

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

д.держ.упр., професор,

старший науковий співробітник,

Сумський державний педагогічний університет ім. А.С.Макаренка

Андрій ДЕРКАЧ

магістрант, кафедра публічного адміністрування,

Міжрегіональна Академія управління персоналом

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ПРОГРАМАМИ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Вітчизняні секторальні реформи у публічному управлінні передбачають низку концептуальних змін, кожна з яких віддзеркалює структурні зрушення та осучаснює потреби відповідної галузі. Успіх цих реформ у сферах регіонального та територіального розвитку значною мірою визначається станом бюджетного забезпечення капітального будівництва як середовища, де реалізуються найбільш важливі та вирішальні для країни інфраструктурні проекти. Управлінська природа капітального будівництва є досить специфічною, адже з одного боку вона потребує розв'язання складних задач, пов'язаних із реалізацією нагальних суспільних потреб, а з іншого – значних за обсягом видатків, притаманні цій галузі.

В Україні, незважаючи на те, що за Бюджетним кодексом повсюдною технологією фінансування видатків є програмно-цільовий метод, комплексність в управлінні бюджетними програмами практично відсутня, як і взаємодія органів публічної влади на етапі формування та реалізації програм капітального будівництва. Нагальність теми впливає з реалізації вітчизняних секторальних реформ, задекларованих у програмних документах: «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр.», «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Всі вони обумовлюють необхідність покращення результативності видатків капітального будівництва в Україні. Відтак динамічні зміни, зумовлені вітчизняними реформами, актуалізували проблему дієвості суспільно результативних бюджетних програм як інструментів, що реалізують механізми публічного управління капітального будівництва.

Наукові підходи до розуміння сутності механізмів публічного управління та публічного регулювання досліджені у працях відомих представників вітчизняної науки: В. Бакуменка, Н. Васильєвої, М. Іжі, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Приходченко, Р. Рудницької. Вагомий внесок у розв'язання загальних та галузевих проблем розвитку публічного управління в капітальному будівництві здійснили О. Вінник, Г. Гриценко, Є. Комар, І. Миронець, В. Олюха, Ю. Сафонова, О. Стукаленко тощо.

Віддаючи належне їх здобутку, слід сказати, що в умовах інтенсивних змін, пов'язаних із імплементацією європейських норм і стандартів до вітчизняного управлінського поля, наявний масив наукових знань потребує доповнення та

осучаснення саме в аспектах результативності бюджетних видатків, спрямованих на вирішення пріоритетних завдань розбудови держави. Тому перспективи наукових розвідок концентруються навколо проблематики функціонування механізмів публічного управління бюджетними програмами капітального будівництва в Україні.

Зрозуміло, що без використання сучасних механізмів управління для досягнення пріоритетних цілей держави неможливо створити умови для її розвитку. За наявності обмежених фінансових ресурсів у виконанні завдань, в умовах сталого розвитку країни загалом і в накопиченні капіталу зокрема виникає ряд практичних труднощів. Використовуючи найсучасніші механізми, що відповідають вимогам дійсності, вони здатні задовольнити всілякі умови для реалізації розвитку держави. З іншого боку, використання застарілих продуктів, не покращених з часом, однозначно впливає на їх ефективність. Можна сказати, що механізми беруть безпосередню участь у формуванні певних «правил гри», істотний зміст яких визначається законами та нормативними актами. Таким чином, створення найсучаснішої системи механізмів передуює сприятливим умовам взаємодії всіх учасників державно-управлінських відносин.

У відносно молодому публічному управлінні кожен науковець має свій підхід до вивчення проблеми. Але які б різні методи вони не обрали для її вивчення, їх об'єднує одна мета: проникнути в глибини знань публічного управління. Слід зазначити, що О. П. Дем'янчук розглядає сутність публічного управління у трьох аспектах: публічне управління як система управління, з точки зору правового (нормативного) та політичного підходів. Проте автор констатує, що «управлінський підхід обмежує масштаби досліджень розміром бюрократичної системи, залишаючи осторонь питання якості формування політики та прийняття рішень». Правовий (нормативний) підхід ґрунтується на легітимності влади. Політика, у свою чергу, зображує публічне управління як гармонійну сукупність акторів політичного процесу.

У дослідженні Ю. Сурміна, В. Бакуменка, А. Краснейчука автори вкладають у поняття «публічне управління» методичного змісту. Таким чином, автори згрупували його за парадигмами, які визначають публічне управління як: механізм виконання, практична управлінська діяльність, управлінська діяльність, набір інститутів та інструментів, система, що змінюється, система регулювання, розподіл ресурсів, наукова область знань.

Систематизувавши роботи видатних науковців щодо визначення терміну «публічне управління», їх можна згрупувати за такими напрямками: публічне управління як система, що регулює владу; публічне управління як діяльність держави, уряду; публічне управління як свідомий вплив держави на державу та розвиток суспільних процесів; публічне управління як функція (специфічна, соціальна); публічне управління як процес адміністрування через систему публічних органів; публічне управління як форма виконавчої влади.

Тому всі наведені визначення тлумачення терміну «публічне управління» заслуговують на увагу. У комплексі вони повніше відображають суть цього твердження. Якщо згрупувати їх за певними напрямками, то можна отримати більш повну картину і можна сказати, що «публічне управління» – це нормативна система,

яка базується на діяльності публічних органів, які мають свідомий суб'єктивний вплив на державу та розвиток соціальних процесів через фундаментальні, специфічні та соціальні функції. І головне, публічне управління здійснюється для визначення та реалізації соціально-економічних інтересів суспільства, що проживає в цій державі.

Об'єднавши узагальнення всіх тлумачень термінології, можна сформулювати визначення комплексного поняття “публічне управління в будівництві капіталу”. Це сукупність механізмів публічного управління, за допомогою яких органи публічної влади впливають на розвиток будівельного капіталу для належного функціонування соціально важливих об'єктів даної територіальної одиниці (охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту тощо), які потреби населення.

Варто додати, що вчені не дали жодної класифікації механізмів публічного управління. Наприклад, провідна вчена у галузі публічного управління Р. Рудницька класифікувала механізми публічного управління за методами (організаційні, економічні, психологічні, спеціальні), важелями (економічні, фінансові, юридичні), інструментами (технологіями, програмами), політикою (економічну, соціальну, фінансову, культурну, промислову), а також виокремила правове, інформаційне та нормативне забезпечення.

Класифікацію, запропоновану Р. Рудницькою, підтримав О. Федір Чак. Крім того, вчений описав складний механізм, який включав економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові механізми. О. Радченко вважає, що «механізми публічного управління можна класифікувати за сферами життя суспільства, функціональним призначенням, ступенем громадського впливу, суб'єктом управління тощо». К. Кандагура запропонував такі механізми публічного управління: політичні, економічні, правові, мотиваційні, організаційні, соціальні, комплексні. Крім того, дослідник визначив теми публічного управління, які за допомогою методів, засобів та інструментів впливають на об'єкт публічного управління для досягнення відповідних цілей.

Зрозуміло, що склад механізмів публічного управління класифікується за суб'єктами управління (вищий, обласний, районний, місцевий рівень, рівень територіальних громад), об'єктами управління (соціальний захист, пенсійне забезпечення, тощо), державними галузевими (транспортний, спортивний), охорона здоров'я, освіта тощо) та покладені на змішане управління (організаційно-правове, бюджетно-податкове, матеріально-технічне тощо) та функціональне (економічне, мотиваційне, правове, організаційне, бюджетне та ін.) джерела. У контексті механізмів публічного управління ми розглядаємо види управлінської діяльності, необхідну підтримку, без якої неможливе функціонування самого механізму, а також інструменти, методи та важелі управління.

Слід зазначити, що змішані державні механізми включають поєднання різноманітних еквівалентів за своїм об'єктом та взаємодоповнюючих публічних механізмів (матеріально-технічних, бюджетно-фіскальних, соціально-економічних тощо). Комплексний механізм публічного управління в свою чергу є своєрідною альтернативою традиційному (єдиному) індивідуальному механізму. По суті, на відміну від індивіда, він дуже структурний і включає низку різних механізмів

публічного управління, являючи собою цілісну систему, яка має певні взаємозв'язки залежно від сфери життя суспільства.

Досліджуючи цю проблему, можна сказати, що в більшості випадків вчені розглядали індивідуальні (поодинокі) механізми публічного управління, використовуючи лише деякі точки зору комплексного підходу з відокремленням компонентів (елементів) у поєднанні з принципами, функції для досягнення цілей.

Суб'єктами публічного механізму управління бюджетними програмами капітального будівництва є держава з відповідними органами управління, тобто Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Мінфін України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міносвіти України та ін.), органи місцевого (районного) самоврядування зі структурними одиниці тощо.

Об'єктами публічного механізму управління бюджетними програмами капітального будівництва є окремі інституції: люди, суспільство, місцева громада, регіон, а також процеси та взаємозв'язки між ними, що відбуваються при плануванні, фінансуванні та виконанні столиці. бюджет будівництва. програми. Координуючий, організуючий і контрольний вплив суб'єктів управління спрямовано на об'єкти управління з метою підвищення ефективності їх діяльності (керована складова).

З огляду на викладене, склад і структура механізмів управління визначають мету та принципи. Саме принципи, враховуючи унікальну тему дослідження, вимагають більш детальної інформації. Фактично загальноприйняті принципи у типовому переліку не повністю відповідають цілям наукового пізнання механізмів публічного управління на сучасному етапі. Основними принципами взаємодії тем та об'єктів управління бюджетних програм капітального будівництва є: загальні принципи, у тому числі: принцип субсидіарності; принцип законності; принцип прозорості; принцип відповідальності. Спеціальні принципи, серед яких: принцип пріоритету; принцип комплексності; принцип системності; довідник; принцип відкриття; принцип безперервності; принцип обґрунтованості; принцип конкретності.

Адміністративні питання впливають на об'єкти управління, що виражається в характеристиках, притаманних цьому процесу. У цьому випадку “наданий вплив є реальним, навмисним, авторитетним, організованим і регульованим” [54]. Завдяки присвоєним характеристикам можна віднести основні функції комплексного механізму публічного управління бюджетними програмами капітального будівництва: стратегічне планування та прогнозування; своєчасний моніторинг та підзвітність; соціальний розвиток.

Отримано редакційною колегією: 31.03.2022.