

інформатизації [3, с. 269 – 270]. Очевидно, що однією з причин затягування вирішення цих актуальних організаційних аспектів є відсутність єдиного центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за реалізацію даного напрямку державної інформаційної політики України, у чому слід погодитися із висновками А. Семенченка та А. Журавльова [7]. Удосконалення потребує і система координації діяльності органів публічної влади з реалізації інших напрямів державної інформаційної політики України, суміжних з розвитком електронного урядування.

Отже, організаційний аспект розвитку електронного урядування в Україні являє собою сукупність проблемних питань, які можна поєднати у дві основні групи: необхідність взаємного узгодження функцій, пов'язаних зі здійсненням електронного урядування органами публічної влади, з їх організаційною структурою, а також проблеми розподілу обов'язків і координації діяльності структурних підрозділів та окремих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Для їх вирішення пропонується впровадити ряд організаційно-структурних змін, що стосуються насамперед перегляду структур органів публічної влади, порядку взаємодії між структурними підрозділами та посадовими особами з питань електронного урядування, повноважень і посадових обов'язків відповідних структурних підрозділів і посадових осіб на центральному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому неодмінно мають бути враховані сучасні тенденції щодо модернізації та втілення інших напрямів державної інформаційної політики України.

У ході подальших досліджень за тематикою цієї статті, на наш погляд, доцільно було б вивчити питання застосування проектного підходу для вирішення завдань упровадження елементів електронного урядування на регіональному та місцевому рівнях в Україні.

Список використаних джерел

1. **Інформаційне** наповнення офіційних веб-сторінок органів влади: від декларування до виконання : аналіт. звіт / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, І. В. Шумік [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2011. – 68 с.
2. **Інформаційні** технології як фактор суспільних перетворень в Україні : зб. аналіт. доп. / за заг. ред. Д. В. Дубова. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.
3. **Клімушин П. С.** Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Магістр, 2010. – 312 с.
4. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80.
5. **Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : затверджено Законом України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/537-16.
6. **Про внесення** змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2938-VI. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T112938.html.
7. **Семенченко А. І.** Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування / Семенченко А. І.,

Журавльов А. В. // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf.

Надійшла до редколегії 15.08.12

УДК 35.07:323.2

Віталій БАШТАННИК

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Аналізуються проблемні питання формування ефективних механізмів регіонального розвитку на рівні національної держави. Визначаються особливості впровадження управлінських інновацій у системі державного управління з урахуванням особливостей розвитку регіонів. Досліджуються особливості процесів регіоналізації та європеїзації в системі державного управління.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, регіональна політика, регіональний розвиток, принципи управління.

Віталій Баштанник. Инновационные механизмы государственного управления региональным развитием

Анализируются проблемные вопросы формирования эффективных механизмов регионального развития на уровне национального государства. Определяются особенности внедрения управленческих инноваций в системе государственного управления с учетом особенностей развития регионов. Исследуются особенности процессов регионализации и европеизации в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, региональная политика, региональное развитие, принципы управления.

Vitalii Bashtannyk. Innovative mechanisms of public administration of regional development

The problem issues creating effective mechanisms of regional development at the level of the nation state are analyzed. The features of the implementation of administrative innovations in public administration with the peculiarities of the region are determined. From the standpoint of scientific analysis the characteristics of the processes of regionalization and Europeanization in public administration are investigated.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, regional policy, regional development, principles of public administration.

Для розкриття сутності управління за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити, яка реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу

© Баштанник В. В., 2012

над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому і адміністративно-правового зокрема обумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

За сучасних умов державотворення в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації, що визначально буде враховувати сталі традиції демократичного врядування. Саме раціонально структурована правова система обмежує та інтегрує державну владу, поглиблює людський вимір права і держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. При цьому гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу (ЄС), імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС слугуватиме адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи і забезпечуватиме її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути розбудована в Україні демократична, правова держава.

Окремі аспекти трансформації регіональної політики України через застосування інноваційних підходів в управлінні розглядаються в працях Б. Данилишина, М. Долішного, Я. Жаліла, Б. Кваснюка, В. Керецьмана, М. Козоріз, Е. Лібанової, В. Мікловди, О. Оболенського, Я. Олійника, А. Павлюк, В. Пили, С. Пирожкова, С. Романюка, Д. Стеценка, В. Чужикова. Зокрема, майже всі автори досліджували проблему приведення механізмів та інституційно-правової бази регіональної політики України до стандартів ЄС, країни якого мають цінний для України досвід у сфері регулювання регіонального розвитку. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції досліджували Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, транскордонне співробітництво в контексті регіональної політики ЄС, регіональну політику ЄС та стратегічні імперативи для України – Є. Кіш. Методологічною основою дослідження є теорії щодо регіонального розвитку і формування регіональної політики в ретроспективі, сучасні концепції регіональної політики, розроблені вченими країн ЄС, України і Росії. Серед зарубіжних учених особливо слід виділити І. Г. фон Тюнена, Т. Паландера, Г. Хоутлінга, В. Кристаллера, А. Льюша, А. Куклінського, П. Робсона, У. Ізарда, Е. Гувера, Ф. Перру, Ж. Будвіля, Д. Паелінка, Г. Мюрдаля, С. Полларда. Із російських науковців значний внесок зробили О. Гранберг, М. Бандман, В. Селіверстов, С. Артоболевський, О. Грицай, І. Іванов, Н. Ларіна.

З позицій сучасної науки державного управління адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у системі публічного управління здійснюється за допомогою певних норм та методів, регламентованих законами України. Наука державного управління поєднує дослідження базових об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій розвитку правового регулювання суспільно-політичних процесів. Зокрема, у наукових працях І. Грицяка, В. Дзюнзюка, І. Кравчук, М. Лахижі, Р. Мінченка, О. Мордвінова, Г. Ситника, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за рамки національних відносин. Фактично, саме на цих теоретико-методологічних засадах сформувався відносно новий напрям досліджень науки державного управління – європеїзація державного управління.

У сучасному розумінні змісту регіональної політики не враховуються історичні передумови. Нині така політика має вужче значення і включає лише соціально-економічну політику та політику просторового розвитку держави – факторів, які стали предметом спеціальних досліджень лише в першій половині ХХ ст. Саме тому потребує самостійного дослідження вирішення проблеми інноваційних механізмів державного управління у сфері регіонального розвитку в контексті євроінтеграційних прагнень України.

Мета статті полягає в узагальненні базових підходів до розробки інноваційних механізмів державного управління регіональним розвитком й формування на цій основі пропозицій щодо інноваційної спрямованості трансформацій у системі державного управління.

Для України проблеми розробки та впровадження регіональної політики досить складні через економічну кризу. Вони обумовлені:

– соціально-історичними відмінностями розвитку регіонів – в різний час регіони України були складовими частинами інших державних утворень, не маючи реальної автономії, отже, були об'єктами політичного впливу з боку органів управління інших держав;

– етноконфесіональними відмінностями – Україна через різні історичні обставини розділена на сфери впливу різних релігійних конфесій та за національною ознакою;

– геополітичними відмінностями – викликаними втручанням у внутрішні справи України інших держав, особливим розташуванням окремих регіонів з точки зору світової геополітики;

– екологічними відмінностями – викликаними різним рівнем техногенного навантаження та впливом радіаційного забруднення;

– суб'єктивними відмінностями – формуванням апарату управління центральних органів влади за рахунок представників 5-6 регіонів

України, побудовою механізму регіональної спадковості. Тут процес має двосторонній характер. З одного боку, створення на загальнодержавному рівні певних політичних структур (політична партія, громадське об'єднання, суспільний рух тощо). З іншого, поглиблення процесу регіоналізації влади у вищих ешелонах шляхом впливу політичних партій на розподіл та перерозподіл призначень на керівні посади в регіонах із залученням своїх представників.

Відповідно до сенсу програмного підходу всі комплексні програми – політичні, соціальні, економічні, фінансові, наукові, що розробляються органами виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, мають відповідати положенням Загальнодержавної програми. Тому виникає потреба системного підходу в діяльності регіональних виконавчих структур за такими напрямками:

– реалізація загальнонаціональних євроінтеграційних програм на місцевому рівні, координація та контроль за їх виконанням з боку місцевої влади, узгодження з комплексом завдань економічного розвитку регіону;

– реформування механізму та структури підпорядкування окремих управлінь, відділів, агентств, інших структур на регіональному рівні з метою оптимізації їх діяльності в контексті виконання програми, формування управлінської вертикалі на обласному рівні. Це забезпечуватиме чітке виконання загальнодержавних програм одночасно з реалізацією регіонального співробітництва регіонів України і країн-членів ЄС та країн-кандидатів на вступ до ЄС.

У 2010 р. в Україні широкі обертів набрала адміністративна реформа, жваво розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації. Суттєві зрушення в цьому напрямі зроблено після вступу в дію Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» [4]. Мова йде про системне реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням. Питанням реформування публічної адміністрації присвячено чимало наукових публікацій, науково-практичних і теоретичних конференцій в Україні створенням правових і функціональних засад реформування публічної адміністрації займаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, спеціальні організації.

В. Тимцуником доведено, що в основу раціональної логічної моделі дослідження механізмів державного управління мають бути покладені такі вихідні положення: управління об'єктивно має стратегічний характер; у процесі управління необхідно поєднувати системний та ситуаційний підходи; соціальні системи в процесі врегулювання суспільних відносин мають розглядатися як сукупність суб'єктів та об'єктів управління, які володіють певними цінностями; концепція взаємозв'язку національної і міжнародної безпеки в контексті врахування глобальних проблем безпеки є ключовою; глибина й детальність аналізу загроз національним інтересам має бути достатньою для прийняття

державно-управлінських рішень, адекватних рівню згаданих загроз; необхідне всебічне врахування глобальних процесів і тенденцій світового розвитку; управлінський процес має розглядатися як динамічна система, що має властивість гомеостазу, і як така, що складається з набору взаємопов'язаних функцій (планування, регулювання, контроль та ін.) [5].

З позицій методологічного забезпечення процесу формування інноваційних механізмів державного управління слід наголосити на особливій ролі сучасного підходу до визначення сутності суспільних відносин через поняття «публічне управління» та «публічна адміністрація». Слід відзначити, що використання в науці державного управління категорії «публічна адміністрація» з методологічних позицій може відобразитися на розумінні предмета державного управління [3] й так само предметної сфери. Не викликає сумнівів той факт, що частину суспільних відносин, які мають місце у сфері адміністративних відносин, становлять управлінські відносини. Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин, що становлять предмет державного управління, слід вважати не управлінський характер регульованих відносин, а наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється «публічна адміністрація». Також у цих відносинах переважають не управлінські ознаки, а ознаки так званої публічної сервісної діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування [1, с. 20-27]. У такому випадку якщо публічна адміністрація пов'язана лише з органами публічної влади, які зайняті виконавчою діяльністю (ідеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [2]), то «публічна сервісна діяльність» притаманна всім органам державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, публічну адміністрацію розглядають: як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування; апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою; організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і не підпорядковується ні законодавчій, ні судовій владі; планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей; процес досягнення національних цілей за допомогою публічних організацій; організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади.

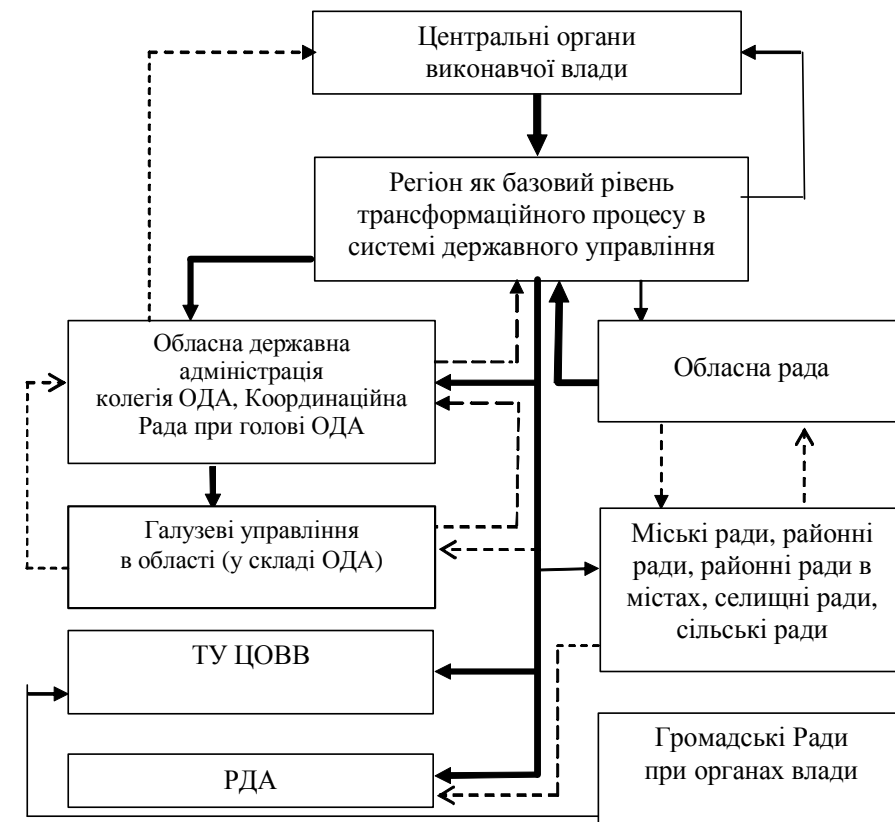
Реформа публічної адміністрації викликана і політичною ситуацією, яка склалася в Україні після президентських, парламентських та місцевих виборів 2004 р. Саме тому актуалізується завдання комплексної реформи публічної адміністрації, яка повинна вирішити такі завдання:

формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; створення системи фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування; орієнтація роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (ідеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації); гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству (сьогодні, на жаль, можна констатувати про майже цілковиту відсутність контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації, тобто громадяни України, можна сказати, позбавлені такого свого права). Створення нової публічної адміністрації (точніше реформування старої публічної адміністрації) вимагає також реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування насамперед в інтересах громадян України.

На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку інноваційних механізмів державного управління регіональним розвитком у незалежній Україні відповідно до стратегічного напрямку держави – набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування. У концептуальному розумінні структура дослідження процесу реформування державного управління потребує вирішення таких завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку механізмів управління на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;
- систематизація європейського досвіду раціоналізації механізмів державного управління за допомогою використання сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах ЄС;
- визначення інноваційних механізмів у системі публічно-владних відносин за допомогою завдань, цілей, принципів, компетенцій інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності в системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;
- запровадження інноваційних механізмів державного розвитку з урахуванням методології порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн.

Сучасну модель управління на рівні регіонів доцільно зобразити в такому вигляді (рисунок).



Сучасна модель регіонального управління в Україні

Сталість будь-якої системи управління – як у приватній сфері, так і локальної, національної і глобальної систем публічного управління – є базовою, фундаментальною характеристикою для її стабільного функціонування. Адже у випадку трансформації змінюються саме якісні параметри системи, деформуються міжелементні зв'язки та локалізуються проблеми в самостійних підсистемах. Саме тому процес реформування державного управління має бути детермінований через дослідження: по-перше, як прогнозованих, так і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують політичну систему країни; по-друге, організаційних засобів удосконалення системи управління на рівні національної держави, якщо окремі критерії суспільних реформ наперед невідомі, формуються під впливом зміни політичного курсу і є елементом раціоналізації публічної влади. Отже, формально мова йде про пошук такого суспільно значущого регулятора, який буде здатний чітко детермінувати необхідний напрямок

розвитку системи державного управління в нових політичних умовах, й при цьому зберегти певну наступність політичного курсу країни. У такому контексті постає питання про сутність сучасного реформування державного управління як певний імператив державної політики в інтегрованому вигляді, що визначає, власне, вектор реформ.

Нині процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів їх взаємодії насичений суперечностями, відступами від доктрини поділу державної влади. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади. У процесі розробки методології формування інноваційних механізмів державного управління державного управління регіональним розвитком свою доцільність підтвердив системний підхід, що дав змогу визначити функціональні особливості розвитку стратегії України, систематизувати результати численних досліджень проблем управління та регулювання державно-управлінської діяльності. Напрямами подальших наукових досліджень мають стати окремі сфери формування механізмів державного управління: податкова, правоохоронна та сфера публічної служби.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 545 с.
2. **Дробуш І.** Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2006. – № 10. – С. 20 – 24.
3. **Мартиненко В. М.** Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Магістр, 2003. – 218 с.
4. **Про засади** внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
5. **Тимцуник В. І.** Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953 – 1964 рр.) : монографія / В. І. Тимцуник. – К. : НАДУ, 2003. – 400 с.

Надійшла до редколегії 12.11.12

УДК 330.341.1(477)

Ірина ЧИКАРЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблеми державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, аналізується релевантна нормативна база, обґрунтовуються шляхи розв'язання проблем.

Ключові слова: інноваційна система, інноваційна інфраструктура, стратегічні пріоритети інноваційного розвитку, високі технології, кластери.

Ірина Чикаренко. Проблемы государственного регулирования инновационной деятельности в Украине

Исследуются проблемы государственного регулирования инновационной деятельности в Украине, анализируется релевантная нормативная база, обосновываются пути решения проблем.

Ключевые слова: инновационная система, инновационная инфраструктура, стратегические приоритеты инновационного развития, высокие технологии, кластеры.

Iryna Chikarenko. Problems of government control of innovative activity in Ukraine

The problems of government control of innovative activity in Ukraine are investigated, a relevant normative base is analyzed, the ways of working out problems are grounded.

Key words: innovative system, innovative infrastructure, strategic priorities of innovative development, high technologies, clusters.

Динамічні зміни, що відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільної діяльності, вимагають соціально-економічних перетворень з орієнтацією на принципи інноваційного розвитку, ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу, запровадження економіки знань і розвиток інформаційного суспільства. Зазначене обумовлює необхідність підвищення ролі держави в регулюванні процесів інноваційного розвитку та зміцненні його ресурсного та інфраструктурного забезпечення.

Сьогодні питання державного регулювання інноваційної діяльності є надзвичайно актуальними, але за всієї динаміки розвитку нормативно-правової бази в цій сфері, її не можна вважати ефективною та ґрунтовною. Більшість документів, що були прийняті за останні 10 – 15 років, мають описовий або декларативний характер і не забезпечують повномасштабного регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі розроблення, створення та поширення інноваційного продукту, його втілення як інновації із подальшою комерціалізацією. У діючому законодавстві домінують численні розрізнені підзаконні нормативно-правові акти (організацію інноваційної діяльності в Україні сьогодні