

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 339.9:352/354[353.9]

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.3.1>

О. Б. Цісінська

головний спеціаліст відділу персоналу та нагород
Львівської обласної військової адміністрації,
асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

Н. Ю. Подольчак

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Інституту адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

ЕЛЕМЕНТИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В МЕЖАХ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Представлено поняття публічного управління як складової соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, освітніх, культурних, військових процесів з усіма можливими формальними та неформальними суб'єктами регіону та країни. Окреслено взаємодію основних елементів інституціоналізації публічного управління в контексті транскордонного співробітництва та пошуку спільних і дотичних компонентів нормативно-правової бази України та країн-членів ЄС, суб'єктів та форм транскордонного співробітництва і публічного управління, фінансової складової, територіальності та правил і механізмів співпраці. Наведено фактори впливу на процес інституціоналізації публічного управління в рамках транскордонного співробітництва. Запропоновано рекомендації вдосконалення інституційного забезпечення в сфері публічного управління в транскордонному співробітництві через усунення чинників, що блокують транскордонну діяльність. Наведено найвагоміші чинники блокування розвитку публічного управління транскордонного співробітництва, що спостерігаються та можуть вирішитися лише на міжнародному рівні, а саме: відсутність ідентичної чи спільної законодавчої бази, відсутність прозорого митного оформлення товару, відсутність достатньої прикордонної інфраструктури. Описано інституційні виклики та перешкоди, які існують при реалізації транскордонного публічного управління на державному рівні. Перелічено проблеми та бар'єри, які заважають ефективно розвивати транскордонну співпрацю на місцевому рівні. Запропоновано сучасні підходи та практики, які можуть бути використані для поліпшення інституційного формування публічного управління в контексті транскордонного співробітництва. Зазначено першочергові заходи суб'єктів публічного управління, які сприятимуть інтенсифікації транскордонного співробітництва через інституційні, законодавчі, фінансові, економічні та організаційні заходи. Подано рекомендації щодо: вдосконалення інституційного забезпечення прикордонних територій в рамках транскордонного співробітництва; кваліфікаційної підготовки фахівців з питань транскордонного співробітництва в обласних та районних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування; фінансового

та інформаційного забезпечення в рамках транскордонного співробітництва за участі державної адміністрації і органів місцевого самоврядування; ефективного та цільового залучення громади до транскордонної взаємодії на місцевому рівні.

Ключові слова: суб'єкти публічного управління, форми транскордонного співробітництва, ефект транскордонної взаємодії, чинники блокування розвитку публічного управління транскордонного співробітництва, нормативно-правова база транскордонного співробітництва.

Постановка проблеми. Дане наукове дослідження наголошує на важливості проблеми інституціоналізації публічного управління в контексті транскордонного співробітництва як для наукових досліджень, так і для практичного застосування. Звертається увага на необхідність розуміння цієї проблеми та її впливу на розвиток та ефективність публічного управління у транскордонному контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку публічного управління широко обговорюється в наукових працях різних вчених, а саме: Г.В. Атаманчука, В.В. Баштанника, Р.В. Ковбасюка, В.М. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, Дж. Нейсбіта, О.Ю. Оболенського, С.М. Серьогіна, Ю.П. Сурміна, А. Тоффлера, С. Удовіка, Ф. Фукуями, Ю. Хабермаса та ін. Еліно́р Остро́м у праці «Управління загальними ресурсами» досліджує інституціональні аспекти управління ресурсами та співробітництва, Жан-Клод Тільє, французький політолог, вивчав питання транскордонного управління та інституціонального співробітництва в Європейському союзі, а Роберт Кокс, відомий теоретик міжнародних відносин, займався питанням взаємодії інституцій та управління в контексті глобального співробітництва. Міжнародна установа Організація Економічного співробітництва та розвитку (OECD) регулярно публікує дослідження та звіти з питань публічного управління та транскордонного співробітництва.

Аналізуючи останні дослідження та публікації науковців, які стосуються інституціоналізації публічного управління в контексті транскордонного співробітництва, спираючись на вже наявні підходи та методи, зважаючи на реалії нашого сьогодення, спробуємо запропонувати власні рекомендації та висновки.

Мета статті. Проаналізувати основні складові фактори, які впливають на інституціоналізацію публічного управління в контексті транскордонного співробітництва. Це включає в себе вивчення існуючих інституційних рамок, правових норм, процедур та організаційних механізмів, які сприяють або перешкоджають розвитку транскордонного публічного управління.

Запропонувати рекомендації щодо удосконалення інституційного забезпечення в сфері публічного управління в рамках транскордонного співробітництва. Це включає ідентифікацію потенційних проблем, визначення недоліків і можливостей для покращення інституційного середовища, розробку рекомендацій з розвитку нових механізмів та політик, спрямованих на підвищення ефективності публічного управління у транскордонному контексті.

Завдання статті полягає в тому, щоб виконати аналіз факторів, що впливають на інституціоналізацію публічного управління в рамках транскордонного співробітництва, та запропонувати конкретні рекомендації щодо поліпшення інституційного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. В період, коли відбувається зміна соціальної та економічної систем та завершується проведення адміністративно-територіальної реформи, державні органи влади передають багато своїх функцій на нижчі рівні влади – суб'єктам управління, які до цього часу не виконували роль контролюючого чи наглядового органу. Тому, стає зрозумілим, що нові умови господарювання потребують інших підходів до публічного управління. А через кризу управління та принципово новий етап розвитку формування економіки іншого типу, як в державі, так в регіонах України, виникає потреба в ламанні стереотипів мислення, які склалися протягом великого періоду часу. Сьогодні триває етап «управлінської та інформаційної революції». Тому, розвиток регіонів України та держави в цілому відзначається великими змінами у змісті й формах, де поняття «публічне управління» набуває іншого значення, змісту та функцій, трансформується та модифікується.

В наукових джерелах досі відсутній чіткий понятійний апарат щодо поняття публічного управління, багато науковців не дають конкретного визначення, а лише розглядають його на поверхні. Це дозволяє нам розвивати термінологічну базу відповідно до нових умов господарювання державою та її регіонами.

Через орієнтацію розвитку держави шляхом спеціалізації, вирішення соціальних проблем

та відтворення умов, що забезпечують високу якість та високий рівень життєдіяльності людини, як найвищої цінності суспільства, варто звернути увагу на трансформацію публічного управління саме через цю призму. Формування організаційно-економічних умов усіма суб'єктами держави та регіонів, створення принципів економічної свободи та господарської самостійності також дають змогу виокремити зміну підходів до публічного управління. Орієнтація інвестиційної та структурної політики держави на попит і потреби ринку, формування і розвиток маркетингу, як основи розробки та реалізації програм поточного та стратегічного розвитку держави і її регіонів – це все є оцінкою кінцевого результату публічного управління. Щоправда, така оцінка прямо залежить від ступеня відповідності рівня економічного розвитку держави і її регіонів та рівня життєдіяльності населення через соціальні стандарти, бюджетне забезпечення, структуру доходів і витрат домогосподарств, екологію, демографічну ситуацію, екологічну безпеку тощо.

В сучасних умовах публічне управління відштовхується не від можливостей країни, а від потреб. Воно передбачає вираження і застосування людських умінь і ризиків на локальних місцях, в кожній окремій територіальній одиниці в залежності від їх сфери розвитку.

Тому, поняття «публічного управління», запропоноване нами, представляє собою сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на діяльність як регіону, так і держави в цілому, тобто — це управління соціально-економічними, екологічними, науково-технічними, освітніми, культурними, військовими процесами усіма можливими формальними та неформальними суб'єктами регіону та країни, іншими словами – це управління життєдіяльністю, як в окремих локальних одиницях, так і в державі.

В свою чергу, це означає, що вертикальна передача влади «згори - вниз» по трохи замінюється горизонтальними зв'язками. Як правило, поділ відповідальності між державою в цілому і регіонами проходить у формі, коли в Конституції країни обумовлюється, що за цен-



Рис. 1. Інституційне становлення публічного управління транскордонним співробітництвом

Джерело: авторська розробка

тральним урядом залишається обмежене коло сфер ведення (оборона, грошова емісія, пошта, залізні дороги, прикордонна служба тощо). Решта сфери ведення залишаються за регіонами. Але, в час війни, коли багато благодійних чи волонтерських об'єднань, приватних підприємств, окремих осіб перебрали на себе функцію матеріального чи фінансового забезпечення та поповнення військових фондів, співпраця приватних та державних акторів вийшла на інший рівень. Саме їх діяльність забезпечує ефективність управління, узгодження та координацію, що націлена на результат.

Ми бачимо, що публічне управління в класичному вигляді передбачає вплив державної влади на місця, керуючись шаблоном та використовуючи монополію у роботі з регіонами. Проте, сучасні реалії показують те, що можлива активна співпраця державних структур та суб'єктів приватного чи громадського сектору, об'єднання їх в мережі, кооперації тощо. Кінцевим результатом є спільна мета, ціль, вирішення завдань. А в своїй діяльності державні та приватні актори керуються узгодженістю, координацією та ефективністю [4, 75].

Аналогічна ситуація спостерігається і в співпраці суб'єктів публічного управління в рамках транскордонного співробітництва. Інституційне становлення публічного управління транскордонним співробітництвом (рис. 1) відбувається за рахунок взаємодії та пошуку спільних та дотичних елементів нормативно-правової бази України та країн-членів ЄС, суб'єктів та форм транскордонного співробітництва і публічного управління, фінансової складової, територіальності та правил і механізмів співпраці.

Тому, в сучасних реаліях варто звернути увагу на роботу мережі взаємодії суб'єктів публічного управління в рамках транскордонного співробітництва та механізмів їх взаємодії.

Розвиток транскордонного співробітництва в Україні залежить від комплексної та злагодженої співпраці всіх рівнів та гілок влади. Тому проблеми та недоліки, що блокують взаємодію та є бар'єром налагодження чи вдосконалення транскордонної співпраці варто вирішувати паралельно на міжнародному, державному, регіональному, міському, районному, селищному/сільському рівнях чи рівню територіальної громади в межах їх можливостей та потреб. Задля ефективного розвитку публічного управління транскордонного співробітництва варто усувати чинники, що його блокують (рис. 2).

Найвагомішими чинниками блокування розвитку публічного управління транскордонного співробітництва, що спостерігаються та можуть вирішитися лише на міжнародному рівні є: відсутність ідентичної чи спільної законодавчої бази, відсутність прозорого митного оформлення товару, відсутність достатньої прикордонної інфраструктури.

Для вирішення проблем задля ефективної роботи всіх вище перелічених чинників лише



Рис. 2. Чинники блокування розвитку публічного управління транскордонного співробітництва

Джерело: авторська розробка

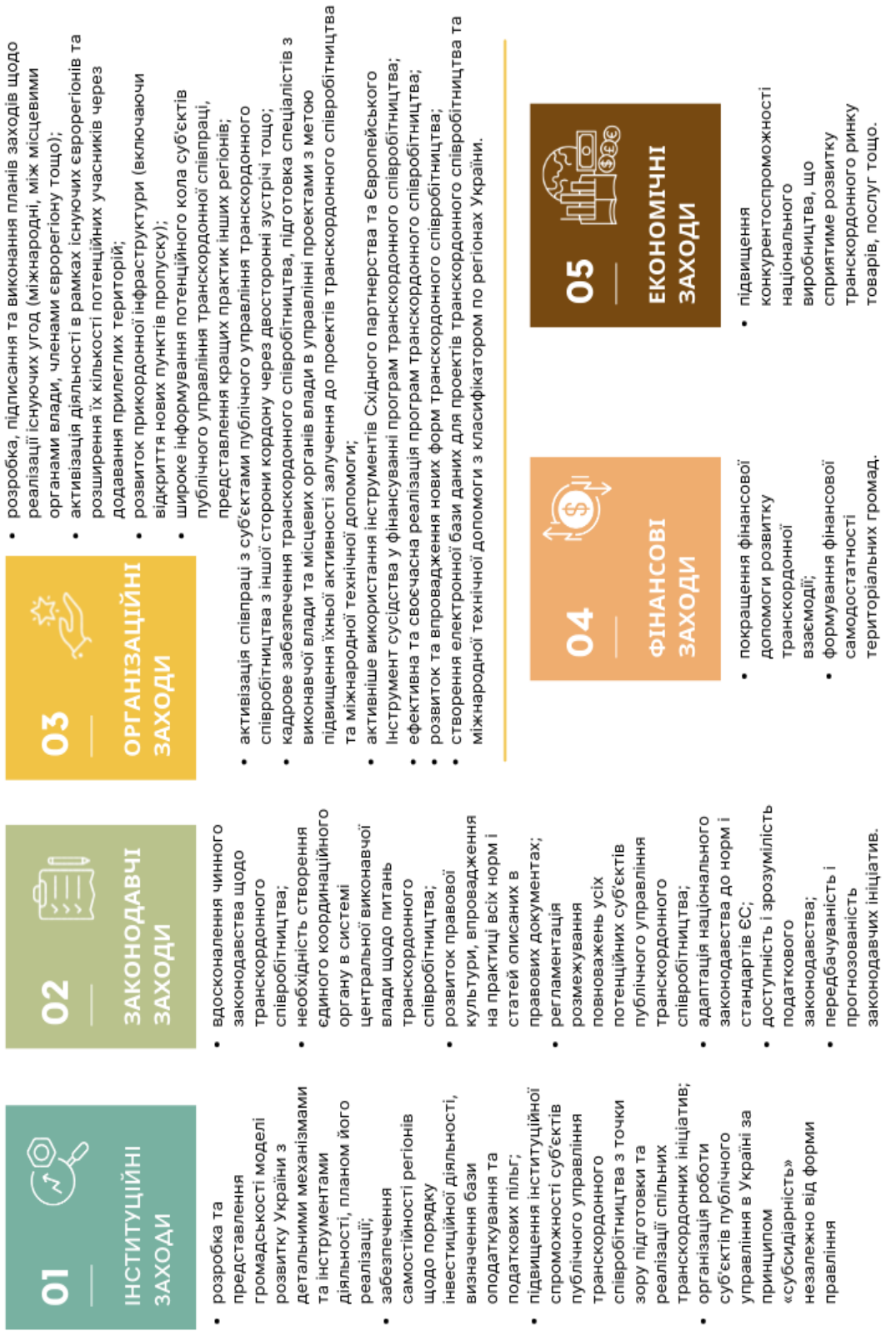


Рис. 3. Першочергові заходи суб'єктів публічного управління, які сприятимуть інтенсифікації транскордонного співробітництва
Джерело: авторська розробка

потрібна політична воля державних органів влади, в деякій мірі допомога країн Європейського Союзу та вдосконалення законодавства з питань несення відповідальності. Як тільки держава імплементує всі умови Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, відразу знівелюється бар'єр і ми зможемо вдосконалити чи впровадити законодавство Європейського Союзу в Україні.

Прозоре митне оформлення товару можливе лише за бажанням державних органів влади, таких як Кабінет Міністрів України, Верховна рада України та Офіс Президента України, правоохоронних структур та застосування норм європейського права в Україні з питань боротьби з корупцією.

Проте, для вирішення деяких з вище перелічених проблем потрібно напрацювати пропозиції щодо вдосконалення інструментів взаємодії суб'єктів публічного управління транскордонного співробітництва та здійснити реальні кроки, котрі представлено на рисунку 3.

Центральні органи влади в свою чергу мають провести децентралізацію органів влади згідно європейських норм, визначити чіткі повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території, ініціювати зміни до законодавства України, що стосуються сфери транскордонного співробітництва, визначити усталений, прозорий механізм порядку співфінансування проектів міжнародної та технічної допомоги з державного бюджету України.

Місцеві органи влади мають звернути увагу найперше на:

– Вдосконалення інституційного забезпечення своїх територій в рамках транскордонного співробітництва: підписання угод про міжнародну чи прикордонну співпрацю з акцентом на розвиток транскордонного співробітництва; написання стратегій розвитку регіону, де одним з головних пріоритетів буде транскордонне співробітництво; відновлення практики написання програм транскордонного співробітництва та їх реалізації на рівні районів прикордонних областей; написання спільних Стратегій розвитку транскордонних регіонів; вивчення регіону з метою визначення актуальності створення індустріальних парків, промислових зон, кластерів чи інших форм транскордонного співробітництва та написання Концепції їх розвитку тощо.

– Кваліфікаційну підготовку фахівців в обласних та районних державних адміністра-

ціях та органах місцевого самоврядування всіх рівнів діяльності їх в умовах транскордонного співробітництва. Для цього варто: проводити семінари, тренінги, фокус-групи, круглі столи та різноманітні навчання з питань транскордонного співробітництва; розробити програму обміну досвідом та представлення кращих європейським чи регіональним практикам в рамках діяльності транскордонної співпраці; розробити навчальну та інформаційну літературу щодо питань транскордонного співробітництва; інформувати щодо можливої участі у різноманітних заходах, пов'язаних з транскордонним співробітництвом, відвідування різноманітних зустрічей, конференцій, виставок; створити систему мотивації працівників у навчанні; розробити план подолання мовного бар'єру за рахунок безкоштовних навчань іноземної мови; створити механізм надання додаткового фінансового забезпечення за умови їх участі у транскордонному співробітництві; знівелювати бюрократичні перепони.

Витрати на навчання працівників варто закладати в місцеві бюджети, або використовувати можливості написання різноманітних міжнародних чи державних проектів на проведення таких тренінгів, семінарів та навчань. Також варто інформувати працівників про круглі столи, семінари чи тренінги, котрі відбуваються безкоштовно. Таку інформацію має збирати та розповсюджувати відділ персоналу чи загальний відділ, який знаходиться в кожній державній установі.

– Інформаційне забезпечення в рамках транскордонного співробітництва. Ініціювання методики збору інформації має відбуватися спільно від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, управлінь статистики та всіх суб'єктів транскордонного співробітництва, що діють на цій території. Розробку даної методики варто покласти на Головні управління статистики прикордонних областей та науковців сфери транскордонного співробітництва. Всю базу даних має мати формувати районні відділи статистики для проведення обов'язкової звітності.

– Фінансове забезпечення участі державної адміністрації та органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві. Дану проблему можна вирішити шляхом розроблення прозорого механізму порядку співфінансування проектів міжнародної та технічної допомоги з різних рівнів місцевих бюджетів.

– Залучення громади до місцевого самоврядування шляхом: інформування мешканців про кращі практики населених пунктів, котрі брали участь в транскордонному співробітництві; розробки навчальної чи інформаційної літератури, котра допоможе передбачати подолання байдужості населення до своєї долі та створення умов для покращення життя на своїй території.

Висновки і пропозиції. Роль суб'єктів публічного управління в забезпеченні конкурентоспроможності в транскордонному співробітництві має спостерігатися в: забезпеченні інституційних основ в рамках транскордонного співробітництва, а саме поданні змін та доповнень в центральні органи влади; сприянні розвитку місцевого самоврядування шляхом організації діяльності щодо тлумачення положень законодавства України та сусідніх країн; впровадженні механізмів проведення відкритих конкурсів та тендерів з розподілу робіт в транскордонному просторі серед інституцій, що займаються місцевим чи регіональним розвитком, підприємницьких структур прикордонних районів; проведенні взаємних консультацій та наданні необхідної інформації через прес-центр в сфері транскордонного співробітни-

цтва; сприянні розвитку конкурентного середовища своїх територій в межах транскордонного простору, підтримці ініціатив бізнесу і громадськості, стимулюванні виробників представлених регіонів; інформаційному забезпеченні громадськості та бізнесу щодо доходів та витрат бюджетних коштів своїх територій представлених в транскордонному просторі; сприянні розвитку меценатства тощо.

Список використаної літератури:

1. Особливості публічного управління та адміністрування / Бакуменко В., Бондар С. Горник В., Шпачук В. Київ : Видавництво «Ліра», 2017. 167 с.
2. Посібник «Транскордонне співробітництво». / Мікула Н.А., Толкованов В.В. Київ : Видавництво «Крамар», 2011. 259 с.
3. Транскордонне співробітництво як інструмент місцевого та регіонального розвитку : аналіт. доп. / Химинець В. В., Головка А. А., Мірус О. І. Київ : НІСД, 2021. 47 с.
4. Цісінська О.Б. Мережа взаємозалежних секторів публічного управління в умовах транскордонної співпраці. *Держава та регіони. Серія «Публічне управління і адміністрування»* : науково-виробничий журнал. Класичний приватний університет. Випуск 4(78). Запоріжжя, 2022. Ст. 74–80.

Tsisinska O. B., Podolchak N. Yu. Elements of institutionalization of public administration in the framework of cross-border cooperation: analysis and recommendations for the improvement of institutional framework

The article presents the concept of public administration as a component of socio-economic, environmental, scientific, technical, educational, cultural, and military processes with all possible formal and informal entities in the region and the country. The author outlines the interaction of the main elements of public administration institutionalization in the context of cross-border cooperation and the search for common and related components of the legal framework of Ukraine and the EU member states, entities, and forms of cross-border cooperation and public administration, financial component, territoriality, and rules and mechanisms of cooperation. The factors of influence on the process of institutionalization of public administration in the framework of cross-border cooperation are presented. Recommendations for improving the institutional framework in the field of public administration in cross-border cooperation by eliminating the factors blocking cross-border activities are offered. The article presents the most significant factors blocking the development of public administration of cross-border cooperation, which are observed and can be addressed only at the international level, namely: the lack of an identical or common legislative framework, the lack of transparent customs clearance of goods, and the lack of sufficient border infrastructure. The institutional challenges and obstacles that exist in the implementation of cross-border public administration at the state level are described. Problems and barriers that prevent the effective development of cross-border cooperation at the local level are listed. Modern approaches and practices that can be used to improve the institutional development of public administration in the context of cross-border cooperation are proposed. The priority actions of public administration entities that will contribute to the intensification of cross-border cooperation through institutional, legislative, financial, economic, and organizational measures are indicated. The article provides recommendations on improving the institutional framework of border areas in the context of cross-border cooperation; qualification training of specialists in cross-border cooperation in the oblast and district state administrations and local

self-government bodies; financial and information support in the framework of cross-border cooperation with the participation of the state administration and local self-government bodies; effective and targeted involvement of the community in cross-border cooperation at the local level.

Key words: *public administration entities, cross-border cooperation forms, cross-border interaction effect, factors blocking the development of public administration of cross-border cooperation, legal framework of cross-border cooperation.*