

УДК 352.075.26:338.22.021.4

## КОМУНІКАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

**Шура Наталя Олександрівна,**

кандидат економічних наук, доцент,

доцент кафедри обліку та оподаткування, публічного управління та адміністрування

ДВНЗ «Криворізький національний університет» (м. Кривий Ріг)

**Смірнов Олексій Володимирович,**

магістрант кафедри обліку та оподаткування, публічного управління та адміністрування

ДВНЗ «Криворізький національний університет» (м. Кривий Ріг)

e-mail: shuru2008@mail.ru

**Анотація.** Розглянуто особливості комунікаційної діяльності місцевих державних адміністрацій та ефективності прийняття ними публічних рішень в умовах Криворізької міської ради. На цій основі сформувано уявлення про можливість ефективної реалізації управлінських публічних рішень місцевими адміністраціями.

**Визначено** ефективність діяльності місцевої адміністрації на основі основних економічних показників розвитку міста.

**Сформовано** основні шляхи вдосконалення системи комунікації органів місцевої публічної адміністрації.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, міська адміністрація, прийняття рішень, публічні рішення, комунікації, комунікаційні зв'язки, ефективність публічних рішень.

**Постановка проблеми.** Ефективність прийняття рішень місцевими адміністраціями сьогодні багато в чому залежить від налагодженості механізму взаємодії між собою всіх ланок системи публічного адміністрування. Комунікаційні процеси, що відбуваються у системі публічного адміністрування, є складними та розгалуженими. Багато в чому вони залежать від вимог чинного законодавства, але є і такі комунікації, що формуються у межах конкретного суб'єкта публічного адміністрування на основі сталих принципів і методів взаємодії. Загалом досвід функціонування місцевих адміністрацій показує наявність цілої низки проблем комунікативного характеру, що чинять негативний вплив на ефективність прийняття рішень місцевими адміністраціями. У межах нашого дослідження пропонується визначити особливості комунікаційних процесів у системі публічного адміністрування на прикладі Криворізької міської ради, виявити

**Анотація.** Рассмотрены особенности коммуникационной деятельности местных государственных администраций и эффективности принятия ими публичных решений в условиях Криворожского городского совета. На этой основе сформировано представление о возможности эффективной реализации управленческих публичных решений местными администрациями. Определена эффективность деятельности местной администрации на основе основных экономических показателей развития города. Сформированы основные пути улучшения системы коммуникации органов местной публичной администрации.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, городская администрация, принятие решений, публичные решения, коммуникации, коммуникационные связи, эффективность публичных решений.

основні проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення. Тому пошук дієвих механізмів публічних комунікацій триває.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні аспекти комунікаційних процесів та прийняття рішень у системі публічного адміністрування висвітлено в працях таких провідних фахівців у цій галузі, як: В. Бакуменко, М. Браун, П. Друкер, Д. Дункан, Н. Карданська, Б. Литвак, Н. Нижник, Г. Саймон, В. Цветков і багатьох інших [1–10].

Водночас недостатньо уваги приділяється вивченню практичних аспектів досліджуваної проблеми, зокрема, дослідженню поведінки на практиці суб'єктів публічного адміністрування у процесі комунікацій щодо прийняття публічних рішень.

**Метою статті** є дослідження практичної поведінки суб'єктів публічного адміністрування у процесі комунікацій у напрямі прийняття

публічних рішень та розробка рекомендацій з удосконалення комунікаційних зв'язків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Чинна нормативно-законодавча база у галузі публічного адміністрування обумовлює наявність широкої суміжної компетенції, яка перетинається між собою (місцеві фінанси і бюджет; організація медичної допомоги населенню; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища тощо).

Розглядаючи місцеву публічну адміністрацію як певну систему, розуміємо, що вона може

мати не тільки загальноадміністративний поділ організаційного характеру (на департаменти, відділи, служби тощо), але й інші структуризації. Дослідження практичних аспектів реалізації комунікаційних зв'язків у системі публічного адміністрування проведено нами в умовах Криворізької міської ради м. Кривого Рогу, зокрема у відділі з питань внутрішньої політики виконкому Криворізької міської ради.

Відділ з питань внутрішньої політики виконкому Криворізької міської ради функціонує не ізольовано від інших відділів і служб, а є його організаційною частиною з відповідними комунікаційними та організаційними зв'язками (рис.).

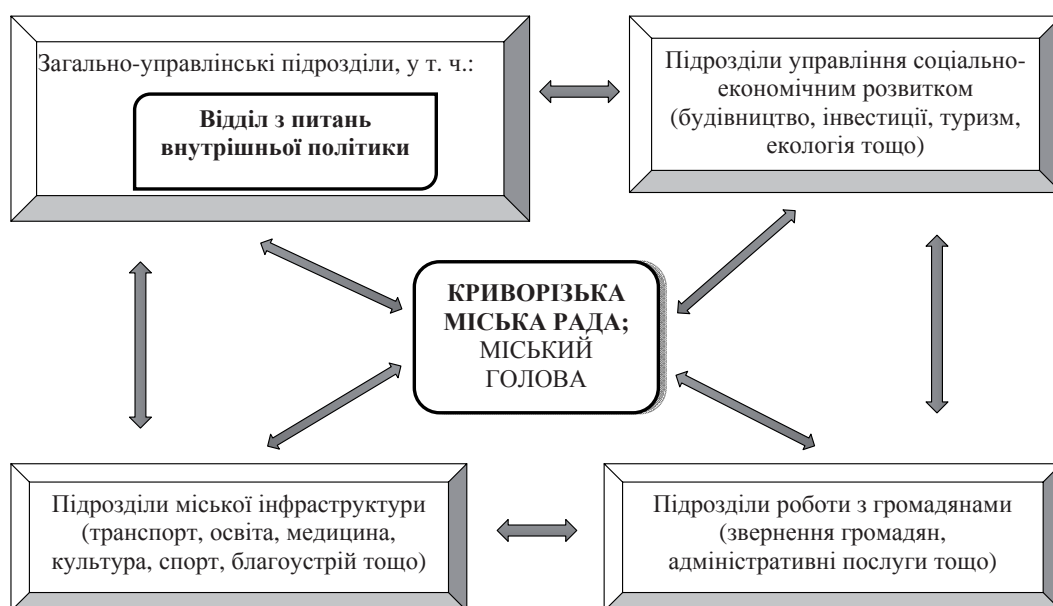


Рис. Організаційно-комунікативна взаємодія підрозділів Криворізької міської ради

Крім того, Криворізька міська рада взаємодіє з радами різних рівнів: обласною, міськими, сільськими, селищними, а також центральними органами влади.

Здійснення публічного адміністрування на місцевому рівні в умовах регіоналізації, демократизації і децентралізації державної влади супроводжується вагомими суперечностями. Функції публічного адміністрування і місцевого самоврядування у Криворізькій міській раді спрямовуються на одні й ті самі об'єкти, вони перехреснюються, а деякі перетинаються, повноваження і відповідальність за їх здійснення чітко не виокремлюються.

Методи управління, якими користуються державні службовці Криворізької міської ради, задіяні в процесах публічного адміністрування

і самоврядування, мають певні відмінності і не можуть одночасно сприяти реалізації державних і місцевих інтересів.

Ми проаналізували функції ключових виконавчих органів Криворізької міської ради (Управління економіки, Фінансове управління, Управління капітального будівництва, Управління містобудування, архітектури та земельних відносин, Управління охорони здоров'я, Управління праці та соціального захисту населення, Управління з питань надання адміністративних послуг виконкому Криворізької міської ради), було зроблено висновок, що вони неналежним чином виконують свої обов'язки.

Таких висновків можна дійти, проаналізувавши основні функції виконавчих органів Криворізької міської ради (табл. 1).

Таблиця 1

## Виконавчі органи міської ради і функції, які вони виконують

Виконавчі органи Криворізької міської ради	Функції, які вони виконують
Управління економіки	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Аналізує стан та тенденції основних показників соціально-економічного розвитку міста.</li> <li>2. Організовує та координує роботу щодо стратегічного планування та прогнозування економічного і соціального розвитку міста.</li> <li>3. Координує роботу щодо складання фінансових планів та надання фінансової звітності комунальними підприємствами міста відповідно до порядку, затвердженого відповідним рішенням виконавчого комітету міської ради.</li> </ol>
Фінансове управління	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечує реалізацію державної бюджетної політики на території міста.</li> <li>2. Складає проекти міського бюджету, здійснює загальну організацію та управління виконанням міського бюджету, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.</li> <li>3. Подає квартальні та річні звіти про виконання міського бюджету постійній комісії міської ради з питань бюджету.</li> </ol>
Управління капітального будівництва	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечує реалізацію державної політики щодо комплексного розвитку житлово-комунального господарства міста.</li> <li>2. Забезпечує на території міста державну політику комплексного розвитку комунального господарства міста.</li> <li>3. Забезпечує реалізацію державної політики в галузі будівництва.</li> <li>4. Готує пропозиції до проектів програм розвитку міста та проектів міського бюджету.</li> </ol>
Управління містобудування, архітектури та земельних відносин	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Виконує за дорученням міської ради повноваження власника комунального майна.</li> <li>2. Забезпечує реалізацію міської політики у сфері приватизації, оренди, використання, відчуження майна комунальної власності територіальної громади міста.</li> <li>3. Забезпечує реалізацію повноважень міської ради, територіальної громади в галузі земельних відносин, регулювання земельних відносин для забезпечення прав на землю громадян, юридичних осіб, раціонального використання та охорони земель.</li> </ol>
Управління охорони здоров'я	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечує реалізацію державної політики на території міста в галузі охорони здоров'я.</li> <li>2. Здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони здоров'я.</li> <li>3. Реалізує на території міста повноваження міської ради у сфері охорони здоров'я.</li> <li>4. Створює умови для розвитку державних та місцевих програм з питань охорони здоров'я, реалізації цих заходів.</li> </ol>
Управління праці та соціального захисту населення	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечує реалізацію державної політики на території міста в галузі соціального захисту населення та охорони праці.</li> <li>2. Здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері соціального захисту населення та охорони праці.</li> <li>3. Реалізує на території міста повноваження міської ради у сфері соціального захисту населення та охорони праці.</li> <li>4. Створює умови для розвитку державних та місцевих програм з питань соціального захисту населення, охорони праці, реалізації цих заходів.</li> </ol>
Управління з питань надання адміністративних послуг виконкому Криворізької міської ради	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Забезпечує в межах компетенції органів місцевого самоврядування на території міста реалізацію державної, регіональної і міської політики щодо: <ul style="list-style-type: none"> <li>- видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;</li> <li>- реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг;</li> <li>- реформування та розвитку системи надання муніципальних (в т. ч. адміністративних) послуг;</li> <li>- підтримки і розвитку малого та середнього підприємництва;</li> <li>- державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;</li> <li>- захисту прав споживачів.</li> </ul> </li> <li>2. Організовує видачу документів дозвільного характеру через дозвільний центр, який є складовою Центру надання адміністративних послуг.</li> <li>3. Забезпечує реалізацію державної регуляторної політики в межах, визначених законодавством.</li> </ol>

Примітка. Складено за даними офіційного сайту Криворізької міської ради (<http://kr.gov.ua>).

Аналізуючи дані *табл. 1*, можна стверджувати, що якість виконання виконавчими органами міської ради своїх функцій і обов'язків оцінити практично неможливо. З їхніх назв уявити показники якості кінцевого результату не видається можливим, тому можна стверджувати, що функції виконуються недостатньо творчо, а для оцінки якості потрібні конкретні показники результатів їхньої діяльності. Неможливо також побачити виконання планів керованих ними систем, оскільки повністю оприлюднені і конкретні плани робіт структурних підрозділів відсутні на сайті міської ради.

Якщо ж говорити про показники соціально-економічного розвитку м. Кривого Рогу, то показниками результативності реалізації функцій місцевого самоврядування і публічного адміністрування є ефективність діяльності керованої системи.

Аналіз результатуючих економічних показників діяльності м. Кривого Рогу (*табл. 2*) показує поліпшення ефективності функціонування процесів суспільної діяльності. Проте обсяг іноземних інвестицій у фактичних цінах за останні роки суттєво зменшується, а рівень працевлаштування не підвищується.

Таблиця 2

## Показники результативності діяльності м. Кривого Рогу в 2014–2016 рр.

Показники	Роки			Зміна за період (+, -)	Зміна за період (%)
	2014	2015	2016		
Обсяг реалізованої продукції, млрд грн	93,4	102,2	119,9	26,5	28,37
Чисельність населення, тис. осіб	650,5	645,1	639	-11,5	-1,77
Обсяг виробництва на душу населення, грн	143 582	158 425	187 637	44 055	30,68
Середня заробітна плата, грн	4 153	4 965	5 670	1 517	36,53
Середній розмір пенсії, грн	1 861	1 979	3 457	1 596	85,76
Капітальні інвестиції, млрд грн	6,7	8,3	8,8	2,1	31,34
Іноземні інвестиції, млн дол. США	4 726,5	4 491,9	1 084,3	-3 642,2	-77,06
Експорт, млн дол. США	4 646,1	3 104,4	2 713,5	-1 932,6	-41,60
Бюджет міста, млн грн	3 083,9	4 570,9	5 239,9	2 156	69,91
Рівень зареєстрованого безробіття, %	1,08	1,25	1,08	0	0

*Примітка.* Розраховано за даними Бюлетня «Кривий Ріг у цифрах і фактах» за 2014–2016 рр.

Зокрема, варто зазначити, що за останні три роки відбулося зростання обсягу реалізованої суб'єктами господарювання міста продукції на 28,37%, що при зменшенні чисельності на 1,77% призвело до зростання виробництва на душу населення на 30,68%. При цьому позитивним фактором можна відмітити зростання середньої заробітної плати у місті на 36,53% та пенсії – на 85,76%. Крім того, позитивним є зростання обсягів бюджетних коштів, якими розпоряджається місто, на 69,91%, що позитивно вплинуло на можливість участі установ та організацій міста у щорічному проекті «Громадський бюджет» та відкрило перспективи реалізації соціально важливих інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів.

Водночас на фоні зростання загальної суми капітальних інвестицій на 31,34% відбувся вплив іноземних інвестицій на 77% у 2016 році. Крім того, значно зменшився експортний потенціал міста (на 41,6%), що призвело до зменшення припливу іноземної валюти.

Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що результативність діяльності органів місцевої влади і реалізація функцій публічного адміністрування має низку невикористаних можливостей, реалізація яких сприятиме підвищенню ефективності управління керованими системами.

Досвід функціонування Криворізької міської ради дає змогу виділити такі організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади між собою:

- 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;
- 2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участі керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

4) проведення спільних засідань колегій і президій також прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

6) спільне проведення масово-культурних заходів.

Реалізація вказаних напрямів взаємодії дозволить, на нашу думку, підвищити якість прийняття рішень місцевими адміністраціями.

**Висновки за результатами дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому**

**напрямі.** Таким чином, тісна комунікативна співпраця окремих структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, заснована на поглибленні управлінських зв'язків, організації та проведенні спільних нарад, засідань та інших комунікацій, зазвичай, приносить позитивні наслідки, у результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури формують ефективну політику на місцях.

Перспективою подальших досліджень визначено аналіз впливу публічних рішень на показники ефективності діяльності місцевої адміністрації з використанням методів кореляційно-регресійного аналізу.

#### *Список використаних джерел*

1. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади / В. Д. Бакуменко // Прийняття рішень в державному управлінні : навчальний посібник : [у 2 ч.]. – Київ : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. – 276 с.
2. Бакуменко В. Д. Науково-прикладні аспекти / В. Д. Бакуменко // Прийняття рішень в державному управлінні : навчальний посібник : [у 2 ч.]. – Київ : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 2. – 296 с.
3. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / М. Пол. Браун. – Київ : Основи, 2000. – 243 с.
4. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения : пер. с англ. / П. Друкер. – Москва : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.
5. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики : пер. с англ. / Джек. У. Дункан. – Москва : Дело, 1996. – 272 с.
6. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений : учеб. пособие / Н. Л. Карданская. – Москва : Русская деловая литература, 1998. – 288 с.
7. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак. – Москва : Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. – 248 с.
8. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н. Р., Машков О. А. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
9. Саймон Г. Адміністративна поведінка: дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції : пер. з англ. вид. / Г. Саймон. – Київ : АртЕк, 2001. – 392 с.
10. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Харків : Право, 1996. – 164 с.