

О. Б. Цісінськаголовний спеціаліст відділу персоналу та нагород
апарату Львівської обласної державної адміністрації

МЕРЕЖА ВЗАЄМОЗАЛЕЖНИХ СЕКТОРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ

Представлено суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонний регіон України. Схематично зображено мережу взаємозалежних секторів публічного управління. Описано механізми роботи суб'єктів публічного управління в класичному стані та в сучасних умовах. Наведено основні функції публічного управління та їх роль в діяльності мережі взаємозалежних секторів публічного управління в умовах транскордонної співпраці. Наведено поняття «мережеві структури в системі публічного управління», через організаційні структури, в яких виникає подвійна підпорядкованість і міжрівнева взаємодія. Показано складові ефективності мережевих структур публічного управління та їх вплив на складну систему взаємозалежних економічних та соціальних факторів. Визначено поняття «публічного управління» в сучасних умовах через сукупність принципів, методів, форм і засобів впливу на діяльність як регіону, так і держави в цілому, тобто представлено як керування життєдіяльністю, як на окремих локальних одиницях, так і в державі в цілому через управління соціально-економічними, екологічними, науково-технічними, освітніми, культурними, військовими процесами усіма можливими формальними та неформальними суб'єктами регіону та країни. Окреслено функцію комплексного підходу до розвитку держави чи регіону, яка може існувати у чотирьох площинах. Підкреслено про неформальну чи неконтрольовану функцію управління, яка включає в себе інститут впливу, примусу та лобіювання через особистісні важелі, відносини чи можливості. Виділено головних суб'єктів економічних відносин публічного управління, що відіграють важливу роль в створенні умов для транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах. Представлено перелік структур публічного управління сусідніх країн-членів Європейського союзу, що є прилеглими до території України, та мають вагомий вплив на прикордонні території України та транскордонні регіони. Наведено приклади та інструменти співпраці з метою транскордонного співробітництва структур публічного управління України та сусідніх країн-членів Європейського союзу.

Ключові слова: мережева взаємодія, мережева економіка, суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, транскордонне співробітництво, публічне управління прикордонних територій.

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні зросла самостійність регіонів, які несуть все більшу відповідальність за результати свого розвитку. Кількість суб'єктів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на цей розвиток, збільшилась. Це означає, що крім державних та регіональних органів влади на територію все частіше впливають інші учасники публічної сфери. А це в свою чергу передбачає зміну та вдосконалення структури суб'єктів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають, як на регіон в цілому, так і на окрему територію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукових робіт з питань розвитку публічного управління більше, ніж достатньо. Вчені багато

досліджують питання суб'єктів публічної сфери, учасників процесу діяльності у публічній сфері. Торкаються в своїх працях вивченню як державного, так і приватного сектору. Проте, дуже мало праць у вітчизняній та іноземній літературі можна знайти, де б досліджували роботу публічного управління в умовах транскордонного співробітництва.

Мета статті представити суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління в умовах транскордонної співпраці, показати їх взаємодію та співпрацю.

Виклад основного матеріалу. Інтенсивний розвиток міжнародних мереж зумовив можливість досліджувати світову економіку як мережеву систему чи мережеву економіку. Однак,

у зв'язку із новизною даного явища, високого ступеня його інноваційності й складності, а також відносної закритості, процес формування й розвитку мереж та мережевої економіки нині є недостатньо вивченим як у теорії, так і на практиці.

Формування мережевої економіки зумовлює зміни і структуру також і в секторі публічного управління. Для спільної реалізації проектів та забезпечення спільних інтересів, зокрема, з метою отримання синергетичних та кумулятивних ефектів на даний час створюється велика кількість мережевих структур.

Нині мережеві структури визнаються однією з найефективніших форм публічного управління, за яких на ринку починають конкурувати, куди варто долучатися.

Економіка, що формується на основі мережевих структур, – це модель конкурентоспроможної інвестиційно привабливої економіки, що забезпечує високий рівень та якість життя населення. Узагальнюючи, можна визначити, що мережеві структури – це: водночас – конкуренція та співробітництво, “колективна ефективність”, “гнучка спеціалізація”; використання ефектів масштабу; полюси зростання. Вони є джерелами та факторами економічного зростання територій. Це все вимагає пошуку нових форм і підходів до управління територією [1].

На нашу думку, мережеві структури в системі публічного управління – це такі організаційні структури, в яких виникає подвійна підпорядкованість і міжрівнева взаємодія, при чому одні і ті ж суб'єкти можуть виступати в ролі керуючих органів, чи бути учасниками мережевої взаємодії для вирішення господарських і соціальних завдань окремої території, прикордонного чи транскордонного регіону.

Мережеві структури (промислові зони і парки, партнерства, кластери, громадські організації, асоціації, євро регіони, волонтерські організації, партії) можна віднести до системи механізму публічного управлінського за рядом ознак, а саме: наявність регіональних відділень, представництв, філій; участю (членством) представників місцевих органів влади у переважній більшості цих структур; обмеженість окремою чітко визначеною територією тощо. Вищезазначені мережеві структури працюють на різних рівнях: світовому, європейському, національному, транскордонному, регіональному, місцевому.

Найбільш поширені нині мережеві структури, що представлені системою вертикаль-

но інтегрованих підприємств, які виробляють конкурентоспроможні товари та послуги, використовуючи внутрішні ресурси регіону – транснаціональні компанії, холдинги, синдикати, конгломерати, концерни, кейрецу тощо [1].

Ефективність мережевих структур публічного управління полягає в тому, що вони дають змогу державі та регіонам, які їх впроваджують, успішно врегулювати складну систему взаємозалежних економічних та соціальних факторів. Зазвичай, ні існуюча галузева структура, ні наявність високотехнологічних галузей чи навіть фінансових можливостей не гарантують повною мірою економічного зростання регіону. Справа у тому, що сьогоднішня глобальна економіка, якій притаманна тісна взаємодія між ринками, урядами і міжнародними фінансовими інститутами, функціонує як мережа взаємозалежних секторів, що разом визначають характер економіки. У процесі формування таких мереж виникають вузли (рис. 1), через які проходять потоки капіталу, інформації, технологій, товарів, послуг кваліфікованої праці. У разі випадання з мережі якогось із вузлів зазначені ресурси обходяться й без нього, продовжуючи рух в іншій частині мережі. Але для окремого вузла від'єднання від мережі означає величезні втрати, відсутність перспектив і закриття доступу до джерел росту. Дане явище називається ефектом мережі.

Оскільки, саме високо інтегровані об'єднання підприємницьких структур, фінансово-промислові групи, кластери, євро регіони тощо, є основним двигуном зростання економіки прикордонного регіону, здійснюючи мультиплікативний ефект на прилеглі території, тому, врахування мережевих систем в розвиток регіону та взаємодію в рамках транскордонного співробітництва є головним чинником на нинішньому етапі розвитку економіки. Тому варто долати перешкоди, що заважають розвитку нових економічних ініціатив для впровадження сучасних форм публічного управління в транскордонній співпраці, для активізації підприємницької діяльності, та співробітництва влади, бізнесу і громади.

Наявність численних суб'єктів публічного управління ставить доречним запитання про те, хто повинен ініціювати розвиток транскордонної співпраці в прикордонному регіоні, який має бути механізм взаємодії цих суб'єктів у транскордонному регіоні чи просторі та за якими ознаками повинна класифікуватися така взаємодія суб'єктів?

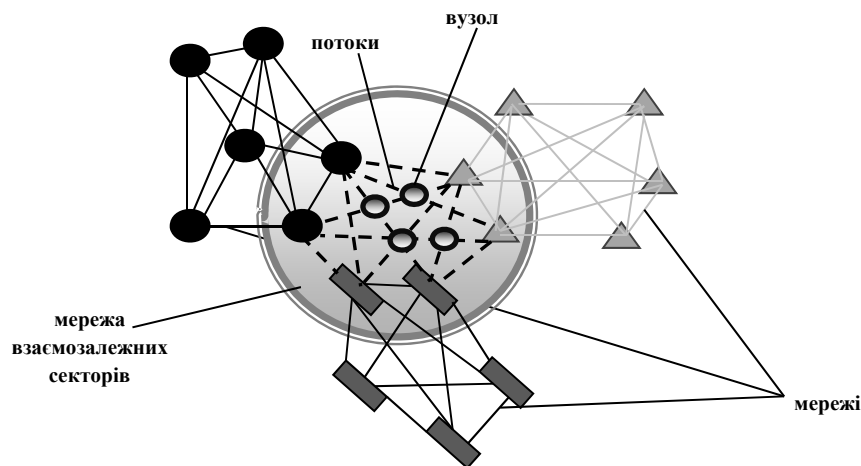


Рис. 1. Мережа взаємозалежних секторів публічного управління

Розроблено автором

В сучасних реаліях повномасштабного вторгнення росії в Україну, зростання рівня демократії та вже проведеної децентралізації публічне управління повністю трансформувалося. Функція управління замінила функцію контролю, а процес передавання і виконання вказівок «згори – вниз» перейшов в етап виконання завдань через хаотичне, короткострокове та термінове об'єднання всіх суб'єктів господарювання, незалежно від статусу чи рівня, з оцінкою та самовираженням людського ресурсу. Тому, основною складовою як регіону, так держави в цілому, став людський ресурс, який управляє та яким управляють. Який не чекає на вказівки, а виконує роботу «на вже». Саме публічне управління з класичного його визначення видозмінилось та охопило в собі економічну, соціальну, організаційну, структурну, фінансову, інноваційну, суспільну, військову та політичну сфери життєдіяльності державного та регіонального розвитку (рис. 2).

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

Тому, визначення «публічного управління» в сучасних умовах, 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 на 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 обмовляється, що за центральним 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. Їх діяльність сьогодні 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 шаблонністю та перебуваючи у монополії над роботою в регіоні. 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.

Тому, за умови відсутності добре розробленого правового поля щодо транскордонної

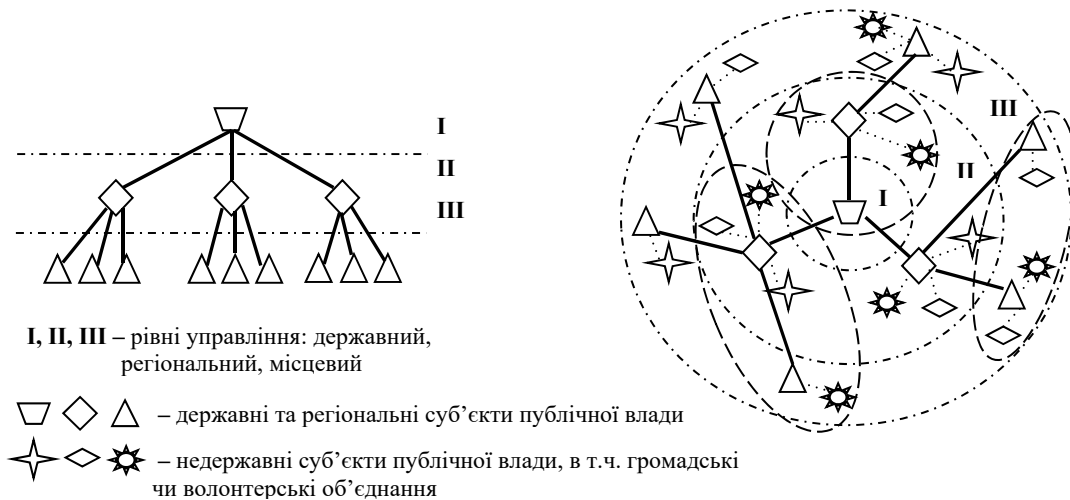
Публічне управління
(класичне)Суб'єкти публічного
управління в сучасних умовах

Рис. 2. Порівняльна схема видів публічного управління

Авторська розробка

співпраці в Україні, виникає ряд суперечливих питань, зокрема з приводу того, хто є суб'єктом мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонний регіон України та хто має бути ініціатором розвитку транскордонного співробітництва?

На нашу думку такими суб'єктами можуть бути всі нижче зазначені установи (рис. 3): як державні органи влади, так і регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональні контролюючі органи, аналітичні та моніторингові структури, інноваційні структури регіону (кластери, промислові зони, парки, єврорегіони, партнерства, волонтерські об'єднання та ін.), територіальні об'єднання (громадські організації, агенції та асоціації, органи самоорганізації населення, волонтерські об'єднання та ін.), бізнесові структури регіону тощо.

Насправді, безпосередніми суб'єктами публічного управління, що забезпечують розвиток та функціонування транскордонного співробітництва визначено ті, які виконують функції координації, аналітики та моніторингу такої співпраці. Але, в транскордонній діяльності з боку української сторони часто відчувається присутність різних контролюючих інспекцій, правоохоронних органів та інших допоміжних структур.

Основну роль в процесі управління територією відіграє функція координації, яка відпові-

дає за збереження, підтримку та вдосконалення стійкого режиму роботи суб'єктів публічного управління та забезпечення узгодженості усіх їх спільних дій в прикордонному та поширення їх на транскордонний регіон чи простір.

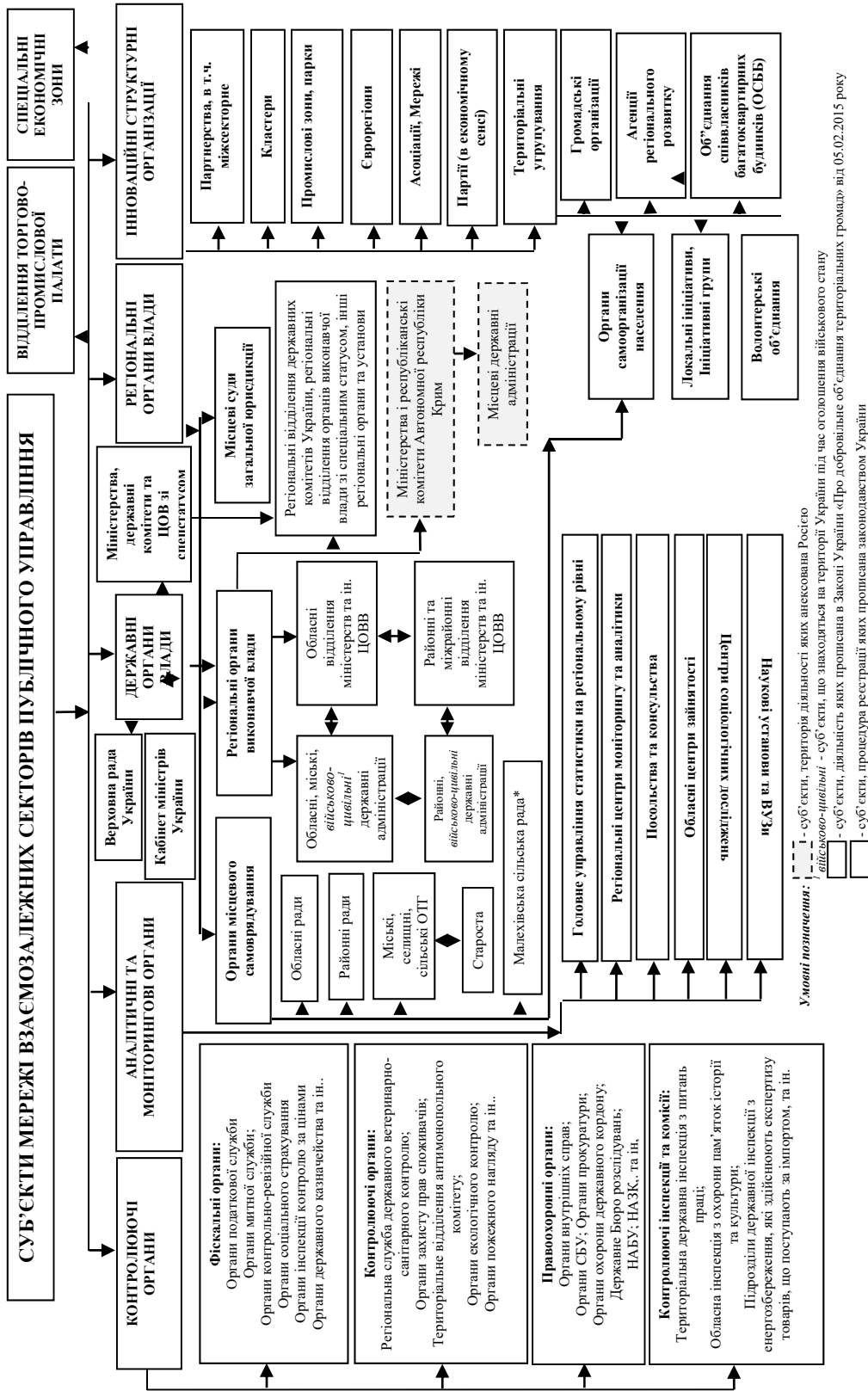
Реалізація такої функції полягає у встановленні взаємодії в роботі організаційних структур управління (зазвичай органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) по обидві сторони кордону та усуненні перешкод і відхилень від заданого режиму роботи, враховуючи при цьому інституційну, організаційну, технічну, інформаційну та фінансові складові кожної окремо взятої структури управління.

Так, Майкл Петерс у своїх працях вказує на те, що координація, як одна з функцій в публічному управлінні, продовжує іменуватися часто, як величезна необхідність забезпечення належного управління [2].

Часто функції аналізу планування та координації виступають як необхідність забезпечити ефективну діяльність державних та приватних акторів на певній території.

Координація, як функція комплексного підходу до розвитку держави чи регіону, може існувати у 4 площинах:

- вертикальна координація між різними управлінськими рівнями прийняття рішень;
- горизонтальна координація між різними галузями розвитку;



*. Постанова іменем України 31.10.2022, справа №640/14698/20

Рис. 3. Суб'єкти мережі взаємозалежних секторів публічного управління, що прямо чи опосередковано впливають на прикордонну територію
 Розроблено автором

– територіальна координація між різними областями і типами територій, включаючи адміністративно-територіальні одиниці;

– координація між зацікавленими сторонами з державного, приватного та громадського секторів.

У своїх працях в теорії координації Мелоун і Кровстон ще в 1990 році саме поняття «координація» визначали як «акт управління взаємозалежності між діяльністю для досягнення мети» [3].

Координація у прийнятті рішень виступає як розподіл ресурсів, завдань та обов'язків, а також як ключ до розуміння соціальної координації в прийнятті рішень. Отже, тут відсутній централізований контроль над процесом або результатом прийняття рішень.

А це в свою чергу означає, що договір між державним, приватним та громадським сектором не може бути змодельований заздалегідь, а проходить безперервний процес взаємодії, адаптації та навчання, що є ключовими механізмами координації.

Незважаючи на те, що багато науковців досі вважають, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [4] у час війни, в часи форс-мажорних обставин бачимо, що класичні правила не працюють.

Окрім того, варто пам'ятати про неформальну чи неконтрольовану функцію управління, яка включає в себе інститут впливу, примусу та лобювання через особистісні важелі, відносини чи можливості. Такими інституціями можуть бути, як неформальні об'єднання, так і вплив однієї людини, як, наприклад, народного депутата Верховної ради України, який балотувався від даного округу. Це, на жаль, в Україні є найпоширенішою формою впливу на територію.

Також, до впровадження адміністративно – територіальної реформи в Україні, вагомий вплив через фінансовий механізм на сільські території мали регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування. Вже сьогодні, вплив регіональних органів виконавчої влади може відбуватись лише через рекомендаційних характер. А щодо державних органів влади, то змін суттєвих не відбулося, вони і досі впливають на прикордонну територію чи транскордонний регіон, як прямо так і через органи влади регіонального рівня, контролюючі структури тощо.

Варто також не забувати про роль місцевого бізнесу, який виконує фінансову функцію, через фінансову допомогу, меценатство для розвитку території на якій він працює.

Вагомий вплив на прикордонні території України та транскордонні регіони також мають управлінські структури як прилеглих територій сусідніх країн, так і державні управлінські структури цих країн. Така співпраця, зазвичай, полягає у транскордонному співробітництві та відбувається на основі угод про співпрацю, реалізацію спільних стратегій розвитку території чи проектів тощо. Станом на сьогодні така співпраця дуже відчутна через неформальні відносини – надання різноманітної волонтерської гуманітарної допомоги.

Прикордонні території України, що межують з прикордонними територіями сусідніх країн-членів Європейського Союзу, також відчувають вплив Європейської комісії та Фондів Європейського союзу через різні угоди, програми та інші нормативно-правові документи, якими керуються сусідні країни-члени ЄС. Така співпраця до повномасштабного вторгнення росії в Україну відбулася через реалізацію проектів, які були націлені на розвиток спільної історичної та культурної спадщини, побудову прикордонної інфраструктури, проведення всіх можливих заходів із збереження екологічної складової тощо.

Через вагомий вплив інформаційну функцію найкраще виконують на сьогодні суб'єкти громадськості, які представлені в регіонах України громадськими організаціями, різноманітними територіальними об'єднаннями, ініціативними групами, агенціями регіонального розвитку, ЗМІ та створеними групами у соціальних мережах тощо.

Одними з головних суб'єктів економічних відносин публічного управління, що відіграють важливу роль в створенні умов для транскордонного співробітництва в прикордонних регіонах, є суб'єкти управлінської сфери.

На даному етапі структура публічного управління прикордонних територій України в рамках транскордонного співробітництва має недосконалу форму, так як досі побутує думка, що основними суб'єктами такої співпраці є регіональні органи влади прикордонних регіонів. Така позиція пояснюється тим, що перші кроки співпраці в межах транскордонного співробітництва на своїй території свого часу робили регіональні органи виконавчої влади (обласна державна адміністрація, районна державна

адміністрація) та органи місцевого самоврядування з аналогічними структурними одиницями прикордонних територій суміжних держав. Така співпраця відбувалася одноосібно, коли орган місцевого самоврядування з України співпрацював з органом місцевого самоврядування суміжної держави, та у взаємодії між органами місцевого самоврядування та регіональними органами виконавчої влади в межах своєї території з метою співпраці з інституціями прикордонних територій суміжних держав.

Тепер найчастіше ми спостерігаємо взаємодію різноманітних мережевих структур, наукових інституцій, територіальних утворень України з інституціями прикордонних територій суміжних держав.

Висновки. Практика показала, що з 24 лютого 2022 року бізнес-структури, органи державної влади, волонтерські групи, громадські об'єднання чи одна особа-ініціатор, енергетичні служби, контролюючі чи правоохоронні органи тощо – всі вони є сьогодні основними суб'єктами структури публічного управління прикордонних територій в рамках транскордонної співпраці, об'єднуючись у мережу взаємозалежних секторів публічного управління чи працюючи

одноосібно, так як використовують будь які можливості, зв'язки та співпрацю заради допомоги Збройним Силам України, внутрішньо переміщеним особам та іншим постраждалим громадянам України від російської війни.

Список використаної літератури:

1. Цісінська О. Б. Формування і розвиток мережевих структур як чинник забезпечення конкурентоспроможності регіону. *Економічні науки. Серія «Регіональна економіка»* : збірник наукових праць. Луцький національний технічний університет. Вип. 7(27). Ч. 5. Редкол.: відп. ред. д.е.н. професор Герасимчук З. В. Луцьк, 2010. С. 299–307.
2. Мільнер Б. З. Теорія організації. 2-ге вид., перероб. і доп. М. : Інфра-М, 2000. 480 с.
3. Гаврилов А. І. Регіональна економіка і управління : посібник для ВУЗів. М. : ЮНІТІ-ДАНА, 2001.
4. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило ; Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

Tsisinska O. B. The network of interdependent public administration sectors in conditions of cross-border cooperation

The article addresses the entities of the network of interdependent public administration sectors that have a direct or indirect impact on a Ukrainian border region. The network of interdependent public administration sectors is mapped. The mechanisms of operation of the public administration entities in classical state and current conditions are described. The main functions of public administration and their role in the activity of the network of interdependent public administration sectors in conditions of cross-border cooperation are outlined. The concept of "network entities in the system of public administration" is disclosed through organizational entities with emerging double subordination and coordination between levels. The article shows the components of public administration network entities' efficiency and their impact on the complex system of interdependent economic and social factors. The concept of "public administration" is defined in current conditions through a set of principles, methods, forms, and means of impact on the activity of a region and the country as a whole, i.e it is represented as the management of living activity both in individual local units and in the country as a whole through the management of socio-economic, environmental, scientific-technical, educational, cultural, and military processes by all possible formal and informal entities in the region and the country. The article specifies the function of the complex approach to the development of a country or a region that can exist in four planes. An informal or uncontrollable management function that includes the institute of impact, coercion, and lobbying through personal leverages, relations, or opportunities is emphasized. Main entities of public administration economic relations that play an essential role in the creation of conditions for cross-border cooperation in border areas are identified. A list of public administration entities in the neighboring EU Member States adjoining Ukrainian territory that have a significant impact on border areas of Ukraine and cross-border areas is offered. The cooperation examples and tools of cross-border cooperation between the public administration entities in Ukraine and the neighboring EU Member States are explained.

Key words: network cooperation, network economy, entities of the network of interdependent public administration sectors, cross-border cooperation, public administration in border areas.