

67.9(4УКР)401  
4-50

**ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ**

**ЧЕРЧАТИЙ Олександр Іванович**



67.9(4УКР)401  
УДК 353.2.(457)

4-50

**ОПТИМІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ  
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

25.00.02 – механізми державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор **МАРТИНЕНКО Василь Миколайович**, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри публічного адміністрування та кадрової політики;

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління **БУТИРСЬКА Тетяна Олександрівна**, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування;

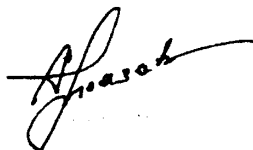
кандидат наук з державного управління, доцент **АРТИМ Іванна Іванівна**, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри менеджменту організацій.

Захист відбудеться «09» грудня 2011 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 20.052.07 Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, к. 12-21.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15.

Автореферат розісланий «08» листопада 2011 року.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



А.В. Мазак



an2226

## ГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Процес посткомуністичної трансформації суспільства та влади у колишніх соціалістичних державах проходить в умовах глобалізації та європейської інтеграції, що веде до необхідності врахування, як внутрішніх, так і зовнішніх чинників реформ. Сучасна українська реальність є наочним свідченням довготривалих системних потрясінь, однією з причин яких є управлінська криза. Упродовж багатьох років тривають пошуки оптимальних шляхів здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної та інших структурних реформ, зорієнтованих на зміну територіальної організації влади, які виявили різні підходи до конституційних, соціально-економічних та політичних змін. Проблемними залишаються питання відносин органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, перерозподіл фінансових ресурсів, територіальний поділ на регіональному та місцевому рівнях тощо. Не відпрацьована також логіка введення законодавчих змін, черговість внесення змін до Конституції України та прийняття відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили логічність і послідовність перетворень при безперебійному функціонуванні органів влади.

Усе це робить актуальним дослідження оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні в умовах євроінтеграції, головною метою якої має бути створення здатної до самовдосконалення і саморегуляції децентралізованої моделі організації влади, яка спроможна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів.

Сучасне європейське управління, модернізація публічної адміністрації, іноземний досвід проведення адміністративно-територіальних реформ та організації територіального управління є предметом досліджень Т. Бутирської, В. Бурдяк, І. Грицяка, Н. Гнидюк, Д. Дзвінчука, М. Лахижі, М. Лендбєл, В. Малиновського, В. Маргиненка, М. Свіріна, Л. Приходченко та інших українських учених.

Проблематику регіонального рівня організації влади в Україні, удосконалення відносин між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, оптимізації управління досліджують І. Артим, О. Бабінова, Т. Безверхнюк, П. Білик, О. Бойко-Бойчук, В. Борденюк, В. Васович, П. Ворона, Н. Гончарук, М. Дністрянський, В. Дзюндзюк, А. Доцеґко, В. Керецман, І. Ковтун, О. Коломієць, О. Конотопцев, О. Коротич, В. Кравченко, С. Краснопьярова, О. Лазор, М. Латинін, В. Лемак, Т. Лозинська, А. Мазак, В. Мамонова, Л. Михайлишин, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Нудельман, В. Олуйко, М. Орзіх, М. Орел, Д. Павлов, М. Пітник,

an 2225 - an 2226

Л. Приходченко, М. Пухтинський, В. Ребкало, С. Романюк, В. Серьогін, С. Серьогін, С. Телешун, В. Тимків, П. Ткачук, А. Чемерис, С. Чистов, О. Ярмиш та інші.

У дослідженні використано також напрацювання з питань проведення адміністративно-територіальної реформи та оптимізації регіонального управління Г. Атаманчука, Д. Боссарта, Х. Брюйна, І. Василецько, М. Вебера, Н. Генова, Я. Гонцяжа, К. Деммке, Г. Издебського, Л. Колярьсько-Бобінської, А. Козиріна, М. Кулеші, Н. Маринчак, В. Чиркіна та інших зарубіжних авторів.

Проте, поряд із істотними досягненнями в розв'язанні існуючих науково-прикладних проблем вітчизняної теорії і практики державного управління залишаються недостатньо дослідженими ще багато питань, зокрема, обґрунтування теоретичних засад та методичних положень щодо оптимізації публічної адміністрації України на регіональному рівні та її трансформації в публічну адміністрацію європейського зразку.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження висвітлює результати, отримані автором при виконанні науково-дослідної роботи в межах програм ХарРІДУ НАДУ при Президентові України «Демократичне врядування: інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління» (номер державної реєстрації 0109U002130), «Комплексно-наскрізна технологія оцінювання персоналу публічної служби» (номер державної реєстрації 0111U002651), «Інноваційні механізми забезпечення професіоналізації функціональної діяльності кадрових служб у сфері публічного управління» (номер державної реєстрації 0109U004867). У ході реалізації у 2005-2010 роках за догученням Головного управління державної служби України пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» автором аналізувався досвід проведення адміністративно-територіальних реформ та організації і оптимізації влади на регіональному і місцевому рівнях у посткомуністичних державах Європи з метою його творчого застосування в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є наукове обґрунтування теоретичних засад оптимізації діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні та розробка концептуальних підходів до вироблення механізмів її модернізації в публічну адміністрацію європейського зразка.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі завдання:

– проаналізувати теоретичні основи, правові та категорійно-понятійні аспекти оптимізації діяльності публічної адміністрації, джерела та ступінь вивчення проблеми українськими і зарубіжними вченими, удосконалити відповідний понятійний апарат;

– обґрунтувати та уточнити механізми, функції, напрями, принципи та інструменти оптимізації діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні з урахуванням європейських підходів та досвіду;

– виявити проблеми оптимізації публічної адміністрації на регіональному рівні, здійснити узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи;

– розкрити важливість та шляхи реформування системи адміністративних послуг на регіональному рівні;

– проаналізувати напрями та форми співпраці органів влади з інституціями громадянського суспільства як неодмінної передумови оптимізації діяльності регіональних органів влади у сучасних умовах;

– уточнити шляхи забезпечення професіоналізму кадрів у контексті підвищення ефективності державного управління;

– визначити завдання та основні напрями роботи з державними службовцями в контексті впровадження сучасних технологій публічного управління.

*Об'єктом дослідження* є діяльність органів публічної адміністрації в процесі посткомуністичної трансформації суспільства та становлення України як демократичної держави.

*Предметом дослідження* є оптимізація діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні в умовах євроінтеграції.

*Гіпотеза дослідження* ґрунтується на припущенні, що становлення України як демократичної держави вимагає оптимізації публічної адміністрації на центральному та регіональному рівні на основі принципів європейського адміністративного простору.

**Методи дослідження.** У дисертаційному дослідженні використана система загальнонаукових і спеціальних методів. Цілісність наукової роботи забезпечили системний та комплексний підходи, що дало можливість обґрунтувати теоретичні засади та розробити практичні рекомендації щодо оптимізації публічної адміністрації на регіональному рівні. Для аналізу джерел та літератури використано історичний та комплексний підходи, що дозволило простежити еволюцію наукових поглядів. При визначенні основних проблем та недоліків організації державного управління та місцевого самоврядування застосовано методи індукції та дедукції, а також соціологічні дослідження (експертне опитування та вторинний аналіз). Методи абстрагування та узагальнення використовувались для конкретизації напрямів оптимізації регіонального управління.

Науково-теоретичною базою дисертаційної роботи є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячені проблемам розвитку регіонів та удосконаленню управління на регіональному рівні. Нормативно-правовою основою дослідження послужили Конституція України, закони України, акти

Президента України, Кабінету Міністрів України, акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Емпіричну базу дослідження склали поточні матеріали органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування України та інших посткомуністичних держав.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Отримані теоретичні та практичні результати є основою для вирішення важливого наукового завдання державного управління – обґрунтування механізмів оптимізації публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції. У дисертаційній роботі:

*уперше:*

– комплексно обґрунтовано механізми оптимізації публічної адміністрації України на регіональному рівні з урахуванням іноземного досвіду. Запропоновано системну оптимізацію, яка передбачає удосконалення організації регіонального управління шляхом його демократизації, проведення адміністративно-територіальної реформи, впровадження сучасних технологій управління, забезпечення якісного кадрового потенціалу;

– встановлено зв'язок оптимізації надання адміністративних послуг, як ключового завдання сучасних органів влади, із впровадженням у діяльність органів публічної адміністрації системи управління якістю;

*удосконалено:*

– змістовні характеристики основних визначень, на основі чого запропоновано узгоджене розуміння таких понять, як «громадянське суспільство», «оптимізація регіонального управління», «регіон» та ін.;

– підходи до пов'язування поняття «оптимізація» з європеїзацією, раціоналізацією та модернізацією управління на регіональному рівні в умовах євроінтеграції України;

*набули подальшого розвитку:*

– визначення поняття «оптимізація» в сфері публічного управління, як процесу модифікації системи для покращення її ефективності, який полягає у якісному удосконаленні організаційної структури та виробничих відносин, а також розкриття співвідношення з поняттями «модернізація», «вдосконалення», «покращення», «реформування», «раціоналізація»;

– розкриття змісту проблеми оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні з урахуванням досвіду посткомуністичних країн Європи;

– напрями адаптації зарубіжного досвіду оптимізації діяльності регіональних органів влади, серед яких виділено проведення адміністративно-територіальної реформи, удосконалення надання адміністративних послуг, впровадження системи управління якістю та сучасних технологій, розвитку співпраці з громадськими інституціями, забезпечення якісного управління кадрами;

– шляхи виявлення позитивних та негативних положень теорії оптимізації управління на регіональному рівні та умови (напрями) втілення їх у практику на обласному та районному рівнях.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні положення та висновки дисертації розширюють наукові уявлення про сучасну публічну адміністрацію та шляхи і методи її оптимізації. Одержані результати внесені як пропозиції Головному управлінню державної служби України для підготовки проектів нормативно-правових актів (довідка про впровадження від 14.06.2011 р.) та Полтавській обласній державній адміністрації (довідка про впровадження від 01.11.2011 р.), Полтавській обласній раді (довідка про впровадження від 06.07.2011 р. № 01-29/499) й іншим місцевим органам державної влади та місцевого самоврядування для оптимізації управління, використані для розробки проекту обласної програми «Сучасна адміністрація». Матеріали дисертації використовувалися автором при розробці та викладанні навчального модуля «Актуальні проблеми розвитку публічної адміністрації в Україні» у Полтавському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, у якій вирішується конкретне наукове завдання узагальнення існуючих науково-теоретичних підходів та розробки практичних рекомендацій щодо оптимізації публічної адміністрації регіонального рівня. З підготовлених у співавторстві наукових праць у дисертації використано лише ті положення, що сформульовані здобувачем самостійно. У працях, підготовлених у співавторстві, внесок автора полягав у розкритті та обґрунтуванні положень, що стосуються оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні. Автором виявлено проблеми у діяльності територіальних органів Голодержслужби та обґрунтовано шляхи їх вирішення [3]; показано напрями спрямування зусиль органів влади при організації співпраці з навчальними закладами [4]; досліджено теоретичні аспекти досягнення ефективності в роботі органів влади [5]; проаналізовано умови оптимізації взаємодії органів влади з громадськістю [7]; розкрито практику вивчення іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади [9].

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертаційного дослідження доповідались автором і обговорювались на: IX та XI міжнародних наукових конгресах «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2009, 2011); I, II, III, IV, V Всеукраїнських науково-практичних конференціях за міжнародною участю «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади» (Полтава, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010); V та VI міжнародних науково-практичних конференціях «Проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України:

освітній вимір» (Полтава, 2008, 2009); науково-практичних конференціях: «Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні» (Харків, 2006); «Впровадження гендерних підходів у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. (Полтава, 2007); «Професійно-творча самореалізація державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як провідний чинник підвищення ефективності місцевого управління» (Суми, 2007); «Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики» (Луцьк, 2008); «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» (Дніпропетровськ, 2009); «Європеїзація публічного управління в Україні в контексті європейської інтеграції» (Дніпропетровськ, 2009); розширених засіданнях колегії Головного управління державної служби України (Київ, 2006, 2007, 2008, 2009 рр.); всеукраїнських громадських слуханнях (Одеса, 2009, 2010 рр.); науково-практичному семінарі «Модернізація технологій управління в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» (Тернопіль, 2009).

**Публікації.** За темою дисертації опубліковано 22 наукові праці, з яких 8 – у виданнях, що входять до переліку фахових з державного управління.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з вступу, трьох розділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Повний текст дисертації – 224 сторінки, з яких 172 сторінки основного тексту. Робота містить 5 таблиць, 5 додатків. Список використаних джерел налічує 315 найменувань, з них 15 – іноземними мовами.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено стан її наукової розробки, розкрито зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про їх апробацію.

У першому розділі – *«Теоретичні засади оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні»* – розкрито теоретичні, правові та категорійно-понятійні аспекти оптимізації діяльності публічної адміністрації, дано характеристику джерел та показано ступінь висвітлення проблеми у вітчизняній та зарубіжній літературі. Виявлено та охарактеризовано механізми, функції, основні напрями, принципи й інструменти оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні.

Виділено основні проблеми, які заважають ефективному управлінню на регіональному рівні (непослідовний характер процесу оптимізації публічного управління, громіздка законодавча база, яка не відповідає



європейським стандартам і не враховує національну специфіку; низька інституційна спроможність для реалізації кадрової політики, недостатня професійна підготовка працівників кадрових служб; відсутність стратегічного планування, відбору та підготовки кадрів згідно з потребами суспільства; неврегульованість питань конфлікту інтересів на державній службі тощо).

Визначено фактори, які впливають на оптимізацію регіонального управління: взаємозв'язок і взаємовплив економічного та політичного чинників; необхідність раціонального і обґрунтованого поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів; наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС; взаємозв'язок державного управління та місцевого самоврядування; ментальність населення та традиції регіонального управління.

Проаналізовано основні підходи українських та зарубіжних вчених до проблем оптимізації регіональної влади та визначення понять «регіон», «регіональна політика», «оптимізація», «публічна адміністрація», «раціоналізація», «модернізація», «ефективність», «результативність» тощо. Встановлено, що в умовах європейської інтеграції регіональна політика має розглядатися як комплексне явище. Вченими виділено такі її різновиди, як економічна, соціальна, демографічна, розселення, екологічна, науково-технічна додано національну, культурну тощо. Наголошено на важливості інституціоналізації регіональної політики, тобто її правового та організаційного забезпечення.

Поняття «оптимізація» розглядається як процес модифікації системи для покращення її ефективності, який полягає у якісному удосконаленні організаційної структури та виробничих процесів. Оптимізація пов'язана з удосконаленням функціонування усіх суб'єктів публічного управління та взаємозв'язку між ними. Паралельно використовуються поняття «вдосконалення», «покращення», «реформування», «модернізація» тощо. Встановлено, що основними критеріями ефективності регіонального управління є підвищення рівня добробуту територіальної громади, її задоволеності діяльністю органів влади та зростання якості надання адміністративних послуг.

Поняття «діяльність» розглядається як сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Поняття «публічна адміністрація» використовується у дослідженні у широкому значенні, як сукупність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та неурядових органів, які виконують публічні функції. Основна увага звернута на оптимізацію діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням

зарубіжного досвіду, вітчизняних традицій та перспективи їх реформування в Україні.

Аналіз публікацій українських та зарубіжних вчених свідчить про відсутність єдиного підходу до визначення поняття «механізм» публічного управління. Але прослідковується 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. Слід також звернути увагу на динамізм цього механізму та його залежність від стану держави, публічної адміністрації та громадянського суспільства. У цьому відношенні визначальним механізмом публічного управління, на думку автора, виступає демократія. Отже, ведучи мову про удосконалення публічного управління та модернізацію публічної адміністрації, в першу чергу потрібно мати на увазі розвиток демократії, становлення громадянського суспільства. Розглядаючи механізми як систему, зняряддя, що визначає порядок певного виду діяльності, у даному випадку – публічного управління, та сукупність нормативно-правових актів і процедур, що регламентують взаємодію учасників процесу, а також сукупність процедур прийняття управлінських рішень, доцільно, 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.

Механізми модернізації публічної адміністрації пов'язані із удосконаленням її зовнішніх зв'язків (предмет управління), реалізацією завдань (функції та завдання управління), оптимізації внутрішніх систем тощо. Функції публічної адміністрації (обов'язки, завдання, коло діяльності, місія публічної діяльності) кореспондуються із завданнями публічної адміністрації та пов'язані із принципами її діяльності. Автором підтримано точку зору про необхідність при визначенні функцій орієнтуватися на нормативно-правові акти, оскільки це відповідає нормам діяльності правової держави.

Публічна адміністрація на регіональному рівні розглядається автором з одного боку як об'єкт управління з боку центральних органів влади, а з іншого, як суб'єкт регіонального управління. Важливим є врахування необхідності децентралізації та деконцентрації управління: похилення ролі органів місцевого самоврядування, удосконалення розмежування функцій між територіальними підрозділами центральних органів влади та місцевими державними адміністраціями; 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; розширення участі громадськості у

формуванні та здійсненні державної політики; відкритість інституцій влади; запровадження інтелектуального діалогу з опозицією тощо.

Ця теза перевірена автором під час роботи у лютому 2011 року в складі Робочої групи, до якої входили представники Адміністрації Президента України, Головного управління державної служби України, Управління державної служби ГУДСУ в Полтавській області, з проведення функціонального обстеження місцевих органів державної виконавчої влади Полтавщини. Обстежено 51 територіальний орган ЦОВВ та 23 структурних підрозділи ОДА і органів виконавчої влади в 4 районах області.

У другому розділі – *«Аналіз процесу оптимізації діяльності регіональних органів влади»* – проаналізовано вітчизняний та іноземний досвід підготовки та проведення адміністративно-територіальної реформи, удосконалення системи адміністративних послуг та співпраці з інституціями громадянського суспільства.

Сучасний стан державного будівництва в Україні відзначається інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі територіальної організації влади. Інституціоналізація регіонального управління пов'язується автором із розробкою нового законодавства та організаційними змінами, метою яких є прискорення переходу до демократичної моделі державного управління, яка має відповідати завданням сьогодення та європейським нормам. Територіальне (регіональне та місцеве) самоврядування розглядається як основний інструмент децентралізації публічної влади.

Сьогодні в Україні склалася ситуація, яку можна охарактеризувати як початковий етап здійснення реальних реформ. Головним управлінням державної служби України у тісній співпраці з європейськими партнерами розроблено пропозиції по шести головних напрямках, або блоках, чотири з яких стосуються кадрової політики. По кожному із цих напрямів не тільки обґрунтовано необхідність змін і запропоновано алгоритм дій уряду, а й підготовлено проекти нормативно-правових актів, які забезпечать швидкий і ефективний рух шляхом модернізації урядової машини.

Передумовою для цього є напрацювання проектів нормативно-правових актів, вивчення іноземного досвіду, врахування власних помилок попередніх років. Методологія проведення адміністративної та територіальної реформи має ґрунтуватися на принципах системності, послідовності та безпеки необхідно враховувати іноземний досвід співпраці влади з політичними партіями як на центральному, так і на регіональному рівні. Оптимізація регіонального управління<sup>1</sup> у даному відношенні може бути досягнута шляхом врахування владою політичної структури регіону, впливовості політичних сил, рівня їх підтримки з центру, а також посилення взаємодії у виробленні та прийнятті рішень, а також при їх реалізації.

Вивчення іноземного досвіду дозволило констатувати тенденцію посилення уваги до надання адміністративних послуг, якість надання яких безпосередньо впливає на ставлення громадян до влади, що стає особливо помітним у кризові періоди. Важливими є як процес, так і результат надання послуги. Відзначено необхідність створення по суті нового публічного управління, яке б було зорієнтоване на задоволення потреб громадянського суспільства, що пов'язується із зростанням ефективності публічної адміністрації та перенесення центру її ваги з державного на регіональний та муніципальний (місцевий) рівень, формування пріоритетів знизу – вгору, від громадян до держави, тощо.

Автором проаналізовано досвід впровадження системи управління якістю в органах влади України та посткомуністичних держав. Встановлено, що система управління якістю дозволяє з урахуванням думки громадськості визначити стандарти адміністративних послуг, зробити їх більш якісними та доступнішими для споживачів. Управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області під керівництвом автора проводилася значна робота з поширення кращого зарубіжного та вітчизняного досвіду у цій сфері. Зокрема, внесено пропозиції Головному управлінню державної служби України щодо використання польського досвіду при організації та проведенні Всеукраїнського конкурсу «Призна адміністрація», забезпеченні етики державної служби та організації навчання фахівців з європейської інтеграції.

Аналіз показує важливість використання на регіональному рівні таких інституцій, як Громадські ради чи колегії при головах адміністрацій, експертні групи та інші дорадчі органи, які б об'єднували принаймні основні політичні сили, присутні в регіоні. Зростання ролі неурядових організацій (НУО) в житті суспільства веде до якісних змін у структурі партнерства. Основним стає залучення НУО до процесу вироблення рішень та участі у їх реалізації. Результатом цього стають зміни як у органах регіональної влади, так і у неурядових організаціях.

У третьому розділі – *«Концептуальні підходи до створення механізму оптимізації публічної адміністрації в регіоні»* – розглянуто проблеми забезпечення зростання професіоналізму кадрів регіональних органів влади як фактору оптимізації їх діяльності, показано завдання та основні напрями роботи з державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування, розкрито роль Головного управління державної служби України та її територіальних підрозділів у впровадженні у практику діяльності органів влади сучасних технологій управління.

Формування дієвого кадрового потенціалу публічної адміністрації на регіональному рівні розглядається автором як одна з найважливіших складових оптимізації діяльності останньої. Для цього необхідно не лише аналізувати

сучасні проблеми, а й розуміти їх культурні передумови, усвідомлювати адміністративні традиції, а також вивчати та використовувати іноземний досвід.

У незалежній Україні склалася ситуація, за якої були втрачені багато позитивних напрацювань минулого, при цьому принцип підбору кадрів за партійним принципом не подолано. Більш того – його негативні наслідки посилилися у зв'язку з порівняно частою зміною політичних орієнтирів, а відтак – відсутністю стабільності і наступності у роботі з кадрами.

Державна кадрова політика в регіонах розглядається як діяльність щодо формування, розвитку і використання управлінських кадрів владних структур, державної служби для досягнення стратегічної політики, яка проводиться державою, та розв'язання місцевих проблем. Головним суб'єктом державної кадрової політики є держава, яка отримує від народу певні повноваження для цього і реалізує їх через свої органи та їх кадрові служби. Проте значну роль у реалізації державної кадрової політики на сучасному етапі розвитку суспільства відіграють політичні партії, громадські організації тощо.

Важливим інструментом реалізації державної кадрової політики є робота з кадрами, основним завданням якої є забезпечення органів влади сучасними фахівцями, здатними розуміти стратегічні завдання та реалізовувати їх на практиці. Важливе значення має професіоналізація, зростання рівня компетентності працівників. Аналіз свідчить про недооцінку проблеми мотивації праці державних службовців, що проявляється не лише у країнах, що знаходяться на етапі становлення, а й у країнах розвиненої демократії. Розуміючи поняття «мотивація» як сукупність спонукаючих факторів, які викликають активність особистості й визначають спрямованість її діяльності, необхідно враховувати мотиви та використовувати їх для активізації діяльності працівників.

Місія Головного управління державної служби України полягає у створенні умов для подальшого розвитку професійної державної служби, підвищенні статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів. Аналіз роботи територіальних підрозділів Голодержслужби свідчить про постійне зростання обсягів їх діяльності у напрямку забезпечення дотримання чинного законодавства та удосконалення надання адміністративних послуг. Доцільною виявилася реалізація територіальними структурами Голодержслужби пілотних проектів. Це дозволяє глибше вивчити певну проблему, сконцентруватися на її вирішенні та узагальнити й поширити набутий досвід. Так, Управлінням державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області у 2005-2011 роках реалізувався пілотний проект «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» в ході якого вивчено та узагальнено зарубіжний досвід та вироблено рекомендації для впровадження його в області, які й були

акумульовані у проєкті обласної програми «Сучасна адміністрація» та викладені у публікаціях автора та інших працівників Управління. Територіальні структури Головного управління державної служби України виконують важливі функції з впровадження у практику місцевих органів влади сучасних управлінських технологій. Їх роль у запровадженні нових технологій в діяльність органів влади в регіонах у майбутньому посилюватиметься за умови вивчення та творчого використання кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду, поєднання теоретичної та практичної роботи, активного залучення до проєктів, що реалізуються на центральному рівні.

## **ВИСНОВКИ**

Одержані результати дисертаційного дослідження у сукупності вирішують науково-прикладне завдання стосовно обґрунтування теоретичних засад та методичних положень щодо оптимізації публічної адміністрації України на регіональному рівні та її трансформації в публічну адміністрацію європейського зразка.

Загальні висновки і результати дослідження зводяться до наступного:

1. Питання оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції України набувають особливої актуальності, що вимагає комплексної роботи, починаючи від нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку до застосування сучасних методів діяльності, що робить необхідним відповідне кадрове та інструментальне забезпечення. На оптимізацію регіонального управління впливають економічні та політичні фактори; ментальність населення; традиції регіонального управління. Зростаюче значення має використання кращого світового досвіду. Оптимізація діяльності публічної адміністрації пов'язана з удосконаленням функціонування усіх суб'єктів публічного управління та взаємозв'язку між ними.

2. Динамічний розвиток громадянського суспільства та формування демократичної і правової держави вимагають адекватного рівня організуючого державного управління. Проте оптимізація публічної адміністрації в Україні має непослідовний характер. Серед основних проблем органів влади вченими виділяються такі, як: громіздка законодавча база, яка не відповідає європейським стандартам і не враховує національну специфіку; низька інституційна спроможність для реалізації кадрової політики, недостатня професійна підготовка працівників кадрових служб; відсутність стратегічного планування, відбору та підготовки кадрів згідно з потребами суспільства; нерегульованість питань конфлікту інтересів на державній службі тощо. Серед основних напрямів оптимізації діяльності публічної адміністрації необхідно виділити такі: розширення участі громадськості у формуванні та здійсненні

державної політики; відкритість інституцій влади; запровадження інтелектуального діалогу з опозицією та незалежними експертами тощо.

3. Важливим фактором оптимізації регіонального управління має бути проведення адміністративно-територіальної реформи, при цьому територіальні зміни не повинні бути головним завданням. Інституційне забезпечення регіонального управління може бути здійснено лише шляхом удосконалення територіальної організації влади через проведення конституційної реформи та прийняття необхідних законів і підзаконних нормативно-правових актів, які мають стосуватися широкого кола питань: власне регіонального та місцевого управління, виборчого законодавства, бюджетного законодавства, земельного законодавства тощо. Необхідно визначити статус територіальної громади як пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування, посилити роль органів місцевого самоврядування в регіональному управлінні в напрямі їх перетворення в органи публічної адміністрації з виконавчими функціями, розмежувати повноваження органів влади різних рівнів тощо. Важливим є врахування всіх складових публічного управління; децентралізація та деконцентрація управління; 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. Проблему оптимізації регіонального управління в Україні необхідно розглядати у контексті її європейської інтеграції, звертаючи увагу, в першу чергу, на досвід колишніх соціалістичних країн. Методологія проведення адміністративної та територіальної реформ має ґрунтуватися на принципах системності, послідовності та безпеки.

4. Вивчення іноземного досвіду дозволяє констатувати тенденцію посилення уваги до надання адміністративних послуг. Українськими дослідниками відзначено необхідність створення по суті нового публічного управління, яке б було зорієнтоване на задоволення потреб громадянського суспільства, що пов'язується із зростанням ефективності публічної адміністрації та перенесення центру її ваги з державного на регіональний та муніципальний (місцевий) рівень і формування пріоритетів знизу – вгору, від громадян до держави, що повинно сприяти зростанню авторитету органів влади, підвищенню рівня довіри до них громадян тощо. Якість надання адміністративних послуг безпосередньо впливає на ставлення громадян до влади, що стає особливо помітним у кризові періоди. Важливими є як процес, так і результат надання послуги. Предметом особливої уваги має стати запровадження об'єктивних критеріїв ефективності діяльності регіональної влади, які мають базуватися на паритеті між споживаними нею ресурсами (матеріальними, фінансовими та іншими) й результатами діяльності. Встановлено важливість впровадження в органах влади системи управління

якістю, яка дозволяє з урахуванням думки громадськості визначити стандарти адміністративних послуг, зробити їх більш якісними та доступнішими для споживачів.

5. Оптимізація регіонального управління може бути досягнута шляхом врахування владою політичної структури регіону, впливовості політичних сил, рівня їх підтримки з центру, а також посилення взаємодії у виробленні та прийнятті рішень при їх реалізації. Аналіз показує важливість використання на регіональному рівні таких інституцій, як Громадські ради чи колегії при головах адміністрацій, експертні групи та інші дорадчі органи, які б об'єднували принаймні основні політичні сили, присутні в регіоні. Відзначено зростання ролі неурядових організацій в житті суспільства та якісні зміни у структурі партнерства. На зміну передачі органами влади повноважень неурядовим організаціям лише щодо надання послуг населенню основним стає їх залучення до вироблення рішень та участі у їх реалізації. Результатом цього стають зміни як у органах регіональної влади, так і у неурядових організаціях.

6. Однією з найважливіших складових механізму оптимізації діяльності публічної адміністрації на регіональному рівні є формування її дієвого кадрового потенціалу. Державна кадрова політика в регіонах розглядається як діяльність щодо формування, розвитку і використання управлінських кадрів владних структур, державної служби для досягнення стратегічної політики, яка проводиться державою, та розв'язання місцевих проблем. У ході формування кадрової політики важливо не лише аналізувати сучасні проблеми, а й розуміти їх культурні передумови, усвідомлювати адміністративні традиції, а також вивчати та використовувати іноземний досвід. Важливе значення для оптимізації діяльності публічної адміністрації має професіоналізація, зростання рівня компетентності працівників. Як ключову виділено проблему мотивації праці державних службовців, яка розуміється автором як сукупність спонукаючих факторів, які викликають активність особистості і визначають спрямованість її діяльності, повинне враховувати мотиви та використовувати їх для активізації діяльності працівників.

7. Завдання та основні напрями роботи з державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування повинні визначатися основною метою – оптимізацією діяльності публічної адміністрації. Особливо важливим є забезпечення етики публічної адміністрації. Аналіз роботи Головного управління державної служби України та її територіальних підрозділів свідчить про постійне зростання обсягів їх діяльності, спрямованістю зусиль на реалізацію завдань щодо реформування державного управління та державної служби України в умовах європейської інтеграції. Реалізація пілотних проєктів дозволяє глибше вивчити певну проблему, сконцентруватися на її вирішенні та узагальнити і поширити набутий досвід з впровадження у практику місцевих органів влади сучасних управлінських технологій.



## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Черчатий О.І. Україна на шляху до міжнародних стандартів боротьби з корупцією // Європейська інтеграція України і Полтавщина : монографія. – Полтава, 2006. – 152 с. (*авторські с. 87–88, 93–105*).
2. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський, О.І. Черчатий та ін. [за заг. ред. П. Ворони]. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с. (*авторські с. 114–117*).
3. Черчатий О.І. Проблеми становлення територіального управління державної служби Головердержслужби України (на прикладі Полтавської області) / О.І. Черчатий, М.І. Лахижа // Вісник державної служби України. – 2006. – № 1. – С. 32–35 (*авторські с. 32–33*).
4. Черчатий О.І. Співробітництво територіального управління державної служби та Полтавського університету споживчої кооперації України з питань європейської інтеграції / О. Нестуля, О. Черчатий // Вісник державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 61–63 (*авторські с. 62–63*).
5. Черчатий О.І. Реалізація програми «Призна адміністрація» та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М.І. Лахижа, О.І. Черчатий // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 42–47 (*авторські с. 42–43*).
6. Черчатий О.І. Етичні засади діяльності публічної адміністрації в Польщі / М.І. Лахижа, О.І. Черчатий // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2007. – № 1. – Ч. 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf> [11 с.] (*авторські с. 1–3*).
7. Черчатий О.І. Упровадження в Україні кращого іноземного досвіду діяльності органів влади (регіональні аспекти) / О.І. Черчатий // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/5/02.pdf>
8. Черчатий О.І. Регіональне управління: теоретичні та категорійно-понятійні аспекти / О.І. Черчатий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХарРІДУ. – 2010. – № 2 (38). – С. 210–217.
9. Черчатий О.І. Вивчення іноземного досвіду вдосконалення діяльності органів влади / М.І. Лахижа, О.І. Черчатий // Вісник державної служби України. – 2010. – № 2. – С. 36–43.
10. Черчатий О.І. Оптимізація надання адміністративних послуг у контексті впровадження системи управління якістю в органах влади / О.І. Черчатий // Вісник державної служби України. – 2011. – № 1. – С. 13–16.

11. Черчатий О.І. Роль територіальних управлінь Головдержслужби України в удосконаленні кадрової роботи в органах влади / О.І. Черчатий // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні : матеріали наук.-практ. конф. 28 листопада та 21 грудня 2006 р. – Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», – 2007. – С. 135–140.

12. Черчатий О.І. Професійно-творча самореалізація державних службовців у процесі реалізації пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» / О.І. Черчатий // Професійно-творча самореалізація державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як провідний чинник підвищення ефективності місцевого управління : матеріали наук.-практ. конф. (12 квітня 2007 р.). – Суми, 2007. – С. 49–53.

13. Черчатий О.І. Реалізація на Полтавщині у 2008 році пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» / О.І. Черчатий // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю [Ч. 1]. – Полтава : РВВ ПУСКУ, – 2009. – С. 96–102.

14. Черчатий О.І. Співпраця з неурядовими організаціями як інструмент оптимізації діяльності органів влади на регіональному рівні: польський досвід / О.І. Черчатий // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 6-ї регіон. наук.-практ. конф. (14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, – 2009. – С. 317–319.

15. Черчатий О.І. Впровадження у практику діяльності місцевих органів влади іноземного досвіду застосування сучасних технологій управління / О.І. Черчатий // Модернізація технологій управління в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. семінару, 18–20 червня 2009 р., Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль : Вид-во ТНЕУ «Економічна думка», 2009. – С. 56–59.

16. Черчатий О.І. Оптимізація кадрової політики регіональних органів влади в Україні / О.І. Черчатий // Державне управління та місцеве самоврядування : тези IX міжнар. наук. конгресу, 26–27 березня 2009 р. – Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 209–210.

17. Черчатий О.І. Співвідношення загальнонаціональних та регіональних аспектів розвитку інституційної спроможності публічної адміністрації / О.І. Черчатий // Проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: освітній вимір : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., 21 травня 2009 р. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – С. 16–22.

18. Черчатий О.І. Проблеми ефективного управління інформаційними технологіями: досвід Російської Федерації / О.І. Черчатий // Європеїзація публічного управління в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали

наук.-практ. конф. (17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.110–111.

19. Черчатий О.І. Оптимізація регіональної влади на основі поєднання іноземного досвіду з вітчизняними традиціями та реаліями / О.І. Черчатий // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 24 листопада 2009 р. [Ч. 1]. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – С. 219–221.

20. Черчатий О.І. Роль територіальних підрозділів Головдержслужби у впровадженні у практику діяльності органів влади сучасних технологій управління / О.І. Черчатий // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : зб. доповідей щорічних Всеукр. громадських слухань, 24–25 вересня 2009 р., м. Одеса. – Одеса : Юридична література, 2009. – С. 331–334.

21. Черчатий О.І. Оптимізація регіонального управління як умова якісного надання адміністративних послуг / О.І. Черчатий // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – Полтава : ПолтНТУ. – 2010. – С. 61–63.

22. Черчатий О.І. Оптимізація кадрової політики регіональних органів влади: проблеми та шляхи їх вирішення/ О.І. Черчатий // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI міжнар. наук. конгресу. 24 березня 2011 р. – Харків : Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 196–197.

## АНОТАЦІЇ

**Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2011.

У дисертації вирішено важливе наукове завдання оптимізації діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах її європейської інтеграції. Автором використана система загальнонаукових і спеціальних методів. Проаналізовано теоретичні основи, правові та категорійно-понятійні аспекти оптимізації діяльності публічної адміністрації, джерела та ступінь вивчення проблеми українськими і зарубіжними вченими. Удосконалено понятійний апарат оптимізації діяльності публічної адміністрації. З урахуванням європейських підходів та досвіду посткомуністичних країн обґрунтовано функції, напрями, принципи та інструменти оптимізації регіонального публічного управління в Україні. Виявлено проблеми оптимізації

The system of general scientific and special methods was used. Scientific works of national and foreign scholars, devoted to the problems of regional development and improvement of management on the regional level form the theoretical basis of the research. Law standard foundation of the scientific work is presented by the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, Cabinet Council of Ukraine, acts of the local state administrations and bodies of the local self-government. The continuous materials of local executive authority bodies of Ukraine and other former communist countries became the empirical basis of the work.

The professionalism assurance of state personnel is considered to be the precondition of the optimization of public administration activity. The tasks and main directions of the work with public servants under the circumstances of society transformation were chosen in accordance to the public administration effectiveness increase.

*Key words:* optimization, public administration, regional level, European integration, principles, mechanisms of efficiency support, modern technologies of management.