

**Міністерство освіти і науки України
Національне агентство України з питань державної служби
Тернопільський національний економічний університет
Факультет державного управління
Магістратура**

Кафедра державного і муніципального управління

Ющук Микола Вікторович

Дипломна робота

**Імплементація у діяльність районної державної
адміністрації технологій публічного
адміністрування**

Спеціальність 8.15010005 – державна служба

Слухач спеціалізації
«Адміністративний менеджмент»
Ющук М.В. _____

Науковий керівник
к.е.н., доцент ЛаврівЛ.А.

Дипломну роботу допущено до
захисту

«__» травня 2014 року
Зав. кафедри, д.е.н., професор
Мельник А.Ф.

«__» травня 2014 року
Декан ФДУ, к.е.н., доцент
Іващук О.Т.

Тернопіль – 2014

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕРМІНІВ.....	4
ВСТУП.....	5

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність районної державної адміністрації

1.1. Діяльність районної державної адміністрації як об'єкт управлінського впливу у контексті змін	9
1.2. Сутність та напрями імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність органу державної влади	16
1.3. Нормативно-правова база імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність районної державної адміністрації.....	21
Висновки до розділу 1	28

РОЗДІЛ 2. Аналіз практики імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність Гощанської районної державної адміністрації.....

2.1. Аналіз організації використання технологій публічного адміністрування у діяльності досліджуваного державного органу	32
2.2. Характеристика документаційного забезпечення імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність Гощанської районної державної адміністрації	56
2.3. Оцінка ефективності діяльності Гощанської районної державної адміністрації у контексті імплементації технологій публічного адміністрування	63
Висновки до розділу 2.....	73

РОЗДІЛ 3. Удосконалення практики імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність Гощанської районної державної адміністрації.....77

3.1. Удосконалення інституційного забезпечення імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність досліджуваного державного органу.....77

3.2. Удосконалення технологій залучення представників громадськості та бізнес-структур Гощанського району до ухвалення управлінських рішень.....80

3.3. Вдосконалення системи надання публічних послуг у Гощанській райдержадміністрації.....84

Висновки до розділу 3.....87

ВИСНОВКИ90

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ93

ДОДАТКИ100

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Діяльність районної державної адміністрації як об'єкт управлінського впливу у контексті змін

Для визначення теоретико-правових засад імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність органів державного управління, зокрема, такої ланки виконавчої вертикалі, як районна державна адміністрація, необхідно насамперед з'ясувати сутність і зміст основних понять, які в подальшому піддаватимуться аналізу в процесі нашого дослідження.

Відтак, необхідно з'ясувати сутність управлінського впливу загалом і в межах компетенції районної державної адміністрації – зокрема, а також - визначення і сутність публічного адміністрування.

На сьогодні існує чимало визначень управлінської діяльності, що зумовлено широким спектром сфер і галузей людської діяльності, який підлягає певному регулюванню, тобто управлінню. Кожна із цих галузей сформувала специфічні підходи як до впровадження, так і до самої форми управлінських процедур і технологій. Для нашого дослідження найважливішим є розгляд державного управління – галузі, яка в сучасному вигляді сформувалася відносно недавно (наприкінці XIX століття) і пов'язується із публікацією американського державного діяча Вудро Вільсона праці під назвою «Дослідження управління» (1887). Саме ця праця майбутнього президента США, на думку багатьох авторів, започаткувала теоретичну розробку питань державного управління [1, с. 5]. В. Вільсон, виокремлюючи із загальної науки політики галузь державного управління, зокрема, досліджував «вплив державних організацій і службовців на

управління людськими й фінансовими ресурсами, а отже, їх пов'язаність і взаємозалежність» [2, с.37].

Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф. Тейлор, хоча поняття «наукове управління» введено Л.Брандейсом у 1910 р. [3, с.12) Серед найвідоміших зарубіжних представників науки управління можемо виділити, зокрема, таких як М.Армстронг, М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, П. Друкер, Д. Дункан, У.Ешбі, Д. Істон, Е. Мейо, М. Мескон, Т. Парсонс, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Г.Форд, Д. Форрестер та інші. Вони, окрім всього іншого, обґрунтували певні управлінські принципи, які можна розглядати як універсальні правила, що містять загальні управлінські зв'язки, завдяки яким можна підвищити ефективність управління, в т.ч. – у підвищити продуктивність праці (Див. зокрема - [4], [5]. Як вважає вітчизняна дослідниця Н.Виноградова, «запропоновані цими авторами управлінські принципи й досі не втрачають своєї актуальності в управлінні людськими ресурсами в межах адміністративних організацій та стають підґрунтям для формування класифікацій принципів, які б конкретно стосувалися систем державної служби й державного адміністрування...» [2, с.37].

В Україні у запровадженому з 1 липня 1997 року Класифікаторі видів економічної діяльності [6] державне управління визнане як один з основних видів діяльності (секція L, розділ 75 «Державне управління»), що охоплює державне управління загального характеру в економічній та соціальній галузі (75.11 - державне управління загального характеру; 75.12 - керування діяльністю в соціальній сфері; 75.13 - керування діяльністю в сфері економіки; 75.14 - допоміжна діяльність у сфері державного управління), а також діяльністю, віднесеною до компетенції держави (75.21 - міжнародні відносини; 75.22 - оборона; 75.23 - юстиція; 75.24 - охорона та забезпечення громадського порядку). У новій редакції КВЕДу, який набув чинності із 1 січня 2012 року державне управління зберегло за собою статус одного з видів діяльності - секція O, розділ 84 «Державне управління й

оборона; обов'язкове соціальне страхування» [6]. У тому ж таки 1997 році запроваджена наукова галузь «Державне управління» шляхом включення її до Переліку галузей науки, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р. №1328 [7]. Наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. №368, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 20 вересня 2002 р. за №772/7060 [8], внесено зміни у спеціальності галузі науки «Державне управління», серед яких встановлено такі: «Теорія та історія державного управління» (25.00.01), «Механізми державного управління» (25.00.02), «Державна служба» (25.00.03), «Місьцеве самоврядування» (25.00.04). Пізніше Наказом Міністерства освіти і науки України спеціальності були доповнені ще однією – «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» (25.00.05).

Становлення та розвиток в Україні освітньої галузі «Державне управління» супроводжується залученням до підготовки магістрів державного управління та державної служби все нових вищих навчальних закладів, переважно національних університетів, і формуванням й впровадженням державних стандартів за спеціальностями і спеціалізаціями освітньої галузі «Державне управління» (8.150000 Державне управління, 8.150102 Управління суспільним розвитком, 8.150101 Державна служба та інші).

Отже, державне управління в Україні можна розглядати і як економічну діяльність, і як науку, і як освітню галузь. Хоча, безумовно, винятково такий розгляд державного управління був би занадто вузьким і схематичним для даного системного явища, основним предметом діяльності якого є процес державного управління, який безпосередньо впливає на суспільство і різноманітні суспільні відносини.

В основі цього впливу історично складена структура - держава із системою органів державної влади. Як відзначає вітчизняний дослідник В.Бакуменко, «держава є основним інструментом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та

соціальної структури, організацію і упорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки» [3, с.9]. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються в сфери державного управління, а адміністративно-територіальний поділ та устрій держави визначає структуру органів державного управління.

Для з'ясування базового об'єкт-суб'єктного співвідношення в державному управлінні між державою (як структурою і сукупністю органів державного управління) та суспільством, використаємо модель циклу управління (Рис. 1.1).

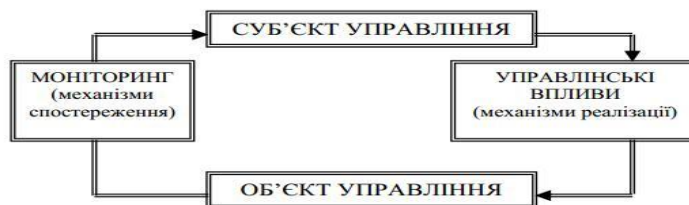


Рис.1.1. Модель циклу управління. Джерело:[3, с.28].

Незважаючи на свою нескладність, дана модель насправді пояснює досить складні процеси взаємозв'язку, які відбуваються між суб'єктом управління і об'єктом управління.

Деталізуючи блок суб'єкта управління сучасними напрацюваннями науки менеджменту, виходимо на удосконалену модель процесу управління (Рис.1.2).

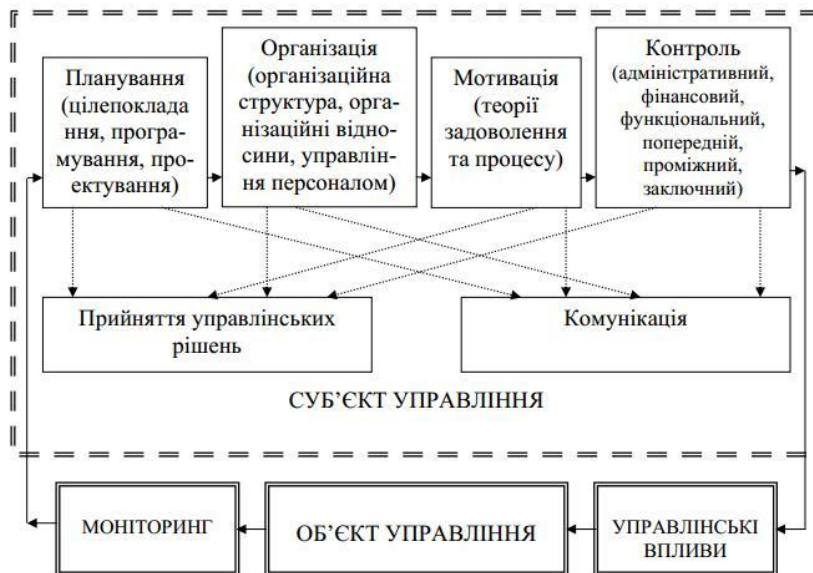


Рис.1.2. Модель процесу управління Джерело:[3, с.31].

Модель відтепер наповнюється і функціональним змістом, адже вона відображає те, що управлінський процес складається із планування, організації, мотивації і контролю.

Детальний розгляд окремих теоретичних основ сутності «об'єкт-суб'єктних» особливостей взаємодії під час управління в складних соціальних системах нам був необхідним для того, щоб з'ясувати, в яких умовах відбувається та яким змістом має бути наповнений сам процес управлінської взаємодії. У нашому випадку через специфіку суб'єкта (орган державної влади) та об'єкта (територіальна громада, суспільні відносини на певній географічній території) ця взаємодія носить характер публічного адміністрування.

За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація

всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних з наданням публічних послуг [9].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чиє функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [10, с.298].

Як робить висновок вітчизняна дослідниця К.Колесникова, «для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада» [11, с.42].

Низка науковців, серед яких вже згадуваний О. Босак, а також - М.Міненко вважають публічне адміністрування перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування [12].

У контексті ж нашого дослідження більший інтерес представляють не лише сутність, але й форми здійснення владних повноважень публічної адміністрації в сучасних умовах. Зміна форм реалізації владних повноважень публічної адміністрації – це необхідність, продиктована часом. До цього спонукають вітчизняне державне управління і європейські стандарти адміністрування. При цьому публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, що реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах.

Як вважає український дослідник права Є.Чернецький, таке «європейське» її розуміння «є актуальним і для української правової системи» [13, с.12]. При цьому основою діяльності публічної адміністрації стає саме державне регулювання як одне із форм публічного адміністрування. Водночас низка повноважень публічної адміністрації (надання адміністративних послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників) хоча й сприяє реалізації

управлінського впливу, однак не містить ознак прямого публічного адміністрування.

Тобто, в характері сучасних адміністративно-правових відносин виокремлюються не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічно-сервісної» діяльності публічної адміністрації, спрямовані на забезпечення прав і законних інтересів суспільства загалом. Іншими словами, «суб'єкт-об'єктність» процесу управління, про який згадувалося вище, у цьому випадку виявляє себе підпорядкованістю адміністрації інтересам суспільства.

Отже, згідно із визначенням Є.Чернецького, публічне адміністрування – це «діяльність публічної адміністрації із реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів» [13, с.12]. Згідно із Є.Чернецьким, публічне адміністрування «здійснюється в рамках правового регулювання та спрямовано на реалізацію завдань, що покладені на публічну адміністрацію» [13, с.13].

Слід також зауважити, що остаточне (звісно, в межах даного дослідження) з'ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов'язані з цими:

– публічне адміністрування – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах;

– публічні функції – це види діяльності публічних адміністрацій, які пов'язані з виконанням суспільних законів та наданням адміністративних та публічних послуг;

– адміністративна послуга – це прийняття на підставі закону за зверненням фізичної або юридичної особи нормативно-правового акта, спрямованого на реалізацію її прав і законних інтересів або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу, ліцензії, сертифіката, посвідчення, реєстрації тощо);

– публічна послуга – послуга, що надається працівниками адміністрацій юридичним або фізичним особам, відповідальність за якість якої несе держава або адміністрація [14].

1.2. Сутність та напрями імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність органу державної влади

Сучасне державне управління в Україні успадкувало ще багато реліктів із радянської доби. Провівши аналіз певних особливостей такого типу управління, вітчизняний дослідник В.Нікітін, опираючись на висновки українських вчених початку XXI-го століття [15;16;17;18] робить висновок, що «її (чинної системи державного управління – Авт.) теоретико-методологічне підґрунтя складає так звана теорія інструментальної дії (за визначенням Юргена Габермаса), або суб'єкт-об'єктний тип соціальної дії» [19]. Як пояснює В.Нікітін, згадана теорія інструментальної дії, і, відповідно - модель державного управління, яку побудовано на її засадах, полягають у перетворенні навколишнього середовища (природного і соціального) на підставі попередньо розробленого плану.

При цьому соціальна ініціатива (тобто право на формування такого плану) має належати одному суб'єктові, бо тільки він легітимний приймати остаточні рішення. Тобто чи даний план буде формуватися колективно, на основі демократичних процедур, чи одноосібно, на основі авторитаризму – вже і не так важливо. Адже основною ознакою цієї моделі є те, що рішення затверджуються саме суб'єктом соціальної ініціативи, є обов'язковими для виконання і спрямовані на об'єкт державного управління.

На зміну цієї «монологічної» моделі має прийти модель «діалогічна» [20, с.263]. При цьому, як відзначає В.Нікітін, «для відмови від старої і побудови нової управлінської моделі необхідно запровадити великі суспільні зусилля, має бути сформовано вагомий соціальний запит на політичну модернізацію, який чинна влада не зможе проігнорувати» [21].

Причинами необхідності модернізації державного управління є вже доведена неефективність старих форм управління. Зрештою, по-перше, через зміни в українському суспільстві (різке пробудження громадянського суспільства, яке спостерігається в останні місяці), по-друге, через зміни у завданнях, які постають нині перед державним управлінням (не відносно «прости» завдання екстенсивного типу розвитку типу мобілізації і контролю, а складні завдання інтенсивного типу суспільного розвитку), по-третє – через формування в українському суспільстві високо-конкурентного (щоправда, ще не досить досконалого) політичного середовища, при якому влада може переходити з рук в руки.

Що ж стосується нової моделі державного управління, яку умовно називають «діалогічною», то її теоретичним підґрунтям може слугувати теорія комунікативної дії, серед авторів якої і німецький соціальний філософ Ю.Габермас. Саме Габермас вважає за необхідне переорієнтувати існуючу (ще з часів Р.Декарта) суб'єкт-об'єктну структуру на принципово іншу – суб'єкт-суб'єктну, яка моделюється «інтерацією» (не простою соціальною взаємодією, але глибинно змістовною комунікацією).

Дихотомію діалогічності та авторитарності у взаємодії влади та народу можна з огляду на її психологічні аспекти зобразити у вигляді таблиці (Табл. 1.1)

З огляду на вищевказане, можемо стверджувати, що концепція «публічного менеджменту» завдяки своїй діалоговій природі відрізняється від існуючої в Україні та пострадянських країнах моделей організації державної влади за такими ознаками:

- 1) тут приділяється значно більша увага порівняно з традиційною бюрократичною моделлю досягненню результатів і персональній відповідальності керівників;
- 2) мотивація відмови від класичної бюрократії задля створення більш гнучких і ефективних управлінських структур є підвищеною;

3) велика увага приділяється чіткому та зрозумілому для працівників визначенню організаційних та персональних цілей, що дає змогу встановлювати коефіцієнти якості управлінських послуг, індикатори оцінювання результативності різних програм, які реалізуються державою та органами місцевого самоврядування;

4) орієнтація на використання конкурентоспроможних, ринкових механізмів і методів у роботі органів влади [22].

Таблиця 1.1.

Дихотомія діалогічності та авторитарності у взаємодії влади та народу. Джерело: [22, с.37]

Рівні	Стратегії	
	Діалогова	Авторитарна
<i>Творчий</i>	Здатність та готовність до самоврядності	Тоталітарна диктатура
<i>Рефлексивний</i>	Децентрація владного впливу	Централізація влади
<i>Раціональний</i>	Забезпечення умов перманентної дискусії шляхом співробітництва	Нав'язування персональної позиції шляхом суперництва
<i>Емоційний</i>	Відкрита позиція громадянина і влади як колективного та автономного суб'єкта	Формальна демонстрація готовності до підкорення з боку народу та демонстрація служіння народу з боку влади
<i>Мотиваційний</i>	Мотивація співробітництва	Мотивація суперництва

У рамках моделі державного управління “Новий публічний менеджмент” (New Public Management) як пошук більш адекватної сформованим моделям державного управління було застосовано концепцію “Справедливого управління” (Governance), яка орієнтована на підвищення ефективності публічного сектору.

Governance розглядається як новий спосіб управління, який є відмінним від ієрархічних моделей і за умов якого недержавні організації беруть участь у формуванні та здійсненні політики.

Як вказує вітчизняний науковець В.Солових, «поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 р. і швидко набуло популярності» [23, с. 115].

На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеца, Т. Пламптра та Дж. Грехема, наприкінці 90–х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії [24].

Програма розвитку ООН (The United Nations Development Programme, UNDP) визначає Governance як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (authority) з метою управління (manage) життям країни на всіх рівнях». Governance містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й залагоджують конфлікти» [Ошибка! Источник ссылки не найден., р. 11 - 12].

Аналітики Світового банку також дають визначення Governance. За інтерпретацією дослідника В.Корженка, Governance – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди відносяться: процеси, у ході яких уряди обираються, контролюються і зміщуються; здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здорову (sound) політику; повага громадян і держави до установ, які спрямовують (govern) економічні та соціальні взаємодії між ними. Governance являє собою систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (authority) в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [26].

На думку Л. Лінна, С. Хайнріха і С. Хілла (США), саме концепція Governance поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і судових установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики [27].

Таким чином, модель «справедливого урядування» переорієнтовує діяльність управлінської складової державного управління. Отож, «якщо за попередньої моделі (публічного менеджменту) державний службовець – професіонал, що орієнтується виключно на критерії ефективності та результативності, то за цієї моделі державний службовець – це професіонал, що орієнтується на соціальні потреби та вимоги» [23, с. 119].

У концептуальному документі Програми розвитку ООН, прийнятому в січні 1997 р., названі такі характерні риси “справедливого управління”:

1. Участь – усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень(прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону – правова система має бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному .

4. Відповідальність – інститути та процеси служать всім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу в локальних і найбільш важливих питаннях і процедурах.

6. Справедливість – усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність – процес прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства, підзвітних громадськості, а також акціонерам.

9. Стратегічне бачення – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку . Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту , яким ця перспектива обґрунтовується [28].

Усе вищенаведене є підставою для таких висновків. Концепція “якісного управління” (Governance) є сьогодні найбільш поширеною моделлю державного управління в умовах розвинутої

демократії. На відміну від всіх інших управлінських моделей, вона орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів (громадянського суспільства) у процесі вироблення і реалізації рішень.

У рамках цієї моделі (згідно теорій випереджаючого управління) і повинно відбуватися імплементація технологій публічного адміністрування у діяльність органу державної влади.

1.3. Нормативно-правова база імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність районної державної адміністрації

Нормативно-правові акти з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування можна класифікувати на 1) законодавчі акти; 2) Акти Президента України; 3) Постанови Кабінету Міністрів України; 4) інші нормативні підзаконні акти, які видані державними органами в межах своєї компетенції.

Що стосується законодавчих актів, то, безумовно аналіз правового підґрунтя публічного адміністрування зокрема і державної влади взагалі необхідно розпочати із Конституції України. Також до цієї першої групи можна віднести «профільні» Закони України - «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про правила етичної поведінки» [29-36].

«Профільний» Закон, який регулює відносини у сфері надання державою управлінських послуг – це ЗУ «Про державну службу» (від 17.11.2011 № 4050-VI). У ч.1.ст.4 даного Закону міститься визначення: «Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України (254к/96-ВР), цим та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, інших

центральных органів виконавчої влади, виданими в межах їх повноважень у випадках, визначених законом» [30].

Також вищезгаданий Закон (ст.3) визначає принципи державної служби: 1) верховенство права; 2) патріотизм та служіння Українському народу; 3) законність; 4) рівний доступ до державної служби; 5) професіоналізм; 6) добросовісність; 7) політична неупередженість; 8) прозорість діяльності; 9) персональна відповідальність державного службовця.

Серед основних новацій Закону, який набув чинності з 1 січня 2013 року – це публічно-правове регулювання державної служби. Адже, як вказується, «розмежування сфер застосування принципів та норм публічного і приватного права є одним із ключових принципів європейського адміністративного простору, який реалізовано шляхом регламентування Законом про державну службу усіх питань вступу, проходження та припинення державної служби (зокрема, оформлення прийняття на службу та звільнення, надання відпусток, встановлення соціальних гарантій тощо).

Необхідність розрізнення у законі проходження державної служби та звичайної трудової діяльності зумовлена тим, що державні службовці, виконуючи завдання і функції держави, мають особливий статус, забезпечують права та свободи громадян, захист публічного інтересу [37].

Весь комплекс наявного вітчизняного нормативно-правового забезпечення діяльності державних службовців (у тому числі і новації) покликані для утвердження нової якості державної служби, отже, сприяють впровадженню публічного адміністрування на основі принципів добросовісного врядування.

Чи не основні новації законодавства та Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 - 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [37] стосуються питань добросовісності державних службовців, їх ставлення до роботи, набору персоналу на основі компетенцій. Це викликано

необхідністю надання нової якості державної служби, яка повинна виконувати функції публічного адміністрування. У цій царині також можна і розглядати низку антикорупційних нормативних актів.

Другою важливою ознакою нормативного забезпечення державної служби є правова відповідь на виклики, які постали через розвиток інформаційних відносин в управлінні. Як вказує вітчизняний дослідник О.Яременко, «розвиток інформаційної діяльності обумовлює модернізацію зв'язку між державним управлінням і правом» [38, с.58]. Про цю проблему говорили дослідники ще на початку «комп'ютерної ери», а сьогодні питання правового регулювання інформаційних відносин стають як ніколи актуальними.

Традиційно управління суспільними процесами за допомогою права передбачає наявність специфічних соціально-правових регуляторів (норм права, державних органів, суб'єктів та об'єктів правового впливу), які спрямовані на мобілізацію ресурсів держави. Крім цього, управлінські цілі і завдання містяться в законах, підзаконних актах, рішеннях правоохоронних органів, інших документах, в яких визначаються також шляхи і засоби їх досягнення, строки реалізації окремих цілей, затрати і багато іншого [39, с. 10].

Включення інформаційної діяльності в механізм правового регулювання ставить за мету закріплення правовими нормами фактично існуючих суспільних інформаційних відносин та сприяння їх розвитку, що є необхідною умовою ефективного функціонування всієї управлінської системи і виконання соціальної функції державним управлінням. У зв'язку з цим виникає проблема щодо галузевої належності правових норм, які регулюють інформаційні відносини у сфері державного управління.

Батурін Ю.М. вважав, що нормативно-правова база управління в умовах комп'ютеризації поділяється на загальну і спеціальну. До загальної нормативно-правової бази відносяться всі галузі права –

конституційне, цивільне, фінансове. Спеціальна – це адміністративне право, яке регулює відносини, що складаються в процесі комп'ютеризації управління, встановлює організаційно-правові форми і методи діяльності органів державного управління в умовах використання інформаційних технологій [40, с. 10].

Зрештою, дослідник О.Яременко робить висновок про те, що «інформаційну діяльність у сфері державного управління слід розглядати як специфічну інтелектуальну діяльність службовців державних органів і органів місцевого самоврядування, що спрямована на інформаційне забезпечення, інформаційну взаємодію, охорону і захист інформації в системі державного управління, а також забезпечення права на доступ до публічної інформації» [38, 62].

Отже, правове регулювання інформаційної діяльності у сфері державного управління є результатом залучення інформації в управлінські процеси і обумовлюється необхідністю впорядкування інформаційних відносин у системі комунікацій між державними органами та іншими учасниками державно-управлінських процесів. Таким чином, незважаючи на ряд невизначених ще моментів, триваючий процес напрацювань вивчення особливостей роботи управлінців в новітніх інформаційних умовах, наявне правове регулювання в інформаційній сфері дозволяє державним службовцям ефективно здійснювати свої функції в таких умовах.

Існуючий механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. 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. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [14]

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування 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.

Складовими структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. Але якщо виходити з того, що управління це єдність діяльності і відносин, а також враховувати особливості державного управління, цей склад доцільно трансформувати.

Подальша деталізація процесних механізмів публічного адміністрування вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного адміністрування розкривається поопераційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Проаналізувавши наявні правові підстави для функціонування державної служби в умовах публічного адміністрування, спробуємо також і дослідити нормативно-правову базу для самого предмету управлінської діяльності – для демократичного врядування в Україні.

Право залучення громадян до формування державної політики та звернення до органів влади на регіональному рівні передбачено Конституцією України (стаття 102), а також законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян». Загальні форми залучення громадян до формування й реалізації політики обласними державними адміністраціями теж деталізовано у нормативно-правовій базі. Взяти хоча б Указ Президента України від 31 липня 2004р. №854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постанову Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004р. №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України від 15 вересня 2005р. №1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». В них йдеться, зокрема, про: 1) обговорення проектів найважливіших рішень з представниками соціальних груп, права і законні інтереси яких вони зачіпають; 2) передбачення в складі місцевих бюджетів коштів на фінансування заходів, пов'язаних із залученням громадян та їх об'єднань до формування і реалізації державної політики, вивченням громадської думки, моніторингу засобів масової інформації; 3) активізацію діяльності консультативних і дорадчих органів, утворених органами виконавчої влади, забезпечення більш широкого залучення громадськості до такої роботи; 4) обов'язкові консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних і регіональних програм розвитку, рішень щодо ходу їх виконання.

Як вказує вітчизняний науковець М. Лендьял, «інституційний механізм для демократичного врядування в регіонах відповідно до правової бази, є таким: 1) при головах місцевих держадміністрацій утворюються консультативно-дорадчі органи-громадські колегії; 2) консультації з громадськістю проводяться у формі публічних громадських обговорень

(безпосередня форма) та вивчення громадської думки(опосередкована форма); 3) об'єднання громадян мають право ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом органу влади; 4) результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій роботі; 5) адміністрації організують і проводять конкурси з визначення нових форм участі громадськості у прийнятті та реалізації рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розробки стратегій розвитку інститутів громадянського суспільства» [41, с.55].

Деякі інші нормативно-правові акти визначають порядок і форми інформування громадян за допомогою інтернет-технологій (Постанова Кабінету Міністрів України від 4січня 2002р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18жовтня 2004р. №759-р «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»). Ними передбачено: 1) обов'язковість розміщення певного переліку інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади в мережі Інтернет (25видів інформації); 2) потреба запровадження електронної системи «Електронна громадська приймальня». Упродовж 2004-2010 років Постановами Кабміну були удосконалені процедури проведення громадських слухань та проведення громадських експертиз.

Розвиток нормативно-правової бази в напрямі публічного адміністрування особливо став відчутним із впровадженням норм Закону «Про доступ до публічної інформації» а також із реалізацією положень Указу Президента України № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Відтак, не зважаючи на тривалий процес унормування управлінської діяльності, певне відставання в реформах державно-управлінського апарату, в Україні сформована потужна нормативно-правова база задля впровадження публічного адміністрування на принципах добросовісного урядування. Вочевидь, чинниками, які гальмують процес розвитку публічної адміністрації, лежать не в нормативно-правовій площині, а стосуються інших сфер – як матеріально-технічного забезпечення, так і науково-освітнього супроводу реформ держуправління.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ ГОЩАНСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Аналіз організації використання технологій публічного адміністрування у діяльності досліджуваного державного органу

Для аналізу необхідно надати загальну характеристику управлінського середовища. Основним рівнем у державному управлінні об'єктивно є район (управлінська ланка - районна державна адміністрація), оскільки:

- район є базовим структурним елементом, що перебуває в центрі системи (до вищих рівнів належить держава, області, міста обласного підпорядкування, а до нижчих – міста районного підпорядкування, селища й села);
- у районі, на відміну від сіл, селищ і міст районного підпорядкування, є всі необхідні структури, що забезпечують державне управління, виконання законів на підпорядкованій території з урахуванням місцевих особливостей, а також життєдіяльність місцевого населення (створювати подібні структури в містах районного підпорядкування, селищах, селах економічно недоцільно);
- у районах представлені всі категорії населення;
- рівень керованості процесами соціально-економічного розвитку і впливу в районі значно вищий;
- від економічних показників у районах залежить і економічний стан держави в цілому, від стану реформування в районах – хід реформ у державі;
- реалізація чинного законодавства на районному рівні дає змогу діяти ініціативно й вирішувати як державні, так і місцеві проблеми (в економіці – виробляти пріоритети, позбуватися монополізму, створювати

умови для появи власника, який працюватиме більш ефективно, регулюватиме витрати на соціальну сферу тощо).

Політика регіонального розвитку повинна спиратися на механізм державного регулювання пропорцій, що має включати реалізацію державних програм розвитку окремих регіонів, структуроутворюючих інвестиційних проектів, залучення іноземного капіталу, пільгове кредитування тощо. При цьому до найбільш ефективних інструментів реалізації зазначених можливостей необхідно віднести формування й використання фінансових регіональних ресурсів. Щоб забезпечити найбільшу узгодженість широкого спектра завдань регіонального розвитку, необхідна концепція комплексного соціально-економічного розвитку регіону.

Нормативно-правове забезпечення управлінської діяльності.

Гощанська районна державна адміністрація є виконавчим органом державної влади, який в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує [42]:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Правовий статус Гощанської районної державної адміністрації встановлюється Конституцією України, Законом України "Про місцеві державні адміністрації" та іншими нормативно-правовими актами. Гощанська районна державна адміністрація у своїй діяльності керується

Конституцією України, Законом України "Про місцеві державні адміністрації" та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Одним із документів, який детально регламентує діяльність адміністрації є Регламент Гощанської районної державної адміністрації.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є насамперед галузеві й функціональні управління (наприклад, управління економіки, управління охорони здоров'я тощо).

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, а також типові положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації здійснюють управління дорученими галузями суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

Концепцією адміністративної реформи передбачається поступове реформування місцевих державних адміністрацій з урахуванням загальних тенденцій перетворення структурних та функціональних засад органів виконавчої влади. Зокрема передбачається запровадження нової моделі організації державних адміністрацій обласного рівня за схемою: надання статусу політичних діячів голові обласної державної адміністрації та його першому заступникові, статусу державних службовців заступникам (за аналогією із заступниками міністрів); розподіл повноважень між заступниками відповідно до розподілу функціональних повноважень між віце-прем'єр-міністрами; запровадження посади секретаря державної адміністрації. На районному рівні передбачається організація діяльності адміністрації з урахуванням того, що функції голів цих адміністрацій не мають ознак політичної діяльності.

ПОВНОВАЖЕННЯ

Власні

Делеговані

Загальні

Спеціальні

і

(галузеві)

Органами

виконавчої влади
вищого рівня

радами

У галузі соціально-економічного розвитку

У галузі фінансів та бюджету

У галузі управління майном, приватизації і підприємництва

У галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку

У галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства. сім'ї та молоді

У галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати

У галузі забезпечення правопорядку законності, прав і свобод громадян

У галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин

Рис 2.1. Повноваження районної державної адміністрації

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України [29] та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [33] і поділяються на **власні** і **делеговані** (див. рис.2.1).

Власні повноваження місцевих адміністрацій за змістом і ступенем охоплення об'єктів управління у свою чергу класифікуються на загальні (як органу загальної компетенції) і спеціальні (галузеві), які стосуються певної сфери суспільного життя.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Відносини місцевих державних адміністрацій – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у горизонтальних та вертикальній проекціях. За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи. За формою і вираженням – на правові й неправові, за сферами виявлення – галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві. Для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень місцевих адміністрацій суттєвою є типологія, заснована на виділенні учасників державно-управлінських відносин. Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Актуальні проблеми реформування управління. Сучасний етап державотворення в Україні, проведення адміністративної реформи вимагають переосмислення системи державного управління, оновлення й

пристосування органів виконавчої влади в регіонах України до нових соціально-економічних і суспільних відносин.

Концепція адміністративної реформи в Україні визначила основну мету – формування системи державного управління, що стане ближчою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам.

Як справедливо зазначає С.Чернов, «метою адміністративно-територіальної реформи є виключно інтереси людини: забезпечення комфортного та безпечного життя українських громадян незалежно від місця їхнього проживання; створення умов для надання їм якісних та недорогих управлінських, соціальних і культурних послуг від органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Також вітчизняний дослідник і практик державного управління вважає, що принциповим є питання, щоб повноваження органів влади та органів місцевого самоврядування не дублювалися.

Реформування державного управління стосується як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади. Проблема полягає в тому, щоб оптимально поєднувати локальні й загальнодержавні інтереси, проводити конкретну державну політику в управлінні регіоном. Вирішення локальних проблем стає загальнодержавним пріоритетом. У цьому процесі важливим питанням у діяльності органів державної виконавчої влади має бути визначення теоретико-правових засад діяльності органів виконавчої влади в регіоні України й пріоритетних видів їх діяльності: організації діяльності органів виконавчої влади в регіоні з представництва держави, управління соціально-економічним розвитком, діяльності органів виконавчої влади з охорони навколишнього середовища, залучення інвестицій тощо.

На нашу думку, для системного здійснення процесу деконцентрації повноважень на період проведення адміністративної реформи необхідно покласти на один із центральних органів виконавчої влади функції з узгодження динаміки реформування соціально-економічних процесів у

державі з упровадженням відповідних змін у структуру й повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, формування необхідної нормативно-правової бази, що супроводжуватимуть такі зміни.

Крім того, діяльність цього органу має бути пов'язана із визначенням подальшої децентралізації повноважень органів виконавчої влади.

Важливим напрямом в організації діяльності з удосконалення структури місцевих державних адміністрацій є також визначення раціонального поділу праці, повноважень і відповідальності в системі управління. Через чітке визначення й розподіл завдань, їх розмежування створюються організаційні передумови для повного завантаження працівників, їх взаємодії і усвідомлення обов'язку й персональної відповідальності кожним працівником системи управління.

Функції органів виконавчої влади в районі та на обласному рівні.

У функціях виявляються цілі, завдання, сутність і зміст управління.

Сьогодні стан з реалізацією зазначених функцій складний, що викликано економічними труднощами перехідного періоду розвитку держави та суспільно-політичною напругою. Це погіршує соціальний стан суспільства. Необхідно знайти оптимальне співвідношення функцій управління, що їх мають здійснювати державні органи і які об'єктивно переходять до суб'єктів ринкових відносин. На думку автора, держава має поліпшити якість виконання управлінських функцій з урахуванням ринкових трансформацій економіки, і чим краще вона виконуватиме їх, тим ефективніше розвиватиметься суспільство.

Головною особливістю зазначених функцій управління є те, що їх неможливо розглядати незалежно. Вони взаємозалежні й не підкорюються суворій часовій послідовності, належне виконання кожної із цих функцій залежить від виконання інших. Тому основне завдання керівництва місцевих державних адміністрацій полягає в інтеграції всіх функцій таким чином, щоб забезпечити ефективне досягнення спільних цілей системи.

Ефективність управління. Основними критеріями оцінки ефективності діяльності РДА можуть бути:

- економічні показники (працевлаштування, темпи зростання обсягів промислового виробництва, обсягів товарів народного споживання; налагодження кооперативних зв'язків із партнерами країн близького зарубіжжя; використання місцевих ресурсів тощо);
- показники соціального розвитку й захисту населення (освіта, культура, охорона здоров'я й фізична культура, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг малозахищених верств населення, надання пільг ветеранам війни та праці, виплата допомоги одиноким, багатодітним матерям, дітям – інвалідам тощо);
- капітальне будівництво (обсяг введення житла, реконструкція житлових будинків тощо);
- транспортне забезпечення (підвищення безпеки руху, придбання нових і капітальний ремонт засобів і обладнання тощо).
- показники розвитку теле- й радіокомунікацій, інших інформаційних систем;
- зовнішньоекономічна діяльність підприємств і організацій району (міста);
- охорона правопорядку.

Кадрова стратегія. Аналізуючи практику розвитку органів виконавчої влади в регіоні, слід зазначити, що їх кадрове забезпечення має здійснюватися за загальними орієнтирами державної кадрової політики й специфіки розвитку регіонів. Тільки так можна своєчасно формувати кадровий потенціал, що відповідає цілям і завданням розвитку регіонів.

Кадровий потенціал у регіоні сприяє можливості й здатності діяти таким чином, щоб оптимізувати життєзабезпечення в регіоні. Можемо виділити найбільш характерні ознаки для нього:

- організаційний клімат – прагне керівництва регіонів реагувати певним чином на зміни: розгортати зміни, контролювати їх або намагатися їх уникати;
- підготовка професійних кадрів, здатних до управління в різних установах, організаціях і регіоні в цілому.

Аналізуючи практику діяльності органів виконавчої влади й освітніх установ у регіоні, ми пропонуємо в кожному регіоні розробити кадрові програми, в яких буде відображено:

- визначення проблем для програмної розробки в ході підготовки кадрів;
- обґрунтування цілей і завдань програм для різних категорій кадрів;
- встановлення термінів і етапів навчання;
- перелік програм і заходів навчання;
- обсяги й джерела фінансування;
- система контролю за виконанням програм із боку місцевих органів влади.

Доцільно розробити систему відповідальності органів виконавчої влади за раціональне використання кадрового потенціалу в регіоні.

На сучасному етапі державотворення виникає необхідність визначення змісту кадрової та освітньої політики в муніципальній сфері; утворення єдиного регіонального освітнього простору; створення міцної і водночас гнучкої нормативно-правової бази для організації освіти в муніципальній сфері; розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють підготовку й перепідготовку кадрів для органів виконавчої влади в регіоні.

Аналізуючи діяльність місцевих державних адміністрацій як суб'єкта державного управління, не можна не звернути увагу на те, чия мета реалізується в процесі управління. Якщо суспільство не згодне з цілями, визначеними державними управліннями, то слід змінити цілі, дати

можливість відповідним державним інститутам від імені суспільства визначити нові пріоритети діяльності.

Соціальні процеси часто випереджають їх законодавче регулювання, тому виникає необхідність у самостійному прийнятті рішень на районному рівні. Район перебуває на передньому плані перетворень і тут на практиці іноді методом спроб і помилок доводиться утверджуватись новому. Ось чому найважливішим, найнеобхіднішим сьогодні є зміцнення районної ланки управління, оволодіння керівниками й спеціалістами теорією й практикою управління регіонами за нових ринкових умов. При цьому організація управління за інтуїцією – учорашній день. Сьогодні перевага віддається прогнозуванню, передбаченням, що вимагає наукового підходу у формуванні системи управління.

Аналізуючи практику розвитку органів виконавчої влади в регіоні, слід зазначити, що їх кадрове забезпечення має здійснюватися за загальними орієнтирами державної кадрової політики й специфікою розвитку регіонів. Тільки так можна своєчасно формувати кадровий потенціал, що відповідає цілям і завданням розвитку регіонів.

Рівень інформатизації. Для аналізу інформаційної системи Гощанської районної державної адміністрації на предмет відповідності вимогам до систем електронного урядування врахуємо три основні складові [42]: доступ громадян, організацій та державних службовців відповідно до рівня їх компетентності до будь-якої інформації, у тому числі оперативної, якою володіють, збирають або генерують органи виконавчої влади та місцевого самоврядування; збір, обробка і аналіз інформації на основі максимальної автоматизації всіх процесів та процедур в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, введення електронного документообігу, створення баз даних тощо; надання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх послуг громадянам, підприємствам та організаціям в онлайн-режимі.

Відповідно до першого пункту вимог існує єдиний веб-портал місцевої влади, в тому числі і райдержадміністрації, що забезпечує доступ до інформації із будь-якої точки в будь-який час.

Автоматизація процесів збору, оброблення та аналізу інформації (друга вимога) передбачає наявність баз даних, засобів отримання та аналізу даних з них; функціонування системи електронного документообігу; функціонування ГІС та інших систем. У райдержадміністрації функціонує система кадрового обліку особових справ державних службовців локальна система «Картка» ЄДКС «Кадри», єдина інформаційно-аналітична система «Діти», автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців». Також використовується в роботі інформаційно-пошукова система "Законодавство". Збір та обробка іншої інформації в базах даних райдержадміністрації не виконується. Статистикою займається Головне управління статистики Рівненської області, а кожне управління ОДА веде облік даних, що стосуються його сфери діяльності. Як правило, облік даних ведеться за допомогою програм, які надало відповідне міністерство. Такі бази не забезпечують ефективної обробки великого обсягу даних і призначені лише для складання звітності. Системи електронного документообігу або геоінформаційні системи в райдержадміністрації не використовуються.

Третя вимога передбачає можливість громадян, підприємств, організацій та установ подавати в електронному вигляді всю звітність та інформацію про себе, направляти звернення та запити до органів влади й інше. Інструментом повинен виступати єдиний веб-портал, на якому розміщуються відповідні форми для заповнення. На жаль, такі послуги сайти державних органів влади на Рівненщині наразі не надають. Сайт Гошчанської районної державної адміністрації має розділ «Інтернет-приймальня», але він не функціонує. Також є можливість відправити адміністратору листа електронною поштою. Проте законодавчо такий вид звернень громадян не закріплений і не має юридичної сили. Надіслані листи та повідомлення

розглядаються адміністратором і використовуються ним на власний розсуд. Найчастіше вони мають інформаційний характер.

Використання технологій публічного адміністрування. Виходячи з попереднього аналізу діяльності Гощанської районної державної адміністрації, визначаємо, що наразі ні в критеріях ефективності, ні під час перспективного чи оперативного планування, ні в сфері кадрової політики не є присутнім елемент спрямованості на використання технологій публічного адміністрування. Інакше кажучи, існуюча нормативно-правова база, усталена практика діяльності та наявні плани розвитку не передбачають концентрації адміністративних зусиль задля імплементації технологій публічного адміністрування. Для ілюстрації сучасної ситуації із роботою адміністрації з громадою можна підібрати чимало прикладів. Так, у п.71 Регламенту Гощанської районної державної адміністрації вказується, що «рішення про проведення публічного обговорення проекту розпорядження приймає голова адміністрації на підставі пропозиції головного розробника або за власною ініціативою». А далі міститься детальний розпис того, що має відбуватися на громадських слуханнях (той же п 71) – «у плані проведення публічного обговорення зазначається: які верстви та групи населення повинні взяти участь в обговоренні; яких результатів необхідно досягти; які заходи передбачено здійснити в ході обговорення...» Тобто, по суті, діалог із громадськістю підміняється жорстко зарегламентованою чиновницькою процедурою.

У той же час навіть існуючі обмеження нормативно-правового чи діяльнісного характеру дають можливість впроваджувати (за наявності політичної волі керівництва) технології публічного адміністрування на рівні районної державної адміністрації.

2.2. Характеристика документаційного забезпечення імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність Гощанської районної державної адміністрації

Організація роботи з документами у Гощанській районній державній адміністрації здійснюється відповідно до інструкції з діловодства, що затверджується головою Гощанської РДА згідно з Примірною інструкцією з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 року № 1853 [43].

Відповідальність за організацію виконання документів несуть голова, заступники голови райдержадміністрації (відповідно до розподілу обов'язків), керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

Організацію та методичне керівництво роботою по контролю виконання, перевірки його стану у відділах та управліннях здійснює заступник голови райдержадміністрації з організаційних питань та загальний відділ.

Виконавцями є посадові особи відповідних відділів, управлінь райдержадміністрації та підприємств, організацій району.

Оперативний контроль за строками виконання документів здійснюється загальним відділом. Контролю підлягають документи, в яких поставлено завдання або які містять питання, що потребують вирішення. Обов'язковому контролю підлягає виконання законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів інших органів виконавчої влади вищого рівня, доручень Президента України, розпоряджень голови міської держадміністрації, запитів і звернень народних депутатів України.

Для здійснення контролю за виконанням актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови райдержадміністрації, у разі необхідності, розробляються план контролю, у

якому визначаються проміжні контрольні терміни стану виконання завдань і управління, відділи та інші структурні підрозділи райдержадміністрації, які відповідають за організацію і контроль за виконанням окремих завдань; структурний підрозділ, який забезпечує координацію роботи з організації і контролю за виконанням у цілому. План контролю затверджується заступником голови райдержадміністрації (відповідно до розподілу обов'язків).

Контроль за ходом виконання актів законодавства, доручень Президента України і Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови міської та районної державних адміністрацій здійснюється шляхом:

- аналізу та узагальнення у визначенні терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань;
- систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання;
- періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях;
- розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови райдержадміністрації або його заступників (відповідно до розподілу обов'язків) з виконання встановлених завдань.

Аналітичні та інформаційні матеріали про стан виконання встановлених завдань, підготовлені згідно з проміжними контрольними термінами, надаються голові районної державної адміністрації або його заступнику (відповідно до розподілу обов'язків) не пізніше ніж у десятиденний термін, визначений актом законодавства, дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України, розпорядженням голови райдержадміністрації або планом контролю.

З матеріалів, що містять відомості про можливий зрив своєчасного чи повного виконання завдань, голова райдержадміністрації або його заступник (відповідно до розподілу обов'язків) дає доручення відповідним виконавцям

щодо вжиття додаткових заходів для усунення причин, що перешкоджають виконанню завдання.

Інформація (звіт) про стан виконання законів України, указів, розпоряджень і доручень Президента України, постанов, розпоряджень і доручень Кабінету Міністрів України, актів інших органів виконавчої влади вищого рівня, підписується головою райдержадміністрації.

На виконання контрольних документів вищестоящих органів можуть видаватися розпорядження голови райдержадміністрації.

Відповідають за виконання розпоряджень особи, вказані у документі та у резолюціях керівників першими, або визначені відповідальними.

Усі розпорядження голови адміністрації протягом одного дня реєструються і передаються на розгляд керівнику управління, відділу, іншої служби адміністрації, а в разі їхньої відсутності – заступнику, які в резолюціях визначають конкретні доручення відповідним працівникам для організації виконання, вказують строки, підписуються в датують.

Контроль за виконанням документів здійснюється за допомогою контрольних папок, контрольних карток, комп'ютера.

Відповідальним за контроль працівником, розпорядження чи інший контрольний документ передається виконавцю за розпискою. В реєстраційну картку переноситься резолюція, кому і коли передано документ, відповідальний за контроль працівник стежить за своєчасним його виконанням.

На виконання розпоряджень голови райдержадміністрації, де передбачено здійснення заходів, що стосуються роботи управління, відділу чи іншої організації, при потребі, видаються накази начальниками відділів, управлінь та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації не пізніше як через 10 робочих днів після одержання.

На кожне розпорядження голови райдержадміністрації, що підлягає контролю на місцях, відповідальними працівниками заповнюється контрольна картка із зазначенням, хто, коли і яке доручення повинен

виконати, вони стежать за виконанням і вимагають від безпосередніх виконавців інформацію та доповідають керівництву про стан виконання.

В разі неможливості одержання даних з органів статистики, інформація з місць не запрошується.

Інформація про виконання розпорядження голови райдержадміністрації підписується керівником відділу, управління іншої служби, а в разі їх відсутності – заступникам, і надсилається в району державну адміністрацію в зазначені строки. В інформації коротко і конкретно викладається про здійснені заходи, їхні наслідки, наявні недоліки і яка робота планується на майбутнє.

Облік і контроль за дотриманням порядку розгляду службової кореспонденції здійснюється загальним відділом. Безпосередній контроль за виконанням доручень здійснюється начальником відділів та управлінь адміністрації.

Строки розгляду службових документів, що надійшли до райдержадміністрації, не повинні перевищувати 30 днів (за винятком тих, де встановлено конкретний строк) від дня їх реєстрації в загальному відділі. При необхідності продовження строку виконання окремого доручення начальником відділу чи управління готується доповідна записка на ім'я голови райдержадміністрації або його заступників про продовження строку виконання документу не пізніше як за 2 доби до закінчення строку. В інших випадках документ вважається не виконаним в строк.

Документи вищестоящих органів підлягають виконанню протягом 30 робочих днів, якщо в документах не встановлено інший термін виконання.

Доручення вищестоящих органів (Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України) виконуються не пізніше ніж за 10 робочих днів з часу їх надходження до установи, якщо в дорученні не визначено інший строк виконання.

Депутатські запити розглядаються не пізніше як у 15-ти денний строк, установлений Верховною Радою України. Звернення депутатів всіх рівнів влади розглядаються протягом 10 днів з дня їх одержання.

Телеграми, телетайпограми, в яких порушуються питання, що потребують термінового вирішення, виконуються протягом 1-2 робочих днів, якщо в них не визначено інший термін виконання, решта – протягом 10 днів.

Індивідуальні строки виконання найбільш важливих документів встановлюються головою адміністрації. Ці строки затверджуються підписом керівника.

Виконані документи формуються до справи затвердженої номенклатурою.

До проведення перевірок, виконання окремих завдань можуть залучатися працівники відділів та управлінь за поданням заступника голови райдержадміністрації з організаційних питань, після погодження з заступниками голови адміністрації за напрямками.

Виконані документи знімаються з контролю головою райдержадміністрації, заступниками голови за наданням доповідних записок начальників відділів, управлінь та пропозиціями загального відділу.

Документи вищестоящих органів знімаються з контролю головою адміністрації після попереднього розгляду їх заступником голови з організаційних питань за поданням доповідних записок начальників відділів та управлінь.

Щомісячно та щоквартально загальним відділом готується та подається голові райдержадміністрації аналітична довідка про стан виконавської дисципліни.

Система контролю в райдержадміністрації включає в себе автоматизовану систему контролю на базі електронно-обчислювальних машин.

Організація діловодства. Діловодство в районній державній адміністрації ведеться згідно з номенклатурою справ, що вводиться в дію з 1 січня щорічно.

Контроль за дотриманням єдиної системи діловодства в структурних підрозділах райдержадміністрації здійснює загальний відділ.

Відповідальність за стан ведення діловодства і зберігання документів в управліннях, відділах та інших службах адміністрації покладається на їхніх керівників.

Вся службова кореспонденція, що надходить до райдержадміністрації приймається й опрацьовується загальним відділом, вводиться в базу даних електронної системи обліку та контролю і в той же день передається на розгляд керівникам райдержадміністрацій згідно з розподілом обов'язків. Термінові документи реєструються і передаються на розгляд негайно.

Передача документів, зареєстрованих у загальному відділі, здійснюються у журналах реєстрації видачі службової кореспонденції за встановленою формою.

На дорученнях голови райдержадміністрацій, що містять контрольні строки та потребують відповіді заявникам, працівники загального відділу вимічають час взяття їх на контроль.

Резолюції на документах повинні точно визначити характер доручень, строки виконання і відповідальних виконавців, особистий підпис керівника і дату.

Резолюції на документах пишуться українською мовою.

Якщо питання, порушені у службовій кореспонденції, виходять за рамки одного керівника, такий документ направляється особі, яка в резолюції визначена, як відповідальна. Якщо відповідальний виконавець не вказується, ним вважається службова особа, прізвище якої стоїть в резолюції першим.

Після розгляду документів заступником голови райдержадміністрації, працівники загального відділу знімають необхідну кількість копій (по кількості виконавців) і передають у відділи та управління виконавцям.

Оригінали доручень їх відповідними документами зберігаються в загальному відділі. Якщо службовий документ не повинен розмножуватися, то ознайомлення з ним здійснюють працівники загального відділу.

Прийом документів для перевідмітки і відправлення виконавцям здійснюється загальним відділом як правило з 9.00 до 13.00 та 17.00 до 18.00 щоденно.

За вимогою відповідального виконавця співвиконавці надають всі необхідні матеріали не пізніше п'яти днів до закінчення строку виконання документа. Співвиконавці рівною мірою несуть відповідальність за своєчасну та якісну підготовку проектів документів.

Зберігання документів у працівників відділів та управлінь адміністрації довше встановленого строку забороняється.

Всі резолюції та службові відмітки на службовому документі, що пов'язані з його проходженням та виконанням повинні датуватися і підписуватися.

На кожний документ, що надійшов до райдержадміністрації, заповнюється картка встановленого зразка, де відмічається проходження і розгляд документа за допомогою персональний ЕОМ.

Після розгляду службових документів головою райдержадміністрації, заступником голови вони надсилаються виконавцям, у відповідності до резолюції, через загальний відділ.

Ініціативні плани керівників відділів, управлінь райдержадміністрації на ім'я голови обов'язково візуються відповідним заступником голови згідно з розподілом обов'язків. Проекти листів подаються на підпис, завізовані відповідними заступниками голови чи керівниками відділів та управлінь райдержадміністрації, із зазначенням на зворотному боці останньої сторінці прізвища та ініціалів виконавця і його службового телефону.

Вся вихідна службова кореспонденція реєструється та відправляється загальним відділом, яки перевіряє правильність її оформлення. Копії листів

формуються в справи згідно з номенклатурою та зберігаються в загальному відділі для передачі в архів.

Направлення документів голові Рівненської обласної державної адміністрації, керівникам інших організацій державної виконавчої та законодавчої влади, здійснюється тільки за підписом голови райдержадміністрації, заступникам голови та начальникам відділів та управлінь міської державної адміністрації – за підписом голови або заступників голови райдержадміністрації.

Ведення журналу реєстрації вхідних телефонограм, що надходять на ім'я голови адміністрації, його заступників, покладається на спеціалістів райдержадміністрації, а також на них покладається ведення журналу реєстрації вихідних телефонограм. Тексти вихідних телефонограм в обов'язковому порядку затверджуються заступниками голови райдержадміністрації за напрямком роботи.

Формування справ та підготовка їх до передачі в архів. Облік і формування справ у діловодстві райдержадміністрації здійснюється за номенклатурою, що складаються загальним відділом разом із керівниками структурних підрозділів районної державної адміністрації та за участю працівника Державного архіву.

Номенклатура справ структурного підрозділу погоджується з начальником загального відділу та працівником архіву і підписується керівником структурного підрозділу.

Зведена номенклатура справ райдержадміністрації підписується начальником загального відділу та затверджується головою райдержадміністрації.

Усі виконані документи райдержадміністрації, після їх оформлення в установленому порядку, формуються у відповідності з затвердженою номенклатурою. справи формуються з оригіналів (при їх відсутності – із засвідчених в установленому порядку копій) лише виконаних документів. Невиконані документи підшивати в справи забороняється.

Документи постійного і тривалого збереження, сформовані у справі, підшиваються у твердій палітурці.

На всі документи постійного і тривалого зберігання, після закінчення їх діловодства, складаються описи керівниками структурних підрозділів районної державної адміністрації.

Оригінали розпоряджень голови райдержадміністрації зберігаються в загальному відділі. Виносити оригінали із загального відділу забороняється.

Закінчені діловодством справи оформляються згідно з описом та передаються актом до Державного архіву району та області.

Аналіз документаційного забезпечення публічного адміністрування в Гощанській РДА. Використовуючи системний підхід, відзначимо, що в даному випадку системою є Гощанська районна державна адміністрація, а її елементами – відділи та сектори РДА.

Характеристика структурних підрозділів, які відповідають за документаційне забезпечення публічного адміністрування. Для початку проаналізуємо ті структурні підрозділи Гощанської райдержадміністрації та їх основні завдання, які відповідають за планування, розробку і контроль документаційного забезпечення роботи адміністрації взагалі і імплементації технологій публічного адміністрування зокрема.

Такими відділами РДА є організаційний відділ, відділ документообігу та звернення громадян апарату, сектор публічної аналітики та прогнозування, сектор контролю та архівний відділ. Інші структурні підрозділи – як, наприклад, відділ освіти, охорони здоров'я, культури і туризму тощо – незважаючи на свою важливу роль, здійснюють все таки управлінський процес багато в чому відповідно до настанов та процедур вищезгаданих підрозділів.

Організаційний відділ апарату райдержадміністрації

Основні завдання:

- забезпечення діяльності районної держадміністрації щодо комплексного соціально-економічного розвитку території та реалізації

державної політики у визначених законодавством сферах управління;

- підготовка проектів перспективних та поточних планів роботи, основних заходів районної державної адміністрації, узагальнення пропозицій заступників голови, керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації, сприяння їх реалізації;
- проведення в межах компетенції необхідної роботи щодо формування кадрового резерву апарату та структурних підрозділів райдержадміністрації. Підготовка документів для організації стажування, призначення на посади та звільнення з посад працівників апарату, керівників управлінь і відділів;
- вивчення стану роботи, контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, підготовка з цих питань відповідних довідок, пропозицій та інших матеріалів.

Відділ документообігу та звернення громадян апарату райдержадміністрації

Основні завдання:

- організація системи ведення діловодства та єдиного порядку роботи з документами в апараті райдержадміністрації, за винятком документів, які містять інформацію, що належить до таємної та звернень громадян;
- надання методичних рекомендацій в питаннях ведення діловодства в управліннях, відділах, інших структурних підрозділах районної державної адміністрації, органах місцевого самоврядування;
- забезпечення опрацювання розпоряджень голови райдержадміністрації, протоколів колегії райдержадміністрації, їх належне оформлення та зберігання протягом визначеного терміну;
- сприяння органам, що здійснюють управління в архівній сфері, реалізації державної політики в галузі архівної справи;
- здійснення у взаємодії з іншими відділами апарату райдержадміністрації організаційно-технічного (матеріального) забезпечення заходів, що проводяться головою районної державної адміністрації та його заступниками.

Сектор публічної аналітики та прогнозування апарату райдержадміністрації

Основні завдання

- аналіз та прогнозування розвитку суспільно-політичних процесів у районі;
- узагальнення громадської думки та реагування різних верств населення на актуальні питання суспільного життя, здійснення оцінки можливих наслідків прийнятих соціальних та політичних рішень;
- аналіз, узагальнення та прогнозування розвитку ситуації в інформаційному просторі регіону;
- підготовка голові райдержадміністрації інформаційно - аналітичних матеріалів та внесення пропозицій щодо формування і реалізації внутрішньої політики;
- організація підготовки проектів розпоряджень голови райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції сектору;
- аналіз діяльності політичних партій та громадських організацій, розробка пропозиції щодо заходів, спрямованих на взаємодію голови райдержадміністрації з політичними партіями та громадськими організаціями у справі здійснення соціально - економічних реформ, розбудови демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства.

Сектор контролю апарату райдержадміністрації

Основні завдання:

- здійснення контролю за виконанням законів України, актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, доручень Глави Адміністрації Президента України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови облдержадміністрації та райдержадміністрації, а також аналізу причин виникнення порушень у виконання вимог зазначених документів і внесення пропозицій щодо їх усунення;

- підготовка інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень, доручень голови облдержадміністрації, розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації;

- інформування голови райдержадміністрації про стан виконання актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови облдержадміністрації, розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації структурними підрозділами райдержадміністрації та органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень органів виконавчої влади;

- підготовка проектів розпоряджень і доручень голови райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції сектору.

Архівний відділ райдержадміністрації

Основні завдання:

- реалізація державної політики у сфері архівної справи і діловодства, здійснення управління архівною справою і діловодства на території району;

- координація діяльності органів державної влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності у питаннях архівної справи і діловодства;

- внесення до національного архівного фонду архівних документів, що мають місцеве значення, ведення їх обліку, зберігання та використання відомостей, що в них містяться;

- здійснення контролю за діяльністю архівних установ і служб діловодства, забезпечення додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Інформатизація документообігу. Комп'ютерне програмне забезпечення Гощанської районної державної адміністрації складається з таких адміністративних систем: системи кадрового обліку особових справ державних службовців локальної системи «Картка» ЄДКС «Кадри» (1 ПК);

інформаційно-пошукової системи "Законодавство" (1 ПК); єдиної інформаційно-аналітичної системи «Діти» (1 ПК); автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (2 ПК).

Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» призначена для виконання передбачених Законом інформаційно-технологічних процедур, спрямованих на забезпечення ведення Реєстру виборців в Україні, а саме: ведення персоніфікованого обліку виборців; збереження в базі даних Реєстру ідентифікаційних персональних даних виборців, які однозначно визначають особу виборця; збереження в базі даних Реєстру персональних даних виборців, які визначають місце та умови голосування, та службових персональних даних; збереження в базі даних Реєстру службових персональних даних, що є у розпорядженні органів ведення Реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних Реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису; виявлення у Реєстрі кратних записів щодо одного виборця; формування проектів доручень розпорядника Реєстру; ведення обліку відповідей на запити виборців; формування, ведення обліку та виготовлення в порядку уточнення персональних даних Реєстру щорічних іменних повідомлень виборцям, включених до Реєстру; формування та ведення обліку засвідчених цифровим підписом копій бази даних Реєстру для надання уповноваженим працівникам політичних партій у порядку здійснення публічного контролю; формування та виготовлення по передніх списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів; формування та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських

голів, а також для Всеукраїнських та місцевих референдумів; перевірка достовірності відомостей про виборців; формування та облік статистичних відомостей Реєстру щодо кількісних характеристик виборчого корпусу.

Також у Гощанській районній державній адміністрації для здійснення листування використовується електронна пошта. Доступ до електронної пошти здійснюється з одного ПК. Для цього використовується неліцензійне програмне забезпечення компанії RIT-Labs TheBat. При листуванні не використовується електронний цифровий підпис. Як поштовий сервер використовується поштовий сервер Укртелекому (домен gv.ukrtel.net).

Захист ПК користувачів від інтернет-загроз здійснюється за допомогою використання безкоштовного антивірусного програмного забезпечення Avast.

Характеристика взаємозв'язків у системі: аспект публічності управління. Робота районної держадміністрації, її апарату та структурних підрозділів є відкритою і гласною, за винятком розгляду питань, які становлять державну таємницю або належать до конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Районна держадміністрація інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції.

Висвітлення діяльності районної держадміністрації здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

Взаємовідносини районної держадміністрації з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюються в установленому законами порядку з метою забезпечення належного виконання покладених на районну держадміністрацію завдань.

Контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюється у встановленому законодавством порядку.

Районна держадміністрація готує та подає зауваження і пропозиції з питань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць до проектів актів законодавства, які розробляються іншими органами.

З метою врахування громадської думки щодо проекту акта законодавства з питань розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що надійшов від інших державних органів для погодження районною держадміністрацією, може бути проведене його громадське обговорення.

З метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при районній державній адміністрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, розпорядженням голови районної державної адміністрації від 15 лютого 2011 року № 68 “Про громадську раду при районній державній адміністрації” створено громадську раду при Гощанській райдержадміністрації та затверджено її склад.

Сайт органу державної влади. У сучасних умовах все більшого значення для налагодження ефективної взаємодії і комунікації з громадянами набуває інтернет-представництво органу державної влади.

Сайт Гощанської державної адміністрації [44] є підрозділом загальнообласного сайту Рівненської ОДА. На веб-сторінці РДА, зокрема, розміщено Перелік адміністративних послуг. Поки що є доступними адмінпослуги, що надаються: сектором містобудування та архітектури райдержадміністрації; сектором молоді та спорту райдержадміністрації; службою у справах дітей райдержадміністрації.

Для прикладу, зацікавившись послугами, які надає служба у справах дітей райдержадміністрації [45], ми отримаємо доступ до інформації у табличній формі.

Таблиця 2.1.

Інформація, що подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг

Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги	Назва адміністративної послуги	Розмір плати за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі)	Результат надання адміністративної послуги	Правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання
Служба в справах дітей райдержадміністрації	Розглядає питання про можливість заявників бути усиновлювачами та готує відповідний висновок і в разі надання позитивного висновку ставить заявників на облік кандидатів в усиновлювачі із занесенням даних про них до Книги обліку кандидатів в усиновлювачі, яка ведеться за формою згідно з додатком 4, та Єдиного банку даних	безоплатно	Висновок	Постанова КМУ від 08.10.2008 №905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» (а. 4 п. 24); Постанова КМУ від 24.09.2008 №866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» (п. 41)
	Видача кандидатом в усиновлювачі направлень для знайомства з дитиною	безоплатно	Направлення	Постанова КМУ від 08.10.2008 №905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» (п. 45); постанова КМУ від 24.09.2008 №866; постанова КМУ від 30.08.2007 №1068.

Крім того, є можливість переглянути і завантажити інформаційні та технологічні картки послуги. У нашому випадку, це інформаційна картка послуги «Висновок про можливість заявників бути усиновлювачами» (рис. 2.2) та технологічна картка послуги (рис. 2.3).

ПОГОДЖЕНО
Начальник служби
у справах дітей
райдержадміністрації
Р. Садонік

ЗАТВЕРДЖЕНО
Заступник голови
райдержадміністрації
М. Ющук

**ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ**

Висновок про можливість заявників бути усиновлювачами, провадлений строку дії
визновою про можливість бути усиновлювачами
Служба у справах дітей райдержадміністрації

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СУБ'ЄКТА НАДАВНЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ		
1.	Місцезнаходження суб'єкта надання адміністративної послуги	35400, смт. Гола, Рівненської області, вул. Незалежності, 72
2.	Інформація щодо режиму роботи суб'єкта надання адміністративної послуги	з 9.00 до 18.15 год. зн., зн., ср., зн., з 9.00 до 17.00 год. зн/тніня, з 13.30 до 14.00 год. обідня перерва.
3.	Телефон/факс (довідки), адреса електронної пошти та веб-сайт суб'єкта надання адміністративної послуги	(03650) тел. 21682. E-mail: wdtia@ykr.net
НОРМАТИВНІ АКТИ, ЯКИМИ РЕГЛАМЕНТУЄТЬСЯ НАДАВНЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ		
4.	Закони України	-
5.	Акти Кабінету Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 856 «Про визначення діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини», Постанова Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2008 року № 905 «Про затвердження порядку провадження діяльності і усиновлення та здійснення нагляду за доглядом прав усиновлених дітей»
6.	Акти центральних органів виконавчої влади	-
7.	Акти місцевих органів виконавчої влади/органів місцевого самоврядування	-
УМОВИ ОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ		
8.	Підстави для одержання адміністративної послуги	Заява до служби у справах дітей райдержадміністрації
9.	Перелік документів, необхідних для отримання	1) копія паспорта або іншого документа, що посвідчує особу;

Рис.2.2. Інформаційна картка адміністративної послуги. Джерело: [44]

ПОГОДЖЕНО Начальник служби у справах дітей райдержадміністрації Р. Савицький		ЗАТВЕРДЖЕНО Заступник районного керівника райдержадміністрації		
ТЕХНОЛОГІЧНА КАРТКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ				
Висновок про можливість заявника бути усиновлювачем, продовження строку дії висновку про можливість бути усиновлювачем Служба у справах дітей райдержадміністрації				
№ квн	Етапи послуги	Відповідальна посадова особа (структурний підрозділ)	Дні (В, У, П, З)	Термін виконання (днів)
1	реєстрація заяви в службі у справах дітей райдержадміністрації.	Завідувач сектору з питань отримання та надання послуг у справах дітей райдержадміністрації	В	По факту надходження звернення
2	Підготовка висновку про можливість заявника бути усиновлювачем службою у справах дітей райдержадміністрації протягом 10 після надходження заяви та всіх документів.	Завідувач сектору з питань отримання та надання послуг у справах дітей райдержадміністрації	П	Протягом 10 робочих днів
3	Видати висновок про можливість заявника бути усиновлювачем	Завідувач сектору з питань отримання та надання послуг у справах дітей райдержадміністрації	В	Протягом 10 робочих днів
Загальна кількість днів надання послуги:				Протягом 10 робочих днів
Загальна кількість днів (виробничим закладом)				Протягом 10 робочих днів
Відомо у вхідній висновку про можливість бути усиновлювачем може бути оскаржена в установленому порядку				

Умовні позначки: В-внесок, У- бере участь, П- підготовка, З – затверджує.

Рис.2.3. Технологічна картка адміністративної послуги. Джерело: [45]

На сайті Гоцанської районної державної адміністрації також міститься форма інформаційного запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2-3], що має допомогти громадянам у правильному оформленні письмового інформаційного запиту. Також розміщено і розпорядження голови Гоцанської РДА «Про забезпечення доступу до публічної інформації в райдержадміністрації» (№ 246 від 1 червня 2011 року).

У той же час контактної форми щодо можливості електронного звернення громадян, на сайті немає. Наявна робота із залученням громадськості та наданням адмінпослуг в Гоцанській РДА містяться у Додатках А,Б і В.

2.3. Оцінка ефективності діяльності Гощанської районної державної адміністрації у контексті імплементації технологій публічного адміністрування

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із (рис. 2.4):

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

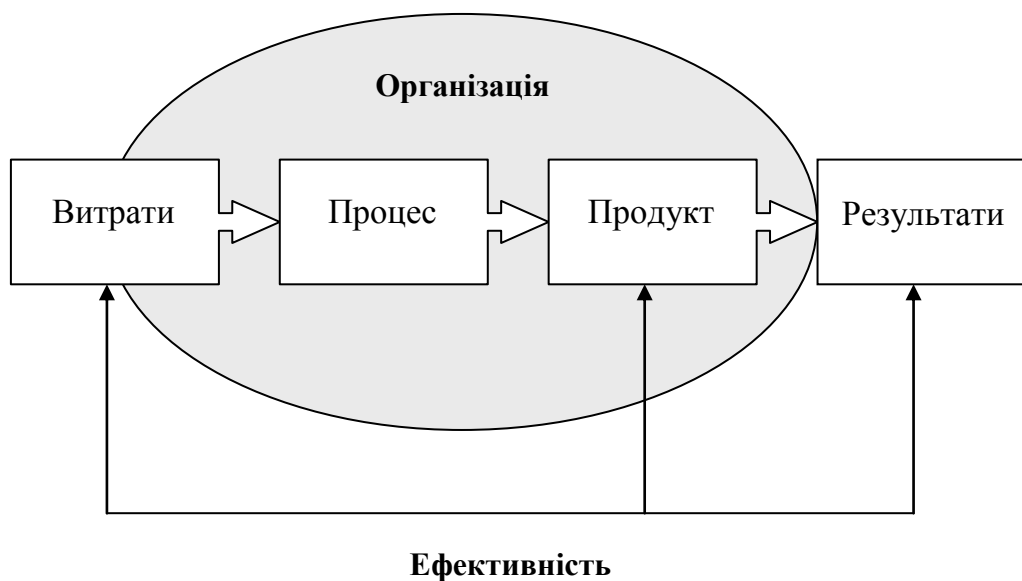


Рис. 2.4. Проста модель ефективності організацій. Джерело: [46,с.240]

Проста модель ефективності дуже корисна для розгляду того, на чому роблять акцент різні підходи до розуміння й трактування ефективності. Відповідно до даної моделі можна виділити шість «доктрин контролю над операціями», які можна також назвати «доктринами ефективності», підрозділяючи їх за трьома групами:

1. Контроль витрат.
2. Контроль процесу:
 - 2.1. Контроль відкритих процесів, що протидіють.
 - 2.2. Контроль за допомогою стандартів професійної діяльності.
 - 2.3. Контроль за допомогою «бізнес-методів».
3. Кінцевий контроль:
 - 3.1. Контроль кінцевого продукту.
 - 3.2. Контроль кінцевого результату.

Залежно від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні організацією, вимірюються різні показники. Однак, перш ніж аналізувати, що публічні адміністрації вимірюють для визначення і демонстрації ефективності, було б доцільним визначити, а що в цілому «роблять» публічні адміністрації.

Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури (рис. 2.5).

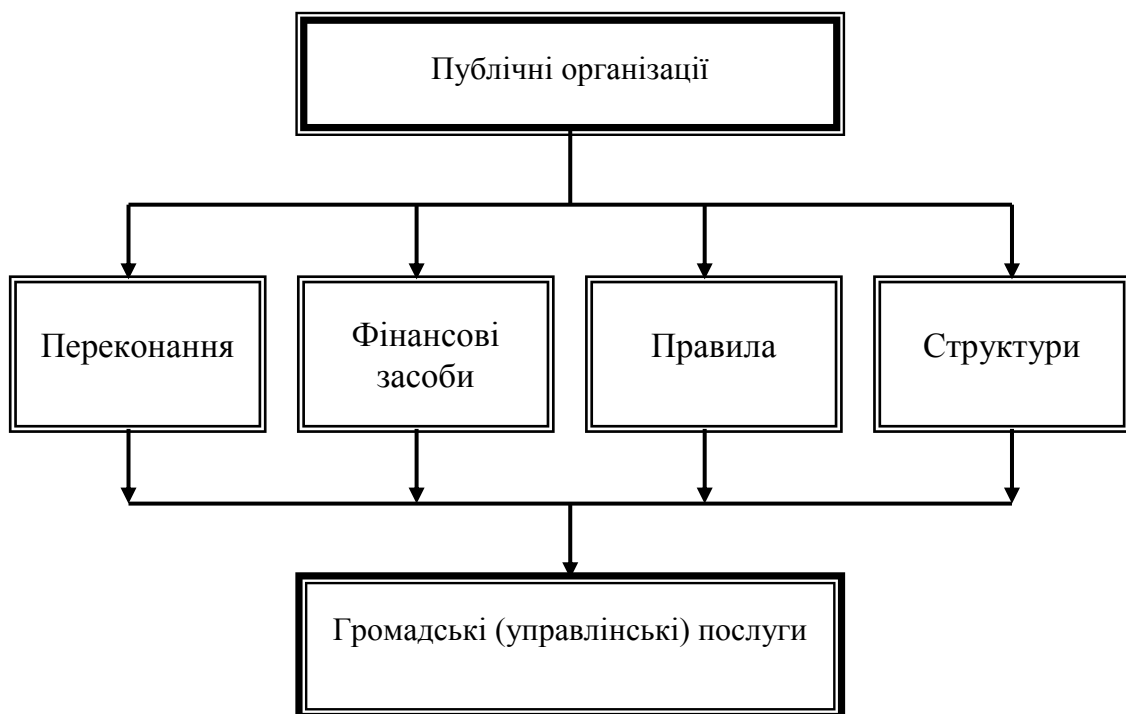


Рис. 2.5. Інструменти діяльності публічних адміністрацій Джерело:

[46,с.242]

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й

інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних адміністрацій і публічного сектора в цілому в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, послуговують певній меті, – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку поміщаються переконання, є так звана «офіційна інформація», розповсюджувана по різних комунікаційних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень в галузі масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів.

До фінансових засобів публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, не може отримати на абсолютно законних підставах необхідну йому послугу. Причому, весь процес «митарств» клієнта супроводжуватиметься показом щирої зацікавленості співробітників адміністрації в задоволенні його потреб. Саме така, на жаль нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних адміністрацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися первинністю важливості інтересів клієнта (стейкхолдера). Однак, правила регулюють не лише стосунки між адміністрацією та її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи тим самим дуже дієвим інструментом.

Нарешті, останній (за переліком, але не за значенням) інструмент – це організаційні структури, що є безпосередніми акторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому. В останньому випадку

замість організаційних структур розглядаються публічні адміністрації.

На моделі, що наводиться, можна проілюструвати розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних адміністрацій. Так, у країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна надавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості.

Також дана модель показує безпідставність розмежування, що існує, таких понять як «ефективність публічних адміністрацій» та «ефективність послуг, що надаються публічними адміністраціями», оскільки ефективність послуг забезпечується ефективним використанням усіх засобів (інструментів діяльності), що знаходяться в розпорядженні адміністрації, що, у свою чергу, можливе лише у високоефективній організації.

Сучасне бізнес-середовище та управлінська наукова думка напрацювала достатньо широкий спектр моделей і практик оцінювання ефективності діяльності організації. Однак може виникнути закономірне питання щодо застосовності і використання згадуваних моделей у публічному секторі. Відповідаючи на нього, слід урахувувати, що дані моделі було розроблено для середніх і великих приватних корпорацій, тому пряме їхнє впровадження без адаптації в публічних адміністраціях не уявляється можливим через відмінності між організаціями двох секторів. Так, ті фактори, що є важливими і позитивними для публічних адміністрацій, – відкритість, чесність, рівність, справедливість тощо, – можуть бути несуттєвими і навіть негативними, виступаючи критеріями діяльності приватних організацій.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є важкість визначення й оцінки

кінцевого результату діяльності публічних адміністрацій. Усі згадані вище моделі мають у числі елементів критерії оцінки, пов'язані з фінансовими чи бізнесовими результатами. Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як приватні. Тому для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює його оцінку.

Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому і розробники розглянутих моделей фактично проігнорували даний аспект. Для організацій же публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності.

Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що виступає переважно у вигляді громадських (управлінських) послуг. Узагальнюючи вищевказане, підходимо до висновку, що модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом важливим критеріям: холістичність, збалансованість, і комплексність. Крім того, моделі для публічних адміністрацій мають містити в собі елементи, що відбивають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (громаду, соціальні групи тощо).

З огляду на вищезазначене, модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 2.6.

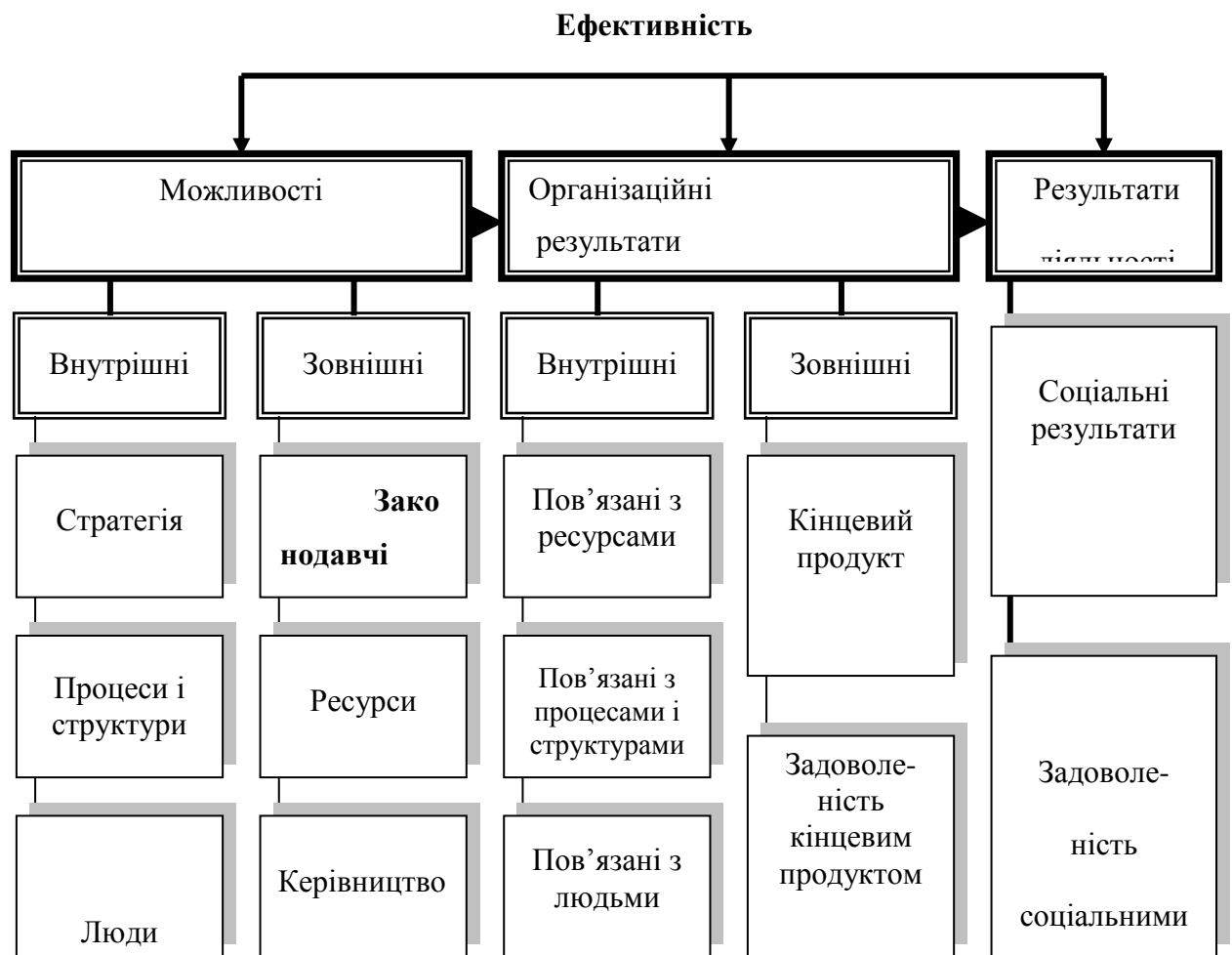


Рис. 2.6. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як ресурси, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і люди, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних (громадських, управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні й зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної адміністрації є надання якісних послуг населенню, тобто зовнішні результати у зазначеному розуміння, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Та все ж, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато прозорішими для зовнішніх реципієнтів і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і працівників. На основі розробок вітчизняних вчених [48-50] запропонуємо наступні методики.

Методика оцінки зовнішньої ефективності. Підхід, що пропонується, спрямовано на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору її клієнтів, тобто населення. Визначається, наскільки населення задоволено діяльністю адміністрації по окремих напрямках і в цілому.

Метод оцінки – експертні оцінки.

Метод одержання оцінок – опитування населення.

Критерій оцінки: загальна задоволеність населення діяльністю публічної адміністрації.

При проведенні опитування для того, щоб забезпечити високу вірогідність даних, необхідно побудувати правильну вибірку респондентів. Для подібного роду опитування доцільно скористатися однією з таких вибірок: квотною за статтю і віком, випадковою чи адресною. При цьому для визначення адекватної вибірки слід керуватися соціологічними посібниками та статистичними даними.

Таблиця 2.2.

Розподіл постійного населення за статтю по містах і районах Рівненської області. Джерело: [47,с.266]

	2010		2011		<i>(на 1 січня; осіб)</i>	
	чоловіки	жінки	чоловіки	жінки	На 1000 жінок припадає чоловіків	
					2010	2011
Рівненська область	544028	606536	544787	606679	897	898
м.Рівне	112716	133444	112729	133689	845	843
м.Дубно	17064	20573	17000	20621	829	824
м.Кузнецовськ	20321	21364	20428	21575	951	947
м.Острог	6546	8422	6604	8463	777	780
райони						
Березнівський	30562	32520	30561	32502	940	940
Володимирецький	30545	31005	30775	31273	985	984
Гоцанський	16677	19397	16662	19285	860	864

Окрім статевої ознаки, важливо визначати місце проживання (сільське чи міське) респондентів, а також їх вік.

Для визначення задоволеності діяльністю публічної адміністрації населенням, що проживає на території Гоцанського району, необхідно:

по-перше, підготувати перелік завдань, що дійсно вирішуються адміністрацією (маючи на увазі, що на практиці адміністрація має займатися вирішенням завдань, які начебто не завжди відносяться до сфери її компетенції) і запропонувати респондентам проранжувати їх за ступенем важливості для територіальної громади, при цьому найбільш важливому завданню надається найбільший ранг. При складанні переліку завдань слід також пам'ятати, що перелік більше ніж з 20 пунктів буде важливим для сприйняття респондентом, і це може негативно відбитися на результатах.

Так, наприклад, якщо ми визначили перелік із 20 завдань, то найбільш важливому завданню дається ранг 20, а найменш важливому – 1, а можливий

варіант запитання в цьому випадку буде таким: «Позначте, будь ласка, відносну важливість нижченаведених проблем для вашого міста (області, району, села тощо) послідовно від 20 до 1, де 20 означає, що ця проблема найважливіша, а 1 – найменш важлива з перелічених».

Таблиця 2.3. Опитувальник мешканців Гощанського району з приводу важливості проблем, які входять до компетенції публічної адміністрації

	Завдання	Ранг
	Забезпечення безперебійного газопостачання.	8
	Забезпечення безперебійного електропостачання.	10
	Забезпечення дотримання чинного законодавства.	3
	Забезпечення економічного розвитку.	17
	Забезпечення задовільної роботи транспорту.	2
	Забезпечення доступного медичного обслуговування.	18
	Забезпечення опалення взимку.	11
	Забезпечення роботи дошкільних установ.	13
	Забезпечення роботи шкіл.	15
	Забезпечення якісного та безперебійного водопостачання.	9
	Захист та представлення інтересів своєї територіальної громади.	16
	Зменшення безробіття, створення додаткових робочих місць.	20
	Контроль екологічної обстановки.	7
	Надання допомоги незахищеним верствам населення.	19
	Налагоджування контактів між суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності.	12
	Підтримання задовільного стану житлових будинків.	5
	Покращання стану доріг.	4
	Прибирання сміття.	6
	Проведення державної політики на місцях.	1
	Сприяння розвитку бізнес-активності.	14

Приблизний перелік завдань і приклад оцінки їхньої важливості

можуть мати вигляд, наведений у табл. 2.3.

По-друге, запропонувати респондентам оцінити, наскільки вони задоволені тим, як вирішується кожне із завдань за певною шкалою (наприклад, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що респондент абсолютно не задоволений, 2 – скоріше не задоволений, 3 – десь задоволений, десь ні, 4 – скоріше задоволений, 5 – цілком задоволений).

Можливий варіант запитання: «Оцініть, наскільки Ви особисто задоволені тим, як вирішуються зазначені проблеми, за шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що Ви абсолютно не задоволені вирішенням цієї проблеми, 2 – радше не задоволені, 3 – десь задоволені, десь ні, 4 – радше задоволені, 5 – цілком задоволені».

Наприклад, для наведеного вище переліку завдань таблиця оцінок може мати наступний вигляд:

Таблиця 2.4. Оцінювання мешканцями Гоцанського району діяльності публічної адміністрації

	Завдання	Оцінка
	Забезпечення безперебійного газопостачання.	4
	Забезпечення безперебійного електропостачання.	3
	Забезпечення дотримання чинного законодавства.	5
	Забезпечення економічного розвитку.	3
	Забезпечення задовільної роботи транспорту.	4
	Забезпечення доступного медичного обслуговування.	2
	Забезпечення опалення взимку.	2
	Забезпечення роботи дошкільних установ.	5
	Забезпечення роботи шкіл.	4
	Забезпечення якісного та безперебійного водопостачання.	4
	Захист та представлення інтересів своєї територіальної громади.	2
	Зменшення безробіття, створення додаткових робочих місць.	1

	Контроль екологічної обстановки.	3
	Надання допомоги незахищеним верствам населення.	1
	Налагоджування контактів між суб'єктами соціальної, політичної та економічної діяльності.	5
	Підтримання задовільного стану житлових будинків.	4
	Покращання стану доріг.	4
	Прибирання сміття.	4
	Проведення державної політики на місцях.	5
	Сприяння розвитку бізнес-активності.	2

Після одержання даних оцінок визначаються середні значення по кожному із завдань (індекси задоволеності по кожному завданню). І тоді індекс загальної задоволеності (I_{33}) визначається за формулою:

$$I_{33} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i I_{3i}}{\sum_{i=1}^n k_i}, \quad (2.1.)$$

де I_{3i} – індекс задоволеності i -тим завданням, P_i – ранг i -го завдання, k_i – порядковий номер i -го завдання (тобто $k_1 = 1, k_2 = 2, \dots, k_n = n$) n – кількість завдань.

Наприклад, для наведеного випадку, індекс загальної задоволеності розраховується таким чином:

$$I_{33} = (8*4+10*3+3*5+17*3+2*4+18*2+11*2+13*5+15*4+9*4+16*2+20*1+7*3+19*1+12*5+5*4+4*4+6*4+1*5+14*2) / (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13+14+15+16+17+18+19+20) = 590 / 210 = 2,8$$

Зрозуміло, що значення індексу задоволеності коливаються в межах від 1 до 5. Змістовно значення індексу $[1; 1,5[$ означають, що адміністрація повністю не справляється із своїми завданнями, є повністю неефективною; $[1,5; 2,5[$ – скоріше не справляється із своїми завданнями, є малоефективною;

[2,5; 3,5[– з якимось завданнями справляється, з якимось – ні, має середню ефективність; [3,5; 4,5[– скоріше справляється із своїми завданнями, є ефективною; [4,5; 5] – добре справляється із всіма своїми завданнями, є високоефективною.

Методика оцінки внутрішньої ефективності. Методика, що пропонується для оцінки внутрішньої ефективності публічної адміністрації, спрямована на оцінку ефективності діяльності публічної адміністрації з точки зору їхніх співробітників. Даний підхід забезпечує встановлення зворотного зв'язку з тими, хто безпосередньо займається вирішенням повсякденних практичних завдань, отже, бачить основні проблеми, які заважають ефективній діяльності власних організацій. Метод оцінки – експертні оцінки. Метод одержання оцінок – суцільне опитування співробітників організації. Критерії оцінки: ефективність виконання місії організації; структура робочого часу співробітників; професійна компетентність; особистісні якості співробітників; задоволеність співробітників характером своєї роботи; мотивація їх діяльності, збалансованість структури організації, її гнучкість; «якість» керуючих і інформаційних потоків. Дані критерії дозволяють оцінювати різні внутрішні аспекти діяльності організації.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ ГОЩАНСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Удосконалення інституційного забезпечення імплементації технологій публічного адміністрування у діяльність досліджуваного державного органу

Як вже відзначалося нами при аналізі структури Гощанської РДА як системи (підрозділ 2.2), дана система сформувалася в умовах адміністративно-планового управління і недостатньо модернізована задля імплементації дієвих технологій публічного адміністрування.

Кардинальні зміни полягали б у повному «перезавантаженні» існуючої структури, вибудованої за найсучаснішими зразками західного менеджменту за, наприклад, проектним принципом. Це дозволило б організувати вертикально-горизонтальні зв'язки таким чином, щоб група державних службовців відповідала за впровадження якогось проекту, при цьому взаємодіючи із інституціями громадянського суспільства.

Дана ідеальна модель, яка хоч і можлива для реалізації (яскравими прикладами цього можуть слугувати досвід пострадянських країн Східної Європи, Грузії тощо), однак її впровадження пов'язане із необхідністю системних політико-правових реформ. Як відзначає вітчизняний дослідник В.Лемак, «зміна сутності держави передбачає зміну й публічно-правової сфери суспільства, проте не лише її» [51, с.10]. “Сутність держави” проявляється у функціях держави, котрі відображають місцеві органи державної влади не лише через функції публічної влади. Водночас, реформувати публічно-правову сферу означає змінити правовий режим функціонування влади щодо приватно-правової сфери суспільства, іншими словами, її можливості у відносинах із інститутами громадянського

суспільства. Підлягає зміні саме сприйняття держави з боку громадян і державних службовців.

Але чи знайдеться політична воля у керівництва держави на радикальні перетворення, - наразі невідомо. У різних аспектах необхідні перетворення вже обговорені і спроектовані дослідниками і практиками адміністрування, залишається тільки реалізовувати зміни. Зареєстровані відповідні законопроекти, однак політична доцільність, небажання руйнувати існуючу систему, побоювання ризиків, які несуть в собі реформи наразі не дозволяють говорити про можливість впровадження дієвих адміністративних та інших реформ.

У нашому випадку ми можемо говорити лише про ті невеликі, але значимі інституційні зміни, які можливо хоча би частково реалізувати чи при наявній нормативно-правовій базі чи відразу ж після зміни законодавства.

Перше. Розділення політичної та адміністративної відповідальності. Останні заяви керівництва держави та логіка суспільно-політичних перетворень свідчить, що невдовзі райдержадміністрації повинні передати свої повноваження виконавчим комітетам місцевих рад. Вочевидь, відразу після реформування адміністрацій наявний персонал та відділи перейдуть до підпорядкування рад під новими табличками. У той же час можемо прогнозувати, що невирішене остаточно і досі питання про розмежування політичної та адміністративної відповідальності постане з новою гостротою. Тому вже зараз слід передбачити, які посади у виконавчій структурі будуть політичними (і змінюваними залежно від результатів виборів), а які будуть номенклатурними і відбір на які проводитиметься винятково із професійних, а не партійних чи якихось інших міркувань.

Друге. Електронне врядування. На подолання закритості у сфері державного управління було спрямоване розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р, яким схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [52]. У ньому зазначено, що ця форма

організації державного управління сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування визначено електронний уряд як єдину інфраструктуру міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [53, с. 23]. Впровадження електронного урядування вимагає і реформування діяльності сайту райдержадміністрації і поступовий перехід на дистанційні форми роботи із зверненнями громадян, моніторингу виконання їх запитів, навчання державних службовців для використання в роботі інтернет-технологій та програм. Це також передбачає технічне переоснащення підрозділів райдержадміністрацій, поширення мережі кабельного і бездротового доступу до мережі Інтернет.

Третє. Центр надання адміністративних послуг. Такі центри вже розпочали свою роботу в Україні. Дозвільний центр у Гощанському районі створений розпорядженням голови РДА від 15.08.2005 № 351 «Про створення дозвільного центру за принципом організаційної єдності». У роботі центру беруть участь представники 10 місцевих дозвільних органів. Центр має 1 ПК, 1 копір, 1 сканер і розташовується у приміщенні площею 9 м². При цьому дозвільний центр обслуговує потреби району із населенням у понад 35 тис. чол. Зрозуміло, що такий стан матеріально-технічного та кадрового забезпечення роботи потребує удосконалення.

Четверте. Інформаційна безпека. Зворотньою стороною тотальної інформатизації є уразливість інформаційних систем та баз даних до зовнішнього втручання. З одного боку, переважна більшість управлінської інформації на рівні райдержадміністрації є відкритою, з іншого – збереження персональних даних, недопущення несанкціонованого доступу до баз даних –

стає нагальною потребою, яка передбачатиме не лише навчання персоналу засобам інформаційної безпеки, але й запровадження нових штатних одиниць/відділів в адміністрації, які займатимуться питаннями інформаційної безпеки.

П'яте. Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців. Будь-яке реформування пов'язане з підготовкою до роботи фахівців, які би володіли найсучаснішими знаннями. Це стосується як технологічних, так і технічних аспектів управлінської діяльності. Створення системи постійного підвищення кваліфікації, коучінгу (тренерства) в колективі, стажування, обмінів, залучення експертів навіть на рівні

Шосте. Аутсорсинг. Сучасні управлінські завдання характеризуються як різноманітністю, так і унікальністю. Принципово новий характер суспільно-політичних та соціально-економічних відносин вимагатиме таких компетенцій, фахівців і структур, набуття і створення яких для районної адміністрації є процесом тривалим, вартісним – а подекуди – і неможливим. Саме задля цього слід передбачити можливість зовнішнього залучення структур (в освітній, економічній, соціальній сферах) або окремих фахівців для виконання певних проектів або напрямків роботи.

Сьоме. Розвиток громадянського суспільства. Наповнення суспільно-політичних відносин нових змістом, публічного адміністрування неможливе без розвитку дієвих структур громадянського суспільства, які би мали розгалужену мережу і на рівні району.

3.2. Удосконалення технологій залучення представників громадськості та бізнес-структур Гощанського району до ухвалення управлінських рішень

Стратегія розвитку будь-якого індивідуального виробництва має відповідати стратегії розвитку вітчизняних споживчих ринків:

муніципального, регіонального і державного, а вироблений товар – користуватися попитом.

Будь-який розвиток потребує своїх систем управління. Розвиток у ринкових умовах спирається на маркетингові концепції і повинен мати розвинену маркетингову інфраструктуру. В місцевому самоврядуванні практично відсутні такі інструменти регулювання. І в кращому разі використовуються маркетингові моделі розвинутих країн [54, с. 7].

Стратегії розвитку муніципального утворення великого та середніх міст (обласного центру) і сільського району (яким є Гощанський) не можуть бути однакові. На сучасному етапі дедалі більш актуальним стає муніципальний маркетинг, основною складовою якого є міський маркетинг. При розробці концепції муніципального маркетингу необхідно мати на увазі два важливих аспекти: по-перше обмеженість ресурсу розвитку адміністративною межею, по-друге, велика різноманітність типів муніципальних утворень [55, с. 200].

Типологія муніципальних утворень має враховувати природно-кліматичне і транспортно-географічне положення, земельний, сировинний, економічний, соціальний, науковий, інформаційний та кадровий потенціал, історико-культурну і духовну спадщину, національний склад, демографічну й екологічну обстановку, тобто всі складові мікро - і макросередовища. Все це разом взяте й утворює ресурсний потенціал розвитку муніципальних утворень.

Для великої групи муніципальних утворень більш доцільною є модель територіального маркетингу [56, с.34]. Концепція територіального маркетингу містить такі особливі ознаки: територія – це декілька муніципальних утворень навколо середнього або малого міста; пріоритет у стратегії розвитку муніципальних утворень віддається сукупному ресурсному потенціалу їхніх територій; за основу стратегії розвитку взято стійкий розвиток муніципальних утворень; стійкість розвитку й інвестиційна привабливість створюється місцевими (обласними) програмами та

проектами, в яких першочергові потреби життєзабезпечення задовольняються місцевими продуктивними силами за рахунок місцевих (обласних) ресурсів, у взаємозв'язку з програмами розвитку.

Територіальний маркетинг, спрямований на стійкий розвиток, в основі своєї концепції має базуватися на соціально відповідальному, або за Ф.Котлером, соціально-етичному маркетингу. Концептуальна модель територіального маркетингу розроблена на основі пілотної моделі Української асоціації маркетингу (див. Додаток Г). Інвестиції є важливою складовою, але крім них до складу стратегії розвитку територіальних громад належать: потреби і запити населення, місцеві продуктивні сили, сукупні ресурси території. Жодне муніципальне утворення окремо не володіє достатніми для свого розвитку ресурсами, а можливості власного бюджету оптимізму не викликають. Лише інтеграція місцевого ресурсного потенціалу створює певні перспективи розвитку.

Інтеграція муніципальних утворень існує в різних формах, це, зокрема, союзи, асоціації та інші об'єднання територіального і регіонального рівнів. Успіх розвитку муніципальних утворень безпосередньо залежить від вибору стратегічних партнерів. Стратегічні партнери такої взаємодії охоплюють: владні структури, інвестиційних партнерів, продуктивну сферу території, сферу послуг, консалтинг, менеджмент, інжиніринг. З цього приводу уявляється можливим створення соціально-економічного утворення у Гощанському районі з центром у Гощі, Тучині тощо.

Відсутність ефективного партнерства пояснюється двома головними причинами: по-перше, сторони не знають один-одного через повну зміну структурного устрою економіки та інформаційного середовища; по-друге, сторони не довіряють одна-одній через наявність не 4, а 8 сторін взаємодії, оскільки кожна сторона має фактично свого двійника: кримінального, пірамідального або тіньового. Через це хто є хто – сторонам не відомо.

Змінити ситуацію можна шляхом створення інфраструктури розвитку території, при якій гарантії взаємодії партнерів забезпечуються участю

органів місцевого самоврядування в цих структурах. Така взаємодія відбувається переважно через територіальний центр стратегічного розвитку. Це може бути центр, агентство, фонд, корпорація з будь-якою назвою в межах чинного законодавства.

Основною метою побудови організаційних зв'язків є побудова інфраструктурного комплексу, який має функціонувати на принципах самофінансування і саморозвитку. Наявність тих або інших агентств у структурі центру визначається історично сферами виробництва на цій території. Вони створюються і зникають відповідно до затребуваності їхніх послуг [57, с. 57].

Оскільки на становлення центру потрібно 1,5 - 2 роки, то спочатку доцільним є створення невеликої дирекції у складі агентства стратегічного планування й агентства продуктивних сил і ресурсів. У цей період дирекція має складатися із засновників.

Основними функціями центру маркетингу і стійкого розвитку мають бути: моніторинг ресурсів, участь у виробленні стратегії стійкого розвитку, участь у розробці стратегічних планів розвитку, розробка місцевих цільових програм, бізнес-планів, інвестиційних проектів, залучення наукового потенціалу. Все це разом взяте і створює інвестиційний клімат території.

Ставка на стійкий розвиток дає змогу реалізувати принцип «обганяти не наздоганяючи». Ставка на маркетингові концепції управління потребує розвитку в муніципальних утвореннях систем інформації. Аналізу і досліджень планування, організації, контролю. Аналіз запитів адміністрацій партнерів допоможе визначити першочергову програмну спрямованість. У такому контексті можна складати програми другої і третьої черги реалізації.

Варто відзначити і про такі важливі інструменти налагодження залучення представників громадськості та бізнес-структур Гощанського району до ухвалення управлінських рішень, як

- 1) формування іміджу Гощанського району та провадження маркетингу привабливості в загальній системі маркетингу території;

- 2) сприяння і стимулювання процесу створення кластерів;
- 3) формування дієвих консультативних рад про РДА;
- 4) проведення форумів місцевого самоврядування, які би на сільському та районному рівні розробляли і затверджували план соціально-економічного розвитку своїх громад;
- 5) створення умов для проведення ефективної громадської експертизи;
- 6) залучення об'єднань громадян до забезпечення сталого розвитку території;
- 7) проведення маркетингових досліджень на районному і місцевому рівні;
- 8) популяризація зеленого туризму, рекреаційних зон (ставки, ліси, поля);
- 9) цифрові перетворення карти району – нанесення об'єктів соціального та економічного, історичного значення на цифрові карти;
- 10) провадження проактивної інформаційної політики з використанням інтернет-сайтів, соціальних мереж, проведення комунікативних заходів.

3.3. Вдосконалення системи надання публічних послуг у Гощанській райдержадміністрації

Україна сьогодні потребує розробки нової моделі взаємодії територіальних органів влади та організацій громадянського суспільства. Як відзначають вітчизняні дослідники В.В.Коженко і В.В.Нікітін, «чинна модель, успадкована від епохи авторитарного правління (не тільки з часів Радянської влади, але й царату), не здатна забезпечити поступальний розвиток суспільства» (Нікітін, . Заснована на всевладді держави (а саме центральних органів державного управління, незалежно від їхніх історичних найменувань), ця модель орієнтована на зміцнення жорсткої вертикалі

влади, збереження соціальної ієрархії, згортання місцевого самоврядування. Держава виступає єдиним монопольним суб'єктом соціальної ініціативи, а суспільство (за даних умов слабо структуроване й недиференційоване за інтересами) є німим об'єктом діяльності державної влади.

Зрозуміло, що так буде не завжди. Рано чи пізно зміни відбудуться. У якій часовій перспективі – це передбачити важко, але в якому напрямі – можливо, взявши до уваги основоположні міжнародні документи у галузі публічного адміністрування.

Так, наприклад, у концептуальному документі “Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)”, прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси “справедливого управління”:

1. Участь (Participation) – усі чоловіки та жінки мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону (Rule of law) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є рівно доступними кожному.

4. Відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загально вагомих питань та процедур (policies and procedures).

6. Справедливість (Equity) – усі чоловіки та жінки мають рівні можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та в організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується. Зрозуміло, що вказані завдання є досить амбітними і потребують зусиль на національному рівні, однак деякі речі із вдосконалення системи надання публічних послуг можливо зробити і на місцевому рівні.

Попередній аналіз (підрозділ 2.3) виявив певну недосконалість у наданні публічних послуг в Гощанській районній державній адміністрації. План консультацій з громадськістю, розроблений нами на 2014 рік, знаходиться у Додатку Д.

Так, зокрема, потребують доопрацювання такі напрями:

Робота із зверненням громадян - позбавлення формалізму при підготовці відповідей, виїзди на місце;

формування повної бази інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг, подання їх у доступній для користувачів формі;

можливість подачі звернення/запиту для замовлення послуги електронною поштою чи через сайт РДА;

інформаційне наповнення сайту РДА – поповнення його актуальною подієвою інформацією, суб'єктами новин повинні виступати не лише представники Гощанської РДА, але і представники громадськості, освітяни, медики, культурні діячі району;

приведення системи управління РДА відповідно до міжнародно-визнаних моделей, закладених у стандартах ISO серії 9001, у принципах загального управління якістю (TQM) та в моделях досконалості, зокрема ЄФУЯ;

запровадження системи дистанційного попереднього консультування громадян за допомогою інтернет-технологій (відео конференції тощо);

зручність і зрозумілість сервісів – вказівники кабінетів, технологічних карток надаваних адмінпослуг тощо.