

5. Стратегія розвитку «Україна – 2020». URL: <http://www.dkrp.gov.ua/files/916803d11a.pdf>
6. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>
7. Мищак І.М. Проблеми та перспективи розвитку туризму на Прикарпатті. *Туристично-краєзнавчі дослідження*. Випуск 5. К., 2004. С. 192–198.
8. Про сільський зелений туризм: Проект Закону України. URL: http://infotour.in.ua/pro_siltur.htm
9. Про сільський та сільський зелений туризм : проект Закону України № 4299 від 23.10.2003 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4299&skl=5
10. Носік В. Організаційно-правові питання розвитку сільського зеленого туризму в Україні. *Туризм сільський, зелений*. 2007. № 4. С. 9–10.
11. Рада прийняла в першому читанні закон про розвиток зеленого туризму. *Тижневик «Дзеркало тижня. Україна»*. Випуск № 18–19, 20–26 травня 2017 р. URL: <https://dt.ua/UKRAINE/rada-priynyala-v-pershomu-chitanni-zakon-pro-rozvitok-zelenogo-turizmu-243324.html>
12. Про сільський аграрний туризм: проект Закону України від 14.12.2009 р. URL: http://volynradagrants.at.ua/load/zakonodavstvo/zakon_ukrajini_pro_silskij_agrarnij_turizm/1-1-0-2
13. Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність : проект Закону України від 03.03.2009 р. URL: http://www.ligazakon.ua/news_old/ga015844.html
14. Музиченко-Козловська О.В. Туристично-інформаційний центр як елемент інноваційної інфраструктури туризму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Проблеми економіки та управління. 2013. № 754. С. 47–52.
15. Про туристичні ресурси : проект Закону України (неофіційний текст) від 16 грудня 2011 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0237.html
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань туризму : проект Закону України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b655207f-17e1-4a65-98f5-2c649445e716&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivUkrainiZPitanTurizmu-16.01.2018>

* *Тимофєєв Сергій Павлович – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету імені Петра Могили.*

* *Покрищенко Марина Владиславівна – магістрант Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили.*

Стаття надійшла до редакції 13 березня 2018 р.

УДК 351

Галина Шаульська *

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті досліджуються питання механізмів публічного адміністрування в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. Надані деякі пропозиції щодо удосконалення таких механізмів на основі спрощення структури органів публічного управління, що може сприяти покращенню взаємодії влади і суспільства, розвиткові громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: механізми публічного адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, публічне адміністрування.

Шаульська Г.Н. Современные механизмы публичного администрирования: вопросы усовершенствования.

В статье исследуются вопросы механизмов публичного администрирования в условиях реформирования системы государственного управления и местного самоуправления. Поданы

некоторые предложения по совершенствованию таких механизмов на основе упрощения структуры органов публичного управления, что может способствовать улучшению взаимодействия власти и общества, развитию гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: механизмы публичного администрирования, государственное управление, местное самоуправление, публичное управление, публичное администрирование.

Shaulska H.M. Modern mechanisms of public administration: issues of improvement.

In the article the author studies the issue of mechanisms of public administration in the conditions of reforming the system of state administration and local self-government. Some suggestions have been made on the improvement of such mechanisms on the basis of simplifying the structure of public administration bodies, which can improve the interaction of power and society, the development of civil society in Ukraine.

Keywords: mechanisms of public administration, public administration, local self-government, public administration, public administration.

Постановка проблеми. Реформування системи державного управління, місцевого самоврядування в нашій країні відбувається з одночасним пошуком ефективної системи урядування. Науковці намагаються запропонувати нові моделі управління, оновити засоби використання існуючої інструментарію, щоб забезпечити належний рівень взаємовідносин влади і суспільства, створити умови для розвитку громадянського суспільства в Україні. Не викликає сумніву, що сучасна модель «державного управління» не відповідає вимогам сьогодення, і наукові розробки щодо «публічного управління», «публічного адміністрування» з ефективними механізмами управління набувають все більшої актуальності та значення.

Формулювання мети статті. Дослідження процесів реформування сучасної системи державного управління з поступовою трансформацією її в систему публічного адміністрування з дієвими механізмами публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика питань публічного адміністрування відображена в працях таких науковців, як: В. Авер'янов [1], О. Андрійко, М. Баймуратов [2], В. Баштанник, М. Білінська, О. Босак, К. Ващенко, В. Воротін [3], І. Грицяк [4], А. Коваленко, А. Колодій [5], В. Мартиненко [6], А. Мацюк [7], Т. Мотренко [8], Р. Павленко, О. Пухкал [9], О. Радченко, С. Серьогін, В. Толкованов [10], В. Трощинський, В. Цветков та інші. Незважаючи на чисельні наукові роботи, залишається ціла низка питань, які потребують уваги, зокрема, удосконалення механізмів публічного адміністрування, що зумовлює необхідність продовження наукової роботи над проблематикою.

Виклад основного матеріалу варто розпочати з деяких визначень, зокрема таких, як: «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «механізми публічного адміністрування», оскільки деякі з них законодавчо не прописані і дослідниками їм надаються дещо різні трактування.

Отже, «державне управління», згідно з Енциклопедією державного управління, – це діяльність держави (органів державної влади), що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [11]. У класичній моделі йому притаманні такі основні риси, як: управління державними справами, централізація управління, концентрація ресурсів, служіння загальнонаціональним інтересам.

«Публічне управління», відповідно до загальної точки зору багатьох дослідників, – це діяльність, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Стосовно визначення «публічного адміністрування», серед науковців існують досить різні точки зору. Так, на думку В. Мартиненко, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування

через свої виконавчі структури [6]. А. Колодій стверджує, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [5]. В. Вільсон вважав, що «публічне адміністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – все це поза сумніву є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [12]. Тобто, він відніс до системи адміністрування всі органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші організації. Отже, публічне адміністрування – діяльність, що охоплює виконання функцій з метою задоволення зацікавлених сторін усього соціуму, з урахуванням національних та історичних особливостей населення країни.

Більшість високорозвинених країн Заходу рухається сьогодні у напрямку розширення публічного адміністрування з партисипативною демократією, лібералізацією державної влади, партнерською взаємодією між владними структурами на всіх рівнях управління тощо. Згідно з Білою книгою європейського управління [13], публічне адміністрування забезпечує реалізацію публічної політики, яка є результатом переходу від політики відповідальності лідерів до особистої участі кожного окремого громадянина та інститутів громадянського суспільства. З такою концепцією ми цілком погоджуємося і свої думки стосовно значення громадянина у структурі та моделі публічного адміністрування нашої держави висловили у попередній роботі [14]. Але для реалізації публічного адміністрування необхідно удосконалити існуючі, або розробити та втілити відповідні управлінські механізми.

Узагальнююча точка зору дослідників, з якою частково погоджуємося: «механізми публічного адміністрування» – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна Республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення належних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами.

Але проблема сучасної системи нашої держави у тому, що на місцевому рівні – регіональному і районному – публічне адміністрування здійснюють одночасно і відносно одних і тих же об'єктів органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких орієнтована на реалізацію інтересів різних суб'єктів – держави та конкретних територіальних громад.

Сучасна модель управління ускладнена тим, що в самій системі місцевого самоврядування закладені певні протиріччя. Попри те, що органи місцевого самоврядування є формою владної самоорганізації жителів адміністративно-територіальних одиниць, – області, району, міста, району у місті, селища, села, – влада їм надана державою і регламентується її законами та підзаконними актами. Не відповідає сучасним умовам і розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування: село/місто – район – область, що також додає певних складнощів. Адже в діючій на сьогодні системі «державного управління» більше двох десяти років домінували централізація управління, концентрація ресурсів, переважали державні справи над місцевими інтересами. Така ситуація частково почала змінюватися лише з початком реформ і обранням курсу на децентралізацію.

Отже, у складі механізмів публічного адміністрування за системами владних суб'єктів виділяють:

- 1) державні механізми публічного адміністрування;
- 2) механізми здійснення публічного адміністрування через органи місцевого самоврядування;
- 3) механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Одна з головних проблем сучасного публічного управління в Україні – це забезпечення взаємодії державних органів влади і органів місцевого самоврядування таким чином, щоб їх

функції і повноваження не накладалися, а були ефективно розподілені й створювали плідну співпрацю заради спільних інтересів територіальних громад і держави. З цією метою на сучасному етапі необхідно узгодити/удосконалити механізми взаємодії:

- районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад;
- районних державних адміністрацій та міських рад у районі;
- обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів,
- центральних органів влади та обласних рад.

У перспективі потрібно переглянути усю структуру органів публічного управління. Виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] вже підказує наступний крок, необхідний для реформування системи публічного управління – це її поступове спрощення з розширенням повноважень на рівні об'єднаних територіальних громад, де і має вирішуватися більшість питань місцевого значення. Від моделі «державного управління» потрібно поступово перейти до розширеної моделі «публічного адміністрування», а для такої трансформації необхідно буде розробити і нові механізми взаємодії. На нашу думку, спростивши структуру органів публічного управління, механізми взаємодії потрібно буде розробити між рівнями:

- старостат – рада об'єднаної територіальної громади з виконавчим комітетом;
- рада об'єднаної територіальної громади з виконавчим комітетом – обласна рада з виконавчим комітетом;
- міська рада обласного центру з виконавчим органом – обласна рада з виконавчим комітетом;
- центральні органи влади – обласна рада з виконавчим комітетом.

Необхідність інституту префектури на місцевому рівні – питання суперечливе, і для перехідного періоду представників центральних органів державної влади можна передбачити, але з функціями, повноваженнями і механізмами взаємодії, що не будуть суперечити принципам самоврядності.

Удосконалені механізми публічного адміністрування мають відповідати тенденції децентралізації системи публічного адміністрування, бути достатньо гнучкими, враховувати можливість виникнення різноманітних проблемних ситуацій, які потрібно вирішувати без необхідності постійного їх корегування, а для цього необхідні зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів публічної влади на місцевому рівні.

Враховуючи існування декількох рівнозначних підходів до трактування поняття «механізму», що стосується і «механізмів публічного адміністрування», з метою дослідження та удосконалення, їх розділяють на наступні типи:

1) механізми-зряддя. Призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або декількох узгоджених та відповідних до справи засобів;

2) механізми-системи. Надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;

3) механізми-процеси. Становлять визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів.

З урахуванням особливостей побудови, механізми публічного адміністрування поділяються на:

- *цільові* механізми публічного адміністрування (спрямовані на досягнення певної мети), у свою чергу поділяються на адміністративні (у тому числі організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані та інформаційні механізми;

- механізми *функціонування системи* публічного адміністрування на різних історичних етапах суспільного розвитку країни (механізми, що на різних етапах становлення державності, формування та розвитку системи публічного адміністрування були характерні для Української держави);

- механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами (являють собою чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування).

На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Але така система не відповідає у повній мірі вимогам часу, існує потреба розширення публічного адміністрування з можливістю більшого залучення інститутів громадянського суспільства та особистої участі кожного громадянина, щоб створити умови для посилення демократизації та підвищення ефективності системи. З цією метою, в умовах реформування сучасної системи державного управління, місцевого самоврядування необхідно переглянути комплекс механізмів публічного адміністрування.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що формування системи публічного адміністрування в Україні з метою забезпечення належного рівня взаємовідносин влади і суспільства вимагає перегляду моделі управління в цілому, а також необхідність удосконалити засоби використання існуючого інструментарію управління. Спрощення структури органів публічного управління, передача більших повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення з відповідним переглядом механізмів публічного адміністрування може покращити взаємодію влади і суспільства, створити кращі умови для розвитку громадянського суспільства в Україні.

Список використаних джерел:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / За заг. ред. В.Б. Авер'янова; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2010. 495 с.
2. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_3_8
3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / [за ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла]. К. : НІСД, 2010. 288 с.
4. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2010. № 2. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2010_2_1
5. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол. : А.Ф. Колодій, М.З. Буник, П.М. Петровський та ін. К. : НАДУ, 2011. 56 с.
6. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика: Зб. наук. праць*. Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
7. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України : монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
8. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 197 с. (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. Вип. 1).
9. Пухкал О.Г. Формування засад громадянського суспільства як фактор сталого соціально-політичного розвитку. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи*

вирішення: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 10–11 жовт. 2014 р.) / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 45–47.

10. Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. К. : Крамар, 2011. 199 с.

11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1. Теорія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. 747 с.

12. Wilson W. *The Study of Administration. Discipline and History. Political Science in the United States* / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor : APSA, 1993. 315 p.

13. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М. : ИНФРА-М, 2010. 698 с.

14. Шаульська Г.М. Громадськість як індикатор системи державного управління та громадянського суспільства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2017. № 1(8). С. 70–74.

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/157-19>

** Шаульська Галина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2018 р.