

УДК 342.341

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2022.18.18>

Логвиненко Б.О.

*доктор юридичних наук, професор
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0003-1894-4889*

«LEAN GOVERNMENT» ЯК НОВІТНЯ МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Курс України на здобуття членства у складі Європейського Союзу (далі – ЄС) став не лише вектором розвитку нашої держави, а й національним прагненням українців увійти до європейської демократичної спільноти. Втім, практична реалізація євроінтеграційних прагнень супроводжується низкою негативних чинників, серед яких можна вказати на: а) недосконалість національного законодавства; б) недостатність фінансування; в) архаїчність моделей публічного адміністрування ключовими сферами суспільного життя; г) неефективне планування та реалізацію реформ; ґ) внутрішні та зовнішні загрози (збройна агресія російської федерації, пандемія COVID-19 тощо).

З іншого боку, можна вести мову про «час можливостей», коли основою для якісних змін у відносинах між людиною та державою можуть стати сучасні моделі публічного адміністрування. В такому випадку дія негативних чинників може не лише перешкоджати впровадженню новацій, а обумовити прискорення відповідних змін.

Традиційно можна виділити сфери, де впровадження реформ відбувається більш продуктивно, натомість, в силу низки зовнішніх і внутрішніх факторів, існують проблемні галузі, де реформування відбувається непослідовно, безсистемно та поверхнево [1, с. 59]. В Україні до таких можна віднести

і сферу дорожньої інфраструктури, розвиток якої протягом останніх років характеризувався непослідовною державною політикою, високими корупційними ризиками та вадами адміністрування.

Виходячи з цього, впровадження нової моделі публічного адміністрування у сферу дорожньої інфраструктури в Україні може не тільки сприяти її приведенню у відповідність до високих стандартів ЄС, а й стимулювати швидку реінтеграцію та відбудову тимчасово окупованої території України.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженням різноманітних аспектів публічного адміністрування присвячені праці фахівців у царинах адміністративного права, публічного управління та адміністрування, теорії управління тощо. Можна виокремити праці В.Б. Авер'янова, В.В. Баштанника, Т.О. Гуржія, Н.А. Липовської, Р.В. Миронюка, А.О. Собакаря, В.І. Теремецького, Н.В. Уварової, О.С. Юніна та багатьох інших. Водночас, визначення перспективної моделі публічного адміністрування сферою дорожньої інфраструктури вимагає поглибленого дослідження.

Мета статті є розкриття особливостей моделі публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури «Lean government» та окреслення перспектив її впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи сферу дорожньої інфраструктури в Україні варто, насамперед, зупинитися на її нормативно-правовому регулюванні. Окрім загальних положень, проголошених Конституцією України [2], варто вказати на Закони України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» від 18.09.1991 [3], «Про транспорт» від 10.11.1994 [4], «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 [5] та «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 [6]. Викладене дозволяє підсумувати, що найновішим актом законодавчого рівня у досліджуваній сфері лишається закон 2005 року, тоді як внесенням змін і доповнень не можна забезпечити належне правове врегулювання у сфері дорожньої інфраструктури. Тим більш, що в основі будь-якої управлінської моделі лежать норми права, які, власне і виступають регуляторами суспільних відносин.

Поряд із цим, варто вказати про триваючу сьогодні реалізацію масштабної розбудови якісної інфраструктури України – Проект «Велике будівництво». Водночас, єдиним нормативно-правовим актом з цього питання досі лишається Указ Президента від 23.06.2020 № 246/2020 «Про Координаційну раду з реалізації програми «Велике будівництво» [7, 8]. За таких умов розробка сучасної нормативно-правової основи виступає запорукою для втілення організаційних змін, конкретизованих у підзаконних актах.

Слід погодитись із думкою Р. Миронюка, С. Миронюк та Ю. Кунцевич, які вказують на важливість запровадження організаційних заходів щодо удосконалення публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури (затвердження довгострокової програми концесії автомобільних доріг в Україні; розробка процедури звільнення власників автотранспорту, які використовують платні дороги від сплати додаткового акцизу на паливо; запровадження договорів страхування об'єктів дорожньої інфраструктури тощо) [9, с. 96].

Отже, правова основа має кореспондуватися з моделлю публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури в Україні. Натомість, ефективна модель публічного адміністрування виступає наріжним каменем для успішної трансформації досліджуваної сфери.

Нагадаємо, що поняття «публічне адміністрування» вперше було згадане у 1887 році, в есе «Вивчення адміністрації» (The Study of Administration) під авторством 28-го президента США Вудро Вільсона. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [10, с. 5]. Саме ощадливість публічного адміністрування стала основою ідеології ощадливого урядування (Lean government) та суміжних із ним понять ощадливого Уряду, ощадливого менеджменту, ощадливого мислення та ощадливого будівництва.

У основі цієї моделі лежить збереження балансу між необхідними ресурсами, ефективністю та низькими витратами в ході процесу адміністрування у подальшому.

Досліджуючи ефективність адміністрування будівництвом автомобільних доріг, група китайських дослідників наголошує на тому, що модель «Lean government» визначає відходи як будь-який вид процесу чи ресурсу, який є надлишковим або збільшує витрати чи час. Тобто, говорячи про управління відходами під час будівництва доріг, ощадливий підхід визначає ними не лише матеріальні відходи, а й будь-які втрати часу, ресурсів чи провадження змін. Прикладом «Lean government» може слугувати те, коли замість того, щоб просто планувати бюджет, вартість і етапи усього проекту, це передбачено для кожного окремого етапу. Після первинних витрат, в ході реалізації проекту буде легше відстежувати та покращувати окремі складові, які не відповідають необхідному часу, або бюджету [11].

Підтримуючи ощадливе урядування, Пол Кребтрі зазначає, що останні шість десятиліть марнотратство, дешева нафта, завищені національні стандарти до виконання публічних робіт і поширення автомобільного транспорту призвели до включення дорогих функцій у проектування без потреби, в ім'я надмірних «факторів безпеки». Завдяки цьому згодом виникають бар'єри для досягнення якісного урбанізму у вигляді експлуатаційних витрат, витрат на технічне обслуговування та заміну. Це призводить до надмірних витрат бюджетних коштів муніципальними органами влади, а також зменшує зелені зони (зелені насадження) у містах. Дослідник вважає «Lean government» шляхом до вирішення цієї проблеми [12].

Отже, модель публічного адміністрування «Lean government» вбачається доволі перспективною для ощадливого користування ресурсами. У чому ж її користь і перспектива для впровадження в Україні?

Перший заступник голови Державного агентства автомобільних доріг України (УКРАВТОДОР) А. Івко відмічав, що інфраструктура є другою ціллю ворога після військових об'єктів. Станом на жовтень 2022 року, за орієнтовними оцінками, інфраструктурних руйнувань зазнали 15 областей, понад 25 тисяч кілометрів доріг пошкоджено, з яких 8,8 тисячі кілометрів – державних; зруйновано 326 мостів та шляхопроводів, 140 – на автошляхах державного значення. У ході повномасштабної війни з росією державній мережі доріг вже завдано збитків на 973 млрд гривень. Причому зазначена цифра

має тенденцію до зростання [13].

Ми вважаємо, що ощадливе урядування має стати головною ідеологією повоєнної відбудови України та реінтеграції тимчасово окупованої території. Завдяки допомозі та сприянню передових демократичних держав світу, Україна матиме виключну нагоду для залучення зарубіжних держав до процесу відбудови об'єктів вітчизняної інфраструктури. Готовність міжнародних партнерів надати допомогу може стати каталізатором для перегляду засад публічного адміністрування ключовими сферами суспільного життя та наблизити Україну до входження в ЄС на правах держави-учасниці.

Висновки. «Lean government» як сучасна модель публічного адміністрування вирізняється низкою особливостей. Вони стосуються ставлення до початкових та подальших витрат, ефективності та економічності урядування. В зв'язку із цим, зазначена модель має велике коло і критиків, і прихильників. На наше переконання, позитивними сторонами цієї моделі у застосунку до сфери дорожньої інфраструктури в Україні є висока мобільність стосовно коригування напрямку змін, низька експлуатаційна витратність, а також економічна ефективність. Натомість, головним недоліком «Lean government» слід вважати складний для впровадження початковий етап, який є найбільш витратним. Так, створити мережу платних доріг з якісним покриттям та системою контролю вбачається доволі дороговартісним, тоді як подальша експлуатація таких об'єктів матиме більшу ефективність за рахунок якісного наповнення та економічної вигоди.

Анотація

У статті розкрито особливості моделі публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури «Lean government» та окреслено перспективи її впровадження в Україні. Актуальність дослідження обумовлена тим, що впровадження нової моделі публічного адміністрування у сферу дорожньої інфраструктури в Україні може не тільки сприяти її приведенню у відповідність до високих стандартів Європейського Союзу, а й стимулювати швидку реінтеграцію та відбудову тимчасово окупованої території України. Наголошено, що правова основа має кореспондуватися з моделлю публічного адміністрування у сфері дорожньої інфраструктури в Україні. Натомість, ефективна модель публічного адміністрування виступає наріжним каме-

нем для успішної трансформації сфери дорожньої інфраструктури. В основі моделі публічного адміністрування «Lean government» лежить збереження балансу між необхідними ресурсами, ефективністю та низькими витратами в ході процесу адміністрування у подальшому. Витратами визначено не лише матеріальні відходи, а й будь-які витрати часу, ресурсів чи проведення змін. Наголошено, що новітня модель публічного адміністрування «Lean government» має стати головною ідеологією повоєнної відбудови України та реінтеграції тимчасово окупованої території. Підкреслено, що модель публічного адміністрування «Lean government» має низку особливостей які стосуються ставлення до початкових та подальших витрат, ефективності та економічності урядування. Позитивними сторонами названої моделі у застосунку до сфери дорожньої інфраструктури в Україні вбачаються: висока мобільність стосовно коригування напрямку змін, низька експлуатаційна витратність, а також економічна ефективність. Головним недоліком «Lean government» визначено високу вартість та складність впровадження початкового етапу реформування.

Ключові слова: публічне адміністрування, ощадливе урядування, дорожня інфраструктура, перспективи розвитку, нормативна основа, відбудова, модель.

Lohvynenko B.O. «Lean government» as the newest model of public administration in the field of road infrastructure: prospects for Ukraine

The article reveals the features of the model of public administration in the field of road infrastructure «Lean government» and outlines the prospects for its implementation in Ukraine. The relevance of the study is due to the fact that the introduction of a newest model of public administration in the field of road infrastructure in Ukraine can not only contribute to its compliance with the high standards of the European Union, but also stimulate the rapid reintegration and reconstruction of the temporarily occupied territory of Ukraine. It is emphasized that the legal basis should correspond to the model of public administration in the field of road infrastructure in Ukraine. Instead, an effective model of public administration acts as a cornerstone for the successful transformation of the road infrastructure sector. The basis of the public administration model «Lean government» is to maintain a balance between the necessary resources, efficiency and low costs during the administration process in the future. Costs are not only material waste, but also any costs of time, resources or implementation of reforms. It was emphasized that the newest model of public administration «Lean government» should become the main ideology of the post-war reconstruction of Ukraine and the reintegration of the temporarily occupied territory. It is emphasized that the «Lean government» model of public administration has a number of features related to the attitude to initial and subsequent costs, efficiency and economy of governance. The positive sides of the named model in the application to the field of road infrastructure in Ukraine are considered to be: high mobility in terms of adjusting the direction of changes, low operating costs, as well as economic efficiency. The main drawback of «Lean government» is the high cost and complexity of the implementation of the initial stage of reform.

Key words: public administration, lean government, road infrastructure, development prospects, regulatory framework, reconstruction, model.

Список використаних джерел:

1. Логвиненко Б.О. Основні типи моделей публічного адміністрування сферою охорони здоров'я. Наше право. 2015. № 5. С. 59-63.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 30.11.2022).

3. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України від 18.09.1991 № 1562-ХІІ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12#Text> (дата звернення 30.11.2022).
4. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 30.11.2022).
5. Про автомобільні дороги. Закон України від 08.09.2005 № 2862-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15#Text> (дата звернення 30.11.2022).
6. Про автомобільний транспорт Закон України від 05.04.2001 № 2344-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text> (дата звернення 30.11.2022).
7. Указ Президента України № 246/2020 «Про Координаційну раду з реалізації програми «Велике будівництво». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2462020-34241> (дата звернення 30.11.2022).
8. Констанкевич І. Маленькі нюанси «Великого будівництва». Українська правда від 31.08.2020 URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/08/31/7264735/> (дата звернення 30.11.2022).
9. Myroniuk R. Features of public administration in the field of road infrastructure in Ukraine and taking into account the EU standards for its improvement. R. Myroniuk, S. Myroniuk, I. Kuntsevych. *Philosophy, Economics and Law Review*. 2021. Vol. 1 (1). С. 86-97.
10. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
11. Wu X. Improving the Efficiency of Highway Construction Project Management Using Lean Management. Wu X, Zhao W, Ma T, Yang Z. *Sustainability*. 2019. № 11 (13). 3646. Doi: <https://doi.org/10.3390/su11133646>.
12. Paul Crabtree. Lean Infrastructure – Better Than Gold-Plating URL: <https://leanurbanism.org/lean-infrastructure-better-than-gold-plating/> (дата звернення 30.11.2022).
13. В Укравтодорі назвали суму збитків дорогам внаслідок війни. 28.10.2022. Слово і діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/10/28/novyna/ekonomika/ukravtodori-nazvaly-sumu-zbytkiv-doroham-vnaslidok-vijny> (дата звернення 30.11.2022).