

поширені форми представлення трансформаційних механізмів державного управління (наприклад, стратегії, програмно-цільові механізми, інституційні механізми, нормативно-правові та ресурсні механізми).

Парадигмальна матриця трансформаційних впливів відображує інтегровану сукупність впливів держави щодо формування нових суспільних відносин у країні. Вона є універсальним засобом такого представлення, оскільки може його змінювати шляхом зміни наборів векторів трансформаційних механізмів державного управління у разі зміни основних напрямів суспільних змін.

Таким чином, визначено “розвиток трансформаційних механізмів державного управління в контексті суспільних змін” як незворотну, спрямовану, закономірну, якісну зміну різноманітних механізмів державного управління, також у даній статті застосовано авторську класифікацію зовнішнього та внутрішнього векторів суспільних змін, вектора трансформаційних механізмів державного управління, а також введено в науковий обіг поняття парадигмальної матриці трансформаційних впливів.

#### Література:

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Концепция устойчивого развития. – Режим доступу : [http://www.cosd.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=13](http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=13).
3. Лопухин В. Ю. Инновационное общество и проблема коррупции / В. Ю. Лопухин // Проблемы современной экономики, 2010. – № 4 (36). – Режим доступу : <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3329>.
4. Основные направления исследования современного общества. – Режим доступу : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000946/st003.shtml>.
5. Розвиток. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

*Надійшла до редколегії 24.10.2012 р.*

УДК 35.075

*О. І. ЧЕРЧАТИЙ*

### **ОПТИМІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Розкрито шляхи оптимізації механізмів функціонування публічної адміністрації на регіональному рівні, пов'язані із удосконаленням її зовнішніх зв'язків (предмет управління), реалізацією завдань (функції та завдання*

*управління), оптимізацією внутрішніх систем тощо, на основі аналізу практики реформ та публікацій вітчизняних і зарубіжних авторів.*

**Ключові слова:** оптимізація, механізми, публічна адміністрація, регіональний рівень.

*The ways of optimization of public administration mechanisms on the regional level, relating to its external relations (subject of administration), tasks realization (functions and tasks of administration), internal systems optimization etc. are developed on the base of analyses of reforms practice and foreign authors' publications.*

**Key words:** optimization, mechanisms, public administration, regional level.

Динамічний розвиток громадянського суспільства та формування демократичної і правової держави вимагають адекватного рівня організуючого державного управління. Проте і в офіційних матеріалах, і в наукових дослідженнях вітчизняних учених стверджується, що в Україні досі не вдалося досягти такого рівня організації влади, за якого б її суб'єкти забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління на всіх рівнях.

Процес оптимізації публічного управління в Україні має непослідовний характер, що також відзначено українськими вченими. Ознакою цього є часта зміна кількості, підпорядкованості та статусу центральних органів влади, зміни у принципах формування та залежності місцевих органів влади тощо. Говорячи про необхідність зміни структури управління регіональним розвитком, важливо водночас підтримати точку зору Л. Приходченко, що ефективність структури управління визначається не скільки самою структурою, скільки тим організаційним механізмом, що діє в межах цієї структури [8, с. 110–111], а також звернути увагу на взаємозв'язок організаційного і нормативно-правового компонентів.

Українськими та зарубіжними вченими (М. Абдулаєв, В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Ю. Древаль, В. Керецман, Ю. Комар, М. Лахижа, М. Лендзел, Т. Лозинська, В. Малиновський та ін.) звертається увага на механізми публічного управління та їх модернізацію.

Аналіз публікацій цих авторів свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення поняття “механізм” публічного управління. Але спостерігається тенденція до комплексного підходу, який розглядає управління – як процес, а систему управління – як механізм забезпечення цього процесу, що є динамічним і залежить від завдань органів влади.

Метою нашої статті є аналіз шляхів оптимізації механізмів функціонування публічної адміністрації на регіональному рівні

Розглядаючи механізми як систему, знаряддя, що визначає порядок певного виду діяльності, у нашому випадку – публічного управління та сукупність

нормативно-правових актів і процедур, що регламентують взаємодію учасників процесу, а також сукупність процедур прийняття управлінських рішень, доцільно, на наш погляд, визначити закономірності функціонування та модернізації публічної адміністрації у взаємозв'язку із трансформацією всього суспільства. Це дозволяє визначити суперечності перехідного періоду, з'ясувати їх природу та виробити рекомендації щодо їх ефективного подолання.

Важливо усвідомити, що механізми модернізації публічної адміністрації пов'язані з удосконаленням її зовнішніх зв'язків (предмет управління), реалізацією завдань (функції та завдання управління), оптимізації внутрішніх систем тощо.

Українськими вченими наголошується на взаємозв'язку та взаємозалежності розвитку суспільства та публічного управління, здійснення якого вимагає належної матеріальної бази, рівня політичного розвитку населення та політичної культури інститутів громадянського суспільства. Серед основних напрямів оптимізації діяльності публічної адміністрації виділяють такі: розширення участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики; відкритість інституцій влади; запровадження інтелектуального діалогу з опозицією та незалежними експертами тощо. Визначено такі вектори модернізації публічного сектора: запровадження принципу “ефективне управління”, який передбачає використання корпоративного менеджменту, стратегічного планування, моніторингу показників ефективності; вдосконалення процедур прийняття рішень у бюджетному процесі, збільшення прозорості й удосконалення підзвітності; забезпечення високої якості зорієнтованих на споживача державних послуг; скорочення бюрократичних процедур, консультування з громадськістю і реальним сектором стосовно законодавства і нормо проектування; збільшення відкритості, відповідальності за використання державних коштів та належної поваги до громадян [5, с. 214–216].

Наголошується на важливості розгляду державного управління в єдності з муніципальним і громадським управлінням у рамках єдиної системи публічного управління, що обумовлено такими причинами: необхідністю використання єдиних та ідентичних засад у діяльності управління суспільними справами в унітарній державі; утвердженням визнаних у світі демократичних засад управління справами суспільства; необхідністю оптимального поєднання централізації і децентралізації управління на основі максимального використання їхніх позитивних сторін і нейтралізації негативних; наявністю органічного взаємозв'язку повноважень, відповідальності, ресурсів при управлінні суспільними справами; спільністю мети – задоволення потреб громадян у соціальних, управлінських, адміністративних послугах; необхідністю мобілізації зусиль усіх інститутів публічного управління в напрямі здійснення управлінського впливу в інтересах суспільства загалом; потребою конкретного розмежування державно-управлінських і місцево-самоврядних функцій на основі реалізації принципу субсидіарності [Там же, с. 229].

На наш погляд, для збільшення ефективності регіонального управління сьогодні необхідно досягти максимально можливого рівня співпраці місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На це вказують багато вчених і практиків. Розглядаючи публічну адміністрацію на регіональному рівні як широку інституцію сучасного демократичного врядування, варто наголосити, що вона виступає, з одного боку, як об'єкт управління з боку центральних органів влади, а з іншого – як суб'єкт регіонального управління.

Популярна в наші дні концепція “нового регіоналізму” пропонує об'єднати централізований (“зверху-вниз”) та децентралізований (“знизу-вверх”) підходи до вирішення проблем регіонального розвитку. Зростає також роль партнерства у вирішенні регіональних проблем. Головною ж передумовою підвищення ефективності управлінського процесу виступає формування механізму управління [8, с. 111].

Слід відзначити, що в українській науковій і навчальній літературі ще зустрічається застарілий, на наш погляд, підхід до проблеми регіонального управління. Наприклад, у посібнику “Управління розвитком регіону” виділено розділ “Організаційні структури управління регіоном” і висвітлено органи державного управління, державну службу, органи місцевого самоврядування та службу в органах місцевого самоврядування [6]. Таким чином, не враховано розвиток регіонального управління в напрямі його публічності.

Більш широкий підхід застосовує В. Керецман, який відзначає, що на регіональний розвиток впливають чи потенційно можуть впливати: місцеві органи державної виконавчої влади; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; окремі суб'єкти підприємництва чи їх структурні підрозділи; об'єднання громадян та їх структурні підрозділи. Факультативними учасниками регіонального управління є: адміністрації спеціальних економічних зон чи подібних структур; національні адміністрації транснаціональних регіонів (еврорегіонів) [5, с. 7].

Ще ширший підхід пропонує М. Лендшел, яка, узагальнюючи досвід європейських країн, наводить класифікацію інститутів, що безпосередньо залучаються до розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня): асоціації муніципалітетів; національні агентства регіонального розвитку; торговельно-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються у поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку [4, с. 20].

Проведений нами аналіз публікацій українських авторів з даної проблеми свідчить, що серед перелічених інституцій вони особливого значення надають саме становленню та діяльності агентств територіального розвитку.

Водночас варто відзначити і вузьке розуміння регіонального управління. Так, М. Бочок, М. Бутко та Д. Котельников пишуть, що “регіональне управління (регіональний менеджмент) – це цілеспрямований вплив органів місцевого самоврядування (регіональних, обласних районних, місцевих, селищних, сільських органів) на підприємства і організації, що розташовані на території даного регіону (певної адміністративно-регіональної) одиниці задля досягнення загально регіональної мети” [8, с. 40].

На наш погляд, у такому визначенні є кілька неточностей: не згадано про вплив місцевих органів державної виконавчої влади; не визначено, які органи можна вважати регіональними; не точно сформульовано перелік органів місцевого самоврядування, не вказано на роль громадськості тощо.

Центральною, на наш погляд, є проблема децентралізації управління регіональним та місцевим розвитком. На даний час в Україні гостро стоїть проблема розподілу повноважень та їх фінансування. Так, у місцевих органів державної виконавчої влади залишається частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевого самоврядування. Чітко не розподілені повноваження між ними, що приводить до необхідності їх делегування. На цю проблему звертають увагу багато українських учених і практиків, наприклад О. Бабінова, В. Кампо, В. Кравченко, С. Телешун та інші.

Більшість науковців сходиться на думці про необхідність надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень щодо територіального розвитку та формування їх повноцінних виконавчих комітетів. При цьому за органами державної влади має залишитися функція контролю за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, станом регіонального розвитку тощо.

Як наголошує С. Луньков, найважливіші нові напрями роботи місцевої влади – це: 1) підвищення якості управління одночасно зі скороченням термінів вирішування питань; 2) створення можливості для громадян брати активну участь у житті громади [7, с. 265]. На думку цього автора, дії регіональних органів влади стосуються загалом шести груп інтересів: громадяни (як окремі особистості); добровольчий сектор (профспілки, партії й громадські організації); ділові кола; мас-медіа; муніципальні установи; вищі рівні управління (парламент) і міжнародні організації. На наш погляд, виділені напрями потрібно сприймати критично, доповнюючи та уточнюючи їх. Але варта уваги пропозиція С. Лунькова щодо необхідності для структур регіонального та місцевого управління створювати інтерфейс між місцевою владою і цими групами. Виділено насамперед електронне управління та геоінформаційні технології. Наголошено, що об’єднання інформаційної

системи управління з геоінформаційними методами. Використання новітніх методів геопросторового аналізу створюють нові підходи в менеджменті й наданні послуг населенню.

В. Свірін та Л. Приходченко вважають, що розбудова системи регіонального управління – це перетворення за напрямками: організаційна структура управління; методи управління; технологія управління (механізми реалізації функцій влади), які можуть бути ефективно реалізованими тільки за умови відповідного і належного ресурсного забезпечення [9, с. 15].

Ученими посткомуністичних країн (С. Зелінський, Г. Издебський, Б. Кожух, М. Кулеша, М. Лахижа, В. Тертичка та інші) значна увага звертається на визначення функцій публічної адміністрації. Під функціями, як правило, розуміються обов'язки, завдання, коло діяльності, місія публічної діяльності. На наш погляд, функції кореспондуються із завданнями публічної адміністрації та пов'язані із принципами її діяльності.

Поділ функцій здійснюється залежно від вибору показника. Наприклад, польськими дослідниками функції адміністрації розглядаються як частина державного механізму (Б. Кожух), як відображення публічного інтересу (Г. Издебський та М. Кулеша) тощо. Український дослідник В. Тертичка виділяє владні функції, що використовуються від імені народу, називаючи такі їх види: бюрократична, політична, порядкова, прогнозно-аналітична, управління політикою, політичного та кадрового менеджменту, розподілу, цільова тощо [10, с. 491, 748]. М. Лахижа, який виділяє такі функції публічної адміністрації, як порядково-регламентаційна, надання публічних послуг, господарчого регулятора, організаційна, управління публічним майном, експертна, контролю [3, с. 152–153].

Підтримуємо точку зору цих та інших авторів про необхідність при визначенні функцій орієнтації на нормативно-правові акти, оскільки це відповідає нормам діяльності правової держави.

На наш погляд, на регіональному та місцевому рівнях усі названі функції проявляються в тій чи іншій мірі, але залежать не лише від загального публічного інтересу, але і від волі конкретної територіальної громади. Саме цей фактор є принциповим для визначення напрямів діяльності регіональних органів влади. Водночас варто взяти до уваги, що регіональна влада має дбати і про загальнодержавні інтереси, узгоджуючи територіальні завдання з ними.

Першим висновком є необхідність урахування всіх складових публічного управління при його оптимізації на регіональному рівні.

Другим напрямом зусиль є необхідність посилення ролі органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів центральних органів влади – децентралізація та деконцентрація управління.

Третій важливий напрямок – оптимізація власне державного управління, яка може здійснюватися шляхом оптимального використання всіх чинників, що

впливають на ефективність; зміни нормативно-правової складової структури державного управління; удосконалення організаційного, економічного та інформаційного компонентів Управління.

Слід також звернути увагу на динамізм механізму оптимізації регіонального управління та його залежність від стану держави, публічної адміністрації та громадянського суспільства. У цьому відношенні визначальним фактором змін, на наш погляд, виступає демократія. Отже, говорячи про вдосконалення публічного управління та модернізацію публічної адміністрації, в першу чергу потрібно мати на увазі розвиток демократії, становлення громадянського суспільства.

Література:

1. *Бочок М. П.* Управління регіоном / М. П. Бочок, М. П. Бутко, Д. І. Котельников. – Чернівці : Сіверянська думка, 2001. – 280 с.
2. *Керецман В. Ю.* Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні / В. Ю. Керецман // Регіональні студії. – 2001. – Вип. 1. – С. 1–8.
3. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
4. *Лендъєл М.* Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі / М. Лендъєл // Регіональні студії. – 2001. – Вип. 1. – С. 18–28.
5. *Мельниченко В.* Централізація системи державної служби як важливий напрям її вдосконалення / В. Мельниченко // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 214–216.
6. *Миронова Т. Л.* Управління розвитком регіону : [навч. посіб.] / [Т. Л. Миронова, О. П. Добровольська, А. Ф. Процай, С. Ю. Колодій]. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
7. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та документів / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – 896 с.
8. *Приходченко Л.* Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2009. – № 2. – С. 105–112.
9. *Свірін М. Г.* Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень. Наукова розробка / М. Г. Свірін, Л. Л. Приходченко. – К. : НАДУ, 2008. – 48 с.
10. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

*Надійшла до редколегії 19.10.2012 р.*