basis of innovation are outlined, in particular, increasing the role and importance of transparency as a means of social understanding, removing the severity of social problems. The necessity of an integrated approach to public administration in the form of a square of management efficiency is substantiated, where the equivalent components should be: management, adaptive administration, procedure optimization, transparency.

It is concluded that at this stage of Ukraine's development as a modern state, it is necessary to focus on the balance and harmony of the four management components: management, adaptive administration, procedure optimization, transparency. What we call the square of public administration efficiency. It is a square, not just a rectangle, because the essence is in the equivalence and equality of all its sides, which balance and complement each other. At the same time, transparency as a system and management as a system-situational process and effective management technology should neutralize bureaucracy by optimizing the procedure without destroying bureaucracy as a generally accepted form of public administration. The author argues that the key problem of public administration is not bureaucracy, but bureaucracy, legalized extremely slow and inefficient, toxic to progressive changes bureaucratic procedures, based on the constitutional principle that public authorities, its officials are allowed only what is provided by law and the prevailing paradigm that any changes should be made within the current legislation, which de facto eliminates the possibility of such changes and preserves the routine: fear of change, following the pattern, outdated rules and habits.

Ключові слова: публічне управління, ефективність, менеджмент, транспарентність, адміністрування, комунікації, право, бюрократія, бюрократизм.

Key words: public administration, efficiency, management, transparency, administration, communications, law, bureaucracy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Попри перманентні спроби реформування системи публічного управління, органи виконавчої влади і місце-

вого самоврядування в країні залишаються недостатньо ефективними. Причинами цього є ряд факторів та обставин, що укорінилися в системі управління державою. Передусім — це критично повільні та неефективні бюрократичні процедури, а також домінуюча сьогодні парадигма, що будь-які зміни в системі публічного уп-

равління можуть здійснюватися лише в рамках чинного законодавства, що де-юре блокує можливість таких змін.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

За останні роки в Україні опубліковано ряд досліджень, присвячених реформуванню і модернізації публічного управління. Серед них можна виокремити роботи А. Аверянова, В. Бакуменка, О. Борисовської, Ю. Ганущака, А. Ткачука, М. Лахижі, А. Матвієнка, О. Оболенського, О. Черчатого, Г. Шарого. Однак сьогодні бракує розвідок, які аналізують передусім причини незавершеності реформ.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є виявлення причин неефективності спроб реформування системи публічного управління та пошук раціональних шляхів оптимізації цієї роботи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

За роки незалежності Україна змінила п'ять президентів, десятки урядів, але до цього часу не реалізувала свій потенціал демократичної держави. Очевидно, причина цього не лише в кадрах. А в системі управління, яка імітуючи зміни, по суті залишається незмінною, де продовжує панувати формалізм і рутини.

На наш погляд, не дуже перебільшив американський науковець і практик Єдвард Демінг, який стверджує, що ефективність на 95 % залежить від того як побудована система і лише на 5% від поточної діяльності людей, які в ній працюють [3].

Очевидно також, що існуючу систему публічного управління необхідно адаптувати до викликів середовища і часу. Неочевидно — КОМУ І НАСКІЛЬКИ. Адаптувати частково за допомогою існуючої системи чи адаптувати її аж до втрати ідентичності? Питання не риторичне.

Адаптація системи публічного управління в Україні йде у форматі реформ: змінюється структура, процедури, залучаються нові люди, зроблено суттєві кроки в напрямку децентралізації управлінських функцій. Але очікуваної ефективності до цього часу не спостерігається.

Згідно з даними ряду наукових досліджень і, зокрема, індексу глобальної конкурентноспроможності, опублікованих всесвітнім економічним форумом (81 місце серед 137 країн світу), діюча система публічного управління в Україні залишається неефективною, корумпованою та внутрішньо суперечливою, що є суттєвим гальмом на шляху динамічних змін в суспільстві, державі, економіці.

Цей висновок підтверджується практикою законодавчої неефективності, інституційної слабкості, недосконалої судової та адміністративних практик.

Серед ряду причин цієї дійсності зупинимось на (наш погляд) базовій і принциповій — НЕЕФЕКТИВНІЙ ДЕРЖАВНІЙ І САМОВРЯДНІЙ БЮРОКРАТІЇ яку, образно кажучи, буквально стриножив махровий бюрократизм у вигляді критично повільних та неефективних, токсичних для інновацій бюрократичних процедур, через що для впровадження навіть незначних змін потрібні буквально титанічні зусилля.

Найсвіжіший приклад: для організації процесу передачі аварійної будівлі в центрі Полтави у власність державної судової адміністрації знадобилось 117 поїздок до Києва, або необхідність проїхати майже 82000 кілометрів, що означає об'їхати земну кулю по екватору двічі! І це лише початок процесу...* Другий приклад із публікації Г. Шарого в газеті "Урядовий кур'єр" від 31 липня 2020 року: "щоб відкрити кіоск для продажу овочів потрібен майже рік, бо ця узаконена процедура складається з десяти пунктів і за кожним із них стоїть корупційна складова" [8].

Цьому сприяє домінуюча сьогодні парадигма, що БУДЬ-ЯКІ зміни мають реалізовуватися В РАМКАХ ЧИННОГО ЗАКОДАВСТВА, що по суті нівелює можливість таких змін. Особливо якщо врахувати, що під законом контролюючі органи розуміють всі підзаконні акти, рекомендації, положення, інструкції і таке інше.

Складається ситуація, коли обгрунтовано доцільне, нове, але поза рамками чинного законодавства не може впроваджуватися в життя і приносити користь, а чекати на зміни в діюче законодавство. Про те як не просто змінювати законодавство свідчить процедура прийняття закону про землю, коли тисячами поправок закон блокувався.

Це пояснюється не лише невідповідним рівнем професійної компетенції і професіоналізму, бюрократичною інерцією та опором інноваціям, постійним зволіканням з реальними діями (людський фактор), а має більш глибокі корені.

Однією з ознак публічного управління є функціонування у правових формах, тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення рішень у вигляді нормативно-правового акту. Очевидно, що в Україні діє неадекватне вимогам часу законодавство, яке об'єктивно не встигає за динамічними змінами і трансформаціями в соціально-економічних і політичних відносинах і гальмує реформування в тому числі і в царині публічного управління.

На жаль, витоки цієї проблеми закладені в Конституції України, де в статті 19 записано: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти ЛИШЕ на підставі, в межах повноважень та у СПОСІБ, що передбачені Конституцією та законами країни.

Іншими словами: органи публічного управління, їх посадові особи можуть реалізувати свої посадові особи лише те, що передбачено законом і не можуть робити нічого, що законом не передбачено!

Зробимо висновок на підтримку існуючого судження: серед головних проблем, які гальмують проведення реформ, виступає її законодавче забезпечення. Тому

гостро актуальним виглядає наукове забезпечення удосконалення нормативно-правового забезпечення інноваційних механізмів регулювання діяльності органів влади.

З точки зору практика (автор-посадова особа місцевого самоврядування 1 рангу) раціональним є і для публічного управління (за виключенням силового блоку) задіяти принцип: дозволено все, що не заборонено законом.

Вищенаведене і є обґрунтуванням однієї із 4 сторін квадрату ефективності публічного управління, яку ми назвали-оптимізація бюрократичної процедури (скорочено-процедура).

Другою стороною квадрату ефективності ми визнаємо — ТРАСПАРЕНТНІСТЬ. На наш погляд, найповніше розкрито його суть М. Пашковською, яка стверджує, що це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб [2].

Очевидно, що транспарентність — складний системний процес в якому ключова роль відводиться комунікаціям. Але не просто інформуванням, а процесу двостороннього обміну інформацією та ідеями, який веде до взаємного розуміння, залучення зацікавлених сторін до ухвалення та впровадження рішень, формування партнерських відносин. Головною метою комунікації є створення довірливих відносин між зацікавленими сторонами, формування реальних очікувань з боку громадськості, підвищення довіри громадян до уряду, суспільної підтримки політичних рішень, зняття гостроти соціальних проблем, протистояння інформаційній війні, політично заангажованим і корумпованим джерелам інформації, обґрунтування і роз'яснення здійснюваних управлінських заходів, акцентування уваги на національних інтересах. Що надзвичайно важливо в умовах гібридної і запеклої інформаційної війни.

Третя і четверта сторони квадрата ефективності публічного управління-менеджмент і адаптивне адміністрування. Менеджмент як ефективна соціально економічна технологія для досягнення будь якої організації, в тому числі і бюрократичного типу, поставлених цілей. Складається з набору принципів, методів, засобів, інструментів і форм управління, і що особливо важливо — з його інтегрованим підходом до управління, серед яких ми виділяємо системний і ситуаційний.

Його завдання забезпечити баланс мінливості і стійкості, традицій і новацій, вертикальних і горизонтальних зв'язків на всіх рівнях управління.

Це наука і мистецтво, управління якими мають досконало володіти не лише менеджери, а також державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування. На наш погляд саме нехтування вище приведеними підходами суттєво нівелює позитив від успішних дій.

Тут прикладом може слугувати концентрація владних повноважень і ресурсів в центрі на фоні їх децентралізації. Маємо на увазі, що практично одночасно з прозорим процесом передачі частини функцій і ресурсів до органів місцевого самоврядування йшов не гласний але зворотній процес зменшення прав представництв

центральної органів у регіонах і передачі їх до столиці, що значно ускладнило і підвищило вартість, зокрема, дозвільного процесу і в значній мірі підірвало довіру до влади через нарощування корупційного тиску.

У зв'язку з чим Г. Шарий стверджує, що "чинна бюрократична система унеможливує легалізацію приватних ініціатив і бізнесу" [8].

Потрібна антибюрократична технологія сучасного менеджменту з його функціями мотивації і контролю, що в поєднанні з реально діючою транспарентністю і оптимізацією бюрократичної процедури запустить механізм нейтралізації бюрократизму.

Але технологія без втілення в життя є мертвою і саме адміністрування дає змогу реалізувати цю технологію.

Поняття адміністрування означає професійну діяльність менеджерів організації або державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування по втіленню в життя управлінських рішень, тобто реалізацію поставлених задач. У реальному житті термін адміністрування часто сприймається в його негативному значенні — як керівництво засноване на примусових методах управління, нав'язуванні волі вищих посадових осіб нижчим, виданні наказів без логічного обґрунтування, на підставі суб'єктивних рішень.

І це не випадково, бо традиційні способи управління базувалися на застосуванні владних повноважень, жорсткій ієрархії та відірваних від суспільних інтересів бюрократичних процедурах.

Ми ж маємо на увазі адаптивне, гнучке адміністрування. Коли управлінське рішення має залежати від конкретної ситуації, бути правомірним і оптимальним, своєчасним і комплексним. Проблему постійного конфлікту понять правомірність і доцільність дозволяє вирішувати гнучкість, коли рішення повинно передбачати місце для прояву творчої активності виконавців, раціональної ініціативи для пошуку більш ефективних шляхів досягнення поставлених цілей.

Про важливість гнучкості в методах державних інституцій стверджує і "законодавець моди" в теорії інституалізму, лауреат Нобелівської премії Дуглас Сесіл Норт: "інституції мають бути гнучкими, такими, що забезпечують постійно змінювані потреби суспільства" [1].

Хочемо застерегти від прийняття рішень, які не мають конкретного управлінського змісту (псевдорішення) типу: прискорити розвиток, збільшити показники, посилити вимоги. І взагалі не забувати, що прийняття рішення це процес із чотирьох складових: розробка, обговорення, вибір оптимального варіанту і його інституалізація і що нехтування навіть однієї з названих складових множить його ефективність на нуль.

Під публічним управлінням ми розуміємо скоординовані групові дії з питань державного управління і місцевого самоврядування, що спрямовані на вирішення суспільних справ і в суспільних інтересах.

Головний об'єкт публічного управління — розвиток українського суспільства і такі його складові як територіальні громади, соціальні групи, суспільно-активна громадськість мають сприйматись не як об'єкти, а як одна із сторін публічно-управлінських відносин, як складові громадського суспільства. Ми маємо враховувати це особливо за умов, коли державне управління реформується в публічне, характерними особливостями яко-

го є широке залучення громадськості, сервісне призна-чення, тобто орієнтація на надання якісних публічних по-слуг і транспарентність.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

1. Ми живемо і діємо в умовах соціально-економічної і політичної модернізації України і маємо констатувати про зміни і в системі публічного управління: змінюється структура, процедури, залучаються нові люди, зроблено суттєві кроки в напрямі децентралізації управлінських функцій. Але очікуваної ефективності до цього часу не спостерігається на наш погляд через відсутність послідовності і системності, недооцінки транспарентності і комунікацій, як засобу зняття гостроти соціальних проблем, через спроби боротися з бюрократією, а не з бюрократизмом.

2. Ключовою проблемою публічного управління залишається не бюрократія, а бюрократизм, узаконені вкрай повільні та неефективні, токсичні для прогресивних змін бюрократичні процедури, що базується на конституційному принципі, згідно з яким органам публічної влади, її посадовим особам дозволено лише те, що передбачено законом і пануючій парадигмі, що будь які зміни мають робитися в рамках чинного законодавства, що де-факто нівелює можливість таких змін і консервує рутину: побоювання змін, слідування шаблону, застарілі правила і звички.

3. У складі публічного управління ключовим залишається рівень державного управління основною проблемою якого є дисбаланс діяльності її складових. Потрібен комплексний аналіз функціонування систем та структури органів державної влади (цілі, функції, завдання, ресурси, статус). Водночас гнучкість, а не формальний підхід — головний принцип сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу має діяти і в системі публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування. Це сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління зі здійснення процесів (дотримання процедур і правил) на досягнення якісних кінцевих результатів.

4. Враховуючи, що серед головних проблем, які гальмують проведення життєво необхідних реформ виступає її законодавче забезпечення, гостро актуальним є удосконалення нормативно-правового забезпечення у форматі інноваційних механізмів регулювання діяльності органів влади. Для швидкої адаптації системи публічного управління до динамічних змін і викликів середовища необхідна зміна узаконеного і діючого в органах державної влади і місцевого самоврядування ключового принципу — дозволено лише те, що передбачено законом на дозволено все, що не заборонено законом. Для цього необхідно внести зміни до статті 19 Конституції України.

5. Розуміючи про наявність значної кількості факторів впливу на стан ефективності публічного управління, на цьому етапі розвитку України як сучасної держави, пропонується сконцентрувати зусилля на балансі і гармонії чотирьох управлінських складових: менеджмент, адаптивне адміністрування, оптимізація процедури, транспарентність. Що ми називаємо квадратом

ефективності публічного управління. Саме квадрат, а не просто прямокутник, бо суть у рівнозначності і рівноправності всіх його сторін, що врівноважують та взаємно доповнюють одна одну. Водночас транспарентність як система і менеджмент як системно-ситуаційний процес і ефективна управлінська технологія мають нейтралізувати бюрократизм через оптимізацію процедури не руйнуючи при цьому бюрократію як загально визнану форму організації державного управління.

Література:

1. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. Переклад з англ. І. Бзюб. К. Основи. 2000. 198 с.

2. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці "Державне управління". Збірник наукових праць. "Ефективність державного управління". Випуск 34.

3. Роботи Е. Демінга з менеджменту якості. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-9639.html>

4. Конституція України від 28.06.1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про місцеве самоврядування: закон України від 25.05.1997 року №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

6. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 09.04.1999 №586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

7. Шарий Г. Інтернет-видання Полтавщина від 30.07.2020 р. URL: <https://poltava.to>

8. Шарий Г. Урядовий кур'єр" від 31.07.2020 р.

References:

1. Nort, D. (2000), Instytutsii, instytutsijna zmina ta funktsionuvannia ekonomiky [Institutions, institutional change and the functioning of the economy], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

2. Pashkovs'ka, M. (2013), "The concept of transparency in modern science "Public Administration"", Zbirnyk naukovykh prats'. "Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia", vol. 34.

3. Shapoval, M.I. (2007), "The work of E. Deming on quality management", available at: <http://www.info-library.com.ua/books-text-9639.html> (Accessed 05 Sept 2020).

4. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 05 Sept 2020).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 05 Sept 2020).

6. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On Local State Administrations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (Accessed 05 Sept 2020).

7. Sharyj, H. (2020), "Internet - publication Poltava region", available at: <https://poltava.to> (Accessed 05 Sept 2020).

8. Sharyj, H. (2020), Uriadovyj kur'ier, vol. 31.07.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2020 р.