

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного  
управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**Катеринюк Наталія Миколаївна**  
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351. 862.4  
(індекс)

## КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

### **ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Н.М. Катеринюк  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

**Дацій Надія Василівна**  
(прізвище, ім'я, по батькові)  
д.держ.упр., професор  
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

**Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління**

за результатами попереднього захисту: **Катеринюк Наталії Миколаївни**

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № \_\_\_\_\_ від «\_\_\_\_\_» грудня 2021 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор  
(науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Якобчук В.П.  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

«\_\_\_\_\_» грудня 2021 р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти **Катеринюк Наталія Миколаївна** захистив (ла)  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:  
сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_  
за шкалою ECTS \_\_\_\_\_  
за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_ (науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

Пугачова Н.С.  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

## АНОТАЦІЯ

Катеринюк Н.М. Формування управлінських відносин в системі органів публічної влади. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, 2021.

У роботі охарактеризовано сутність та особливості формування управлінських відносин на прикладі багаторівневого регіонального управління. Розкрито теоретичні підходи до дослідження відносин органів публічної влади в системі управління.

Проаналізовано субординаційні відносини як провідний вид управлінських відносин в системі органів публічної влади. Здійснено аналіз координаційних відносин як специфічний різновид управлінських відносин у системі органів публічної влади. Запропоновано удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин. Розкрито перспективи розвитку публічно-управлінських відносин в Україні в контексті запровадження європейського досвіду.

*Ключові слова:* виконавчі органи влади, державні адміністрації, децентралізація, координаційні відносини, електронне врядування, місцеве самоврядування, органи публічної влади, організація публічного управління, субординаційні відносини, управлінські відносини.

## ANNOTATION

Kateryniuk Katerina. Formation of managerial relations in the system of public authorities. - Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a master's degree in specialty 281 «Public Administration». - Polissya National University, 2021.

The paper describes the essence and features of the formation of managerial relations on the example of multilevel regional governance. Theoretical approaches to the study of public relations in the management system are revealed.

Subordination relations as a leading type of managerial relations in the system of public authorities are analyzed. The analysis of coordination relations as a specific type of managerial relations in the system of public authorities is carried out. The improvement of organizational support for the formation of managerial relations is proposed. Prospects for the development of public administration relations in Ukraine in the context of the introduction of European experience are revealed.

*Key words:* executive authorities, state administrations. decentralization, coordination relations, e-government, local self-government, public authorities, organization of public administration, subordination relations, administrative relations.

## ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.	7
1.1. Сутнісна характеристика та особливості формування управлінських відносин	7
1.2. Теоретичні підходи класифікації управлінських відносин в системі органів публічної влади	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	24
2.1. Аналіз субординаційних відносин в системі органів публічної влади..	24
2.2. Координаційні відносини органів публічної влади відносини у системі органів публічної влади	32
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	40
3.1. Удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин	40
3.2. Перспективи розвитку публічно-управлінських відносин в Україні в контексті запровадження європейського досвіду	50
ВИСНОВКИ	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	66

## ВСТУП

*Актуальність теми.* На сучасному етапі проблема формування ефективних управлінських відносин має актуальний характер, це можна помітити виходячи з того, що цим питанням досі займаються багато вчених. На державному рівні відсутній єдиний підхід і слабо розроблена концепція формування управлінських відносин, тому дана тематика є відкритим питанням для дослідження.

На сьогодні, розвиток управлінських відносин в системі органів публічної влади, зумовлені багатьма явищами та процесами серед яких дестабілізація соціально-політичного стану, взаємозалежності органів публічної влади, суспільні перетворення, низький рівень довіри людей до органів влади тощо. А також законодавча невизначеність механізму взаємодії та спільної, колективної роботи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, і це далеко не всі перешкоди, які стоять на заваді створення ефективної системи публічного управління.

Питанням формування публічного управління присвячені дослідження таких науковців, як: О.Берданова, В. Бережний, В.Вакуленко, А. Гнатовська, О. Зіміна, А. Іщенко, Д. Черніков, І. Шавкун, О. Шевченко та інші.

Втім, всупереч на кількість праць, багато аспектів та проблем формування управлінських відносин в системі органів публічної влади залишаються без розкриття, тому вони потребують подальшого дослідження.

*Метою даної роботи* є дослідити формування управлінських відносин в системі органів публічної влади та розробити рекомендації по їх вдосконаленню.

Відповідно до мети необхідно дослідити наступні *завдання*:

– охарактеризувати сутність та особливості формування управлінських відносин на прикладі багаторівневого регіонального управління;

- визначити сутнісну характеристику та особливості формування управлінських відносин;
- сформуванати теоретичні підходи класифікації управлінських відносин в системі органів публічної влади;
- розкрити теоретичні підходи до дослідження відносин органів публічної влади в системі управління;
- проаналізувати субординаційні відносини як провідний вид управлінських відносин в системі органів публічної влади;
- здійснити аналіз координаційних відносин як специфічний різновид управлінських відносин у системі органів публічної влади;
- запропонувати удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин.

**Об’єкт дослідження** виступають управлінські відносини, які виникають, змінюються і припиняються в системі органів публічної влади.

**Предмет дослідження** є процес формування управлінських відносин в системі органів публічної влади.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та управлінські методи, зокрема: формально-логічний для дослідження поняття та класифікації формування управлінських відносин в системі органів публічної влади; структурно-функціональний, догматичний для дослідження аналізу формування управлінських відносин в системі органів публічної влади; прогностичний для дослідження удосконалення управлінських відносин в системі органів публічної влади.

**Інформаційну основу дослідження складають:** база законодавчих актів та нормативних документів, фахові наукові видання, монографії збірники наукових праць, а також локальні акти органів публічної влади.

**Елементи наукової новизни** визначені у напрямках удосконалення управлінських відносин в системі органів публічної влади через удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у використанні отриманих досліджень для вдосконалення формування управлінських відносин в системі органів публічної влади, а саме: покращення організації та функціонування публічної адміністрації, тим самим попередження дублювання повноважень органів публічної влади та підвищення довіри громадян до влади.

**Апробація результатів кваліфікаційної роботи.** Окремі положення роботи були оприлюднені на: III Міжнародній науково-практичній конференції (м. Житомир, 23 червня 2021 року) «Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації»; у збірнику наукових праць у 2 ч. Ч. 1. Житомир «Механізм управління розвитком територій» (27-29 жовтня 2021 р. Поліський національний університет); на III міжнародній науково-практичній конференції «Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві». (м. Переяслав-Хмельницький 29 жовтня 2021 р.).

**Структура і обсяг роботи.** Випускна кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальна кількість сторінок - 72, з них основна частина 65.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 1.1. Сутнісна характеристика та особливості формування управлінських відносин

Управлінські правовідносини виникають при здійсненні службовцями професійної діяльності, реалізації посадових повноважень, взаємодії з різними державними органами [25, с.171 ].

Управлінські відносини займають центральне місце в механізмі правового регулювання. Саме через них норми права реалізуються в діяльності органів публічної влади та офіційних осіб, в поведінці громадян. правовідносини мають і системоутворюючі значення, оскільки наявність специфічних відносин, складових предмет регулювання конкретної сукупності правових норм, свідчить про відносну відособленість цих норм в системі права [25, с.171].

Управлінські відносини в найзагальнішому вигляді – це такий вид суспільних відносин, який являє собою систему взаємних залежностей, обов'язків людей та інститутів, що створюються для реалізації управлінських функцій [13].

У більш вузькому сенсі управлінські відносини являють собою відносини внутрішньо організаційного характеру, що виникають в період діяльності організацій, а також у зв'язку зі здійсненням ними владних функцій і повноважень.

Предметом управлінських відносин виступають створення і забезпечення оптимальних організаційних умов комбінованої діяльності людей, спрямованої на досягнення загального результату. Це говорить про те, що управлінські



відносини виникають там, де здійснюється будь-яка спільна діяльність.

Так, наприклад, О. Беранова визначає «управлінські відносини як сукупність суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління, які виникають, змінюються і припиняються в процесі організації та функціонування виконавчої влади» [1, с.42].

І. А. Грицяк у своїй науковій статті відзначає, що управлінські відносини складають фундаментальну основу всієї державної діяльності і нерозривно пов'язані між собою з усіма іншими відносинами в соціальному середовищі суспільства. На його думку, без цих відносин держава, як соціально обумовлена спільність людей, взагалі існувати не може [10, с.7].

Е.О. Шевченко вважає, що управлінські відносини в сфері державної публічної служби – це відносини, в рамках яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади [55, с. 87].

Держава покладає основні обов'язки по управлінню справами в різних сферах діяльності на державні служби та їх персонал. Вони покликані реалізувати внутрішню і зовнішню політику держави, а тому вступають в різноманітні управлінські відносини та зв'язку.

Початком виникнення державних управлінських відносин є постановка державою в законах і підзаконних правових актах конкретних цілей і завдань, які зобов'язані забезпечувати зазначені інститути. Для забезпечення поставлених перед ними цілей і завдань вони наділені спеціальними повноваженнями – адміністративно-правовим статусом.

На відміну від класичних управлінських відносин, управлінські відносини у сфері публічної влади мають не тільки «вертикальним», а й «горизонтальним» характером. Даний аспект пояснюється тим, що самостійні групи управлінської діяльності об'єднані специфічними цілями і завданнями взаємодії, змістом діяльності, «пересічними» інтересами та ін.

Згідно Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2021-2027 р. [38] управлінські відносини формуються шляхом врядування.

Такий підхід отримав назву багаторівневого врядування (Multilevel governance), яке регулюється Хартією багаторівневого врядування в Європі.

У роботі С. Романюка йдеться про «багаторівневу систему дій центральних та місцевих органів влади, спрямовану на підвищення ендogenous регіонального потенціалу», «модель багаторівнево координації», «багаторівневі системи управління» [50].

У праці Д. Чернікова, Р. Хорольського та О. Синьоого наголошується на становленні «багаторівневого врядування за участю регіональних влад, органів місцевого самоврядування, а також громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін» [48, с. 10]. Багато наукових досліджень присвячено проблемі багаторівневого впливу на певні об'єкти, проте іноді йдеться про врядування, а іноді наголошується на управлінні.

На основі аналізу сутності управління та врядування можна здійснити порівняльний аналіз цих категорій, запропонувавши їх ключові сутнісні характеристики – ознаки (табл. 1.1).

*Таблиця 1.1*

### **Ключові сутнісні характеристики «управління» та «врядування» [10]**

<b>Типові характеристики управління</b>	<b>Типові характеристики врядування</b>
Вертикальний підхід (ієрархічна модель) – підпорядкування єдиному центру управління	Горизонтальний підхід (мережева модель) – відсутність єдиного центра управління, але наявність координаційного центра
Ключовий суб'єкт – керівник або керуюча структура	Усі учасники є партнерами і можуть виступити в ролі ключового суб'єкта
Ключові типові принципи: принцип централізації; принцип підпорядкування власних інтересів загальним інтересам; принцип розподілу повноважень; принцип влади та підзвітності вищестоящому керівництву; принцип персональної та інституційної відповідальності	Ключові принципи: принцип децентралізації; принцип узгодженості власних інтересів з інтересами інших сторін; принцип інтеграції і доповнення повноважень; принцип підзвітності партнерам та суспільству; принцип особистої та спільної відповідальності (співвідповідальності)
Реалізація повноважень	Реалізація прав та ініціатив

## Продовження табл. 1.1

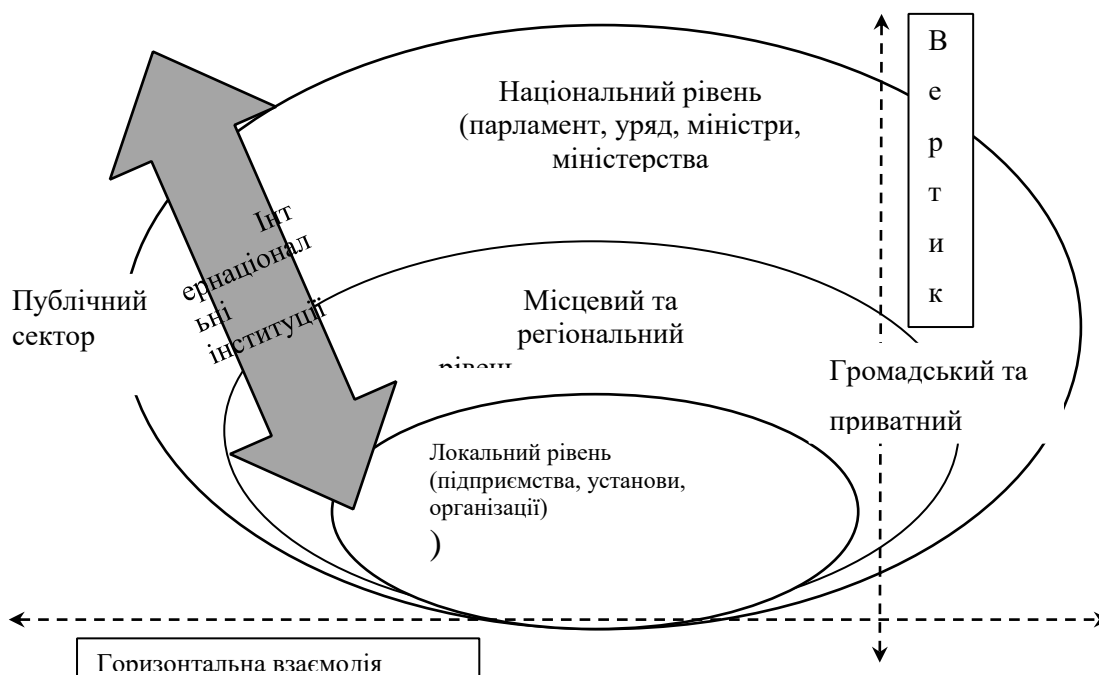
Примус щодо здійснення певних дій	Добровільність у здійсненні певних дій, або усвідомленість їх потреби
Управління діяльністю інших	Управління власною діяльністю та її узгодження з діяльністю інших сторін
Виконання доведених «зверху» вимог нормативно-правових актів та вказівок	Участь у формуванні нормативно-правових та інших умов діяльності
Інформування інших сторін про автономно визначені напрями дій	Перемовини з іншими сторонами щодо визначення напрямів дій та їх участь у їх реалізації
Наявність авторитету	Наявність довіри

Враховуючи представлені в табл 1.1 характеристики, можна сказати, що багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо [11].

Так, подана модель передбачає, що розвиток регіонів забезпечується діяльністю значної кількості суб'єктів різних рівнів: центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських організацій, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній взаємодії (рис. 1.1).

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий тощо). Побудова ефективних вертикальних відносин вимагає більш активних стратегій і підходів з боку регіональних органів влади для поліпшення їх взаємодії з центральними органами влади як потенційними партнерами у розв'язанні певних

регіональних проблем, адже в центральних органах влади об'єктивно не можуть досконало знати про місцеві й регіональні проблеми [11].



**Рис. 1.1. Управлінські відносини багаторівневого регіонального врядування та їх взаємодія [11]**

Горизонтальна взаємодія охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо).

Так, багаторівневе врядування здійснюється через налагоджену вертикально-горизонтальну взаємодію. Наприклад, коли на національному рівні уряд вирішує розмежувати компетенції за певні питання, він має також уточнити роль і повноваження низки суб'єктів горизонтального рівня, а ті, своєю чергою, теж можуть встановлювати свої зв'язки і форми взаємодії, якщо вони не передбачені законодавством і не мають статус обов'язкових [5, с.129].

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні ініціативи, наприклад, проекти публічно-приватного партнерства, проекти, програми і стратегії, які формуються й реалізуються також за участю двох і більше сторін з

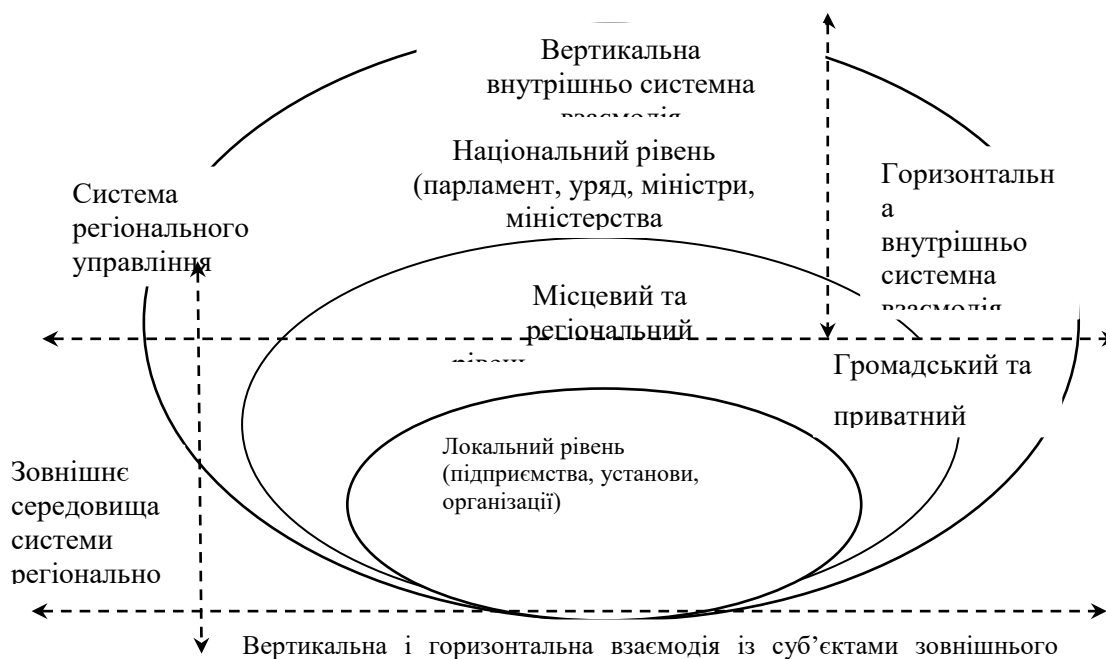
метою отримання спільної вигоди. При цьому будь-який суб'єкт може ініціювати вирішення значущих для регіону завдань, брати участь в організації їх виконання, координації відповідної діяльності тощо.

Суб'єктом може бути, наприклад, громадська організація або навіть окрема особа. Для застосування моделі багаторівневого регіонального врядування необхідний певний ступінь соціальної та політичної зрілості громадян та суспільних інститутів, усвідомлення ними своєї ролі у забезпеченні розвитку регіонів та готовності безпосередньо взяти участь у відповідних процесах. Загалом ця модель є безальтернативною для подальшого забезпечення сталого розвитку і високої конкурентоспроможності регіонів [26].

З урахуванням того, що багаторівневе регіональне врядування потребує нової культури життєдіяльності, становлення якої потребує тривалого часу, можна стверджувати, що особливу актуальність для сучасної України має багаторівневе регіональне управління, оскільки багаторівневе регіональне управління передбачає забезпечення розвитку регіонів уповноваженими органами публічної влади наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів на основі їх партнерства та спільної відповідальності за досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації проектів, програм і стратегій (рис. 1.2).

При цьому зв'язок та взаємодія із суб'єктами зовнішнього для системи регіонального середовища не менш важливі, ніж у моделі багаторівневого регіонального врядування, однак відповідальність за регіональний розвиток покладається більшою мірою на органи публічної влади.

Модель багаторівневого регіонального управління, на наш погляд, є виправданою в умовах політичної і соціально-економічної нестабільності та недостатньої готовності суспільства брати участь у виробленні та реалізації політики на засадах партнерства і співвідповідальності, тобто в умовах сучасної України.



**Рис. 1.2. Управлінські відносини багаторівневого регіонального управління та їх взаємодія [11]**

Прикладами такого управління є угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами і Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого і регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів та сформовані з урахуванням наявних можливостей цих рівнів та бажано на основі принципу субсидіарності.

Зрештою багаторівневе регіональне управління формує основи для становлення багаторівневого регіонального врядування.

Вважаємо, що ефективне багаторівневе регіональне управління передбачає наявність таких передумов, як:

- знання про переваги міжрівневого партнерства та інституційної взаємодії;
- спонукальні мотиви та дії органів регіонального управління та їх посадових осіб у напрямі спільного з іншими органами влади розв'язання проблем регіонального розвитку;
- комунікативна компетентність, а також обізнаність про складові і принципи суб'єкт-суб'єктного владного партнерства;

- спеціальні управлінські механізми, інструменти, технології, сформовані для збалансування інтересів у системі регіонального управління та об'єднання їхніх зусиль у певних напрямках;

- позитивний досвід формальних та неформальних відносин між представниками органів регіонального управління;

- спільна налагоджена система для обміну знаннями й інформацією з питань регіонального управління та розвитку;

- достатній рівень довіри між органами регіонального управління для їх спільних дій (базується переважно на попередньому досвіді взаємодії)

З урахуванням зазначеного та недостатньої готовності суспільства брати участь в регіональній політиці на сучасному етапі розвитку України більш доцільно зосередитися на формуванні моделі багаторівневого регіонального управління, яка є надійною основою для подальшого становлення багаторівневого регіонального врядування [5, с.131].

Таким чином, охарактеризовано сутність та особливості формування управлінських відносин на прикладі багаторівневого регіонального управління. По-перше, управлінські відносини – це невіддільний елемент механізму державного управління, спрямований на взаємодію суб'єктів управління з приводу здійснення управлінських функцій, вироблення і реалізації управлінських рішень. По-друге, особливостями формування управлінських відносин становить сукупність суб'єктів публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів управління, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки. Систему органів публічної влади влади складають органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які згідно законодавства чи адміністративного договору мають повноваження щодо забезпечення виконання публічних функцій та захист інтересів громадян.

## **1.2. Теоретичні підходи класифікації управлінських відносин в системі органів публічної влади**

Публічна влада – «це орган, які виділені із суспільства, що є вольовим відношенням між людьми з приводу будови їхньої спільної діяльності, засноване на основі суспільного інтересу» [12, с. 172].

Публічна влада виступає у двох системних формах: система органів державної влади та система органів муніципальної (місце самоврядування) влади.

Публічна влада має свою форму прояву – управління. Однак з цього приводу немає єдиної думки.

Так, одні вчені вважають [12], що управління є процес реалізації влади, її динаміка. Інші вважають, що управління є більш широким поняттям, ніж влада, яка є особливою формою, засобом управління людьми. Треті розглядають владу не просто як засіб управління, а й його неодмінною умовою.

Недостатня ефективність роботи органів публічного управління в будь-якій державі перешкоджає його повноцінному розвитку, знижує довіру населення до владних структур і негативно впливає на імідж країни на міжнародному рівні.

Тому проблема побудови ефективної моделі управління публічної влади була і залишається актуальною для багатьох країн світу. Обраний Україною демократичний шлях розвитку, перехід до децентралізованої моделі управління, впровадження європейських принципів управління вимагає проведення комплексних реформ системи державного управління і місцевого самоврядування, які є складовими елементами системи публічного управління держави [23, с.223].

У публічному управлінні здійснюється практичне і пряме регулювання, при якому та чи інша соціальна норма не тільки проголошується, визнається і затверджується, а й насправді втілюється в життя, застосовується при



вирішенні зазначених цілей. Важливою характеристикою управління і регулювання виступає те, що за допомогою певних зусиль прямо або побічно регульовані процеси направляються в русло наявних норм. Головним умова ефективності публічного управління - пізнання об'єктивного, розкриття його внутрішніх залежностей і механізмів, облік різноманіття елементів і закономірностей, а також побудова на основі об'єктивного відповідних цілей, функцій і структур публічного управління.

Управлінські відносини органів публічної влади в системі управління має складну структуру і зміст, який поєднується з демократичним побудовою української держави.

Класифікація відносин публічного управління органів публічної влади має багаторівневий характер і функціонує на основі нормативних правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління.

На основі різних класифікаційних підстав виділяють види управлінських відносин:

За функціональної спрямованості [6, с.167]:

– охоронні - відносини, які складаються на ґрунті правоохоронної діяльності шляхом застосування заходів адміністративного примусу на адресу порушників, наприклад, затримання;

– регулятивні - організаційно-управлінські відносини в суспільстві, які пов'язані з виконанням завдань виконавчої влади. Регулятивні є найбільш поширеними кількісно. Прикладом таких відносин є відносини, що складаються під час процесу керівництва органами державного управління підлеглими їм організаціями; відносини, пов'язані з реєстраційними і обліковими діями.

За змістом [6, с.168]:

– матеріальні - відносини, які виникають у сфері державного управління і які регулюються матеріальними нормами адміністративного права;

– процесуальні - складаються в галузі державного управління, з огляду на розширення індивідуально-конкретних справ і регулюються адміністративно-процесуальними нормами.

За характером взаємозв'язків [6, с.168]:

– горизонтальні - відносини між не підпорядкованими один одному державними органами;

– вертикальні - відносини між органом державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права.

Деякі вчені виділяють такий критерій для класифікації, як «в залежності від суб'єктів адміністративних відносин» [6, с.169]. Таким чином існують такі види :

- відносини між вищим і нижчим органами;
- органами державного управління і громадянами;
- різними органами, не підпорядкованими один одному;
- відносини між державними і недержавними органами.

Розглядаючи питання класифікації управлінських відносин, зауважимо, що з цього приводу вже тривалий час точиться наукова дискусія. Найбільш ґрунтовно висвітлив її у своїх працях В.Б. Авер'янов [13].



**Рис. 1.3. Основна класифікація управлінських відносин [12]**

При цьому вчений підбив підсумки дискусії, запропонувавши виділити такі «основні види управлінських відносин між органами виконавчої влади: 1) залежно від положення органів в ієрархічно побудованій системі органів виконавчої влади – вертикальні й горизонтальні; 2) за кінцевим результатом функціонування та сферою діяльності – субординаційні, координаційні та реординаційні; 3) відповідно до впливу відносин на діяльність органів виконавчої влади – функціонально необхідні, із позитивним впливом та з негативним впливом» [13, с. 91].

Цікавою в контексті класифікації управлінських відносин є думка О.І. Бедного, який на основі родового поняття «організаційний» розкриває низку похідних понять, зокрема, досліджуючи внутрішньоорганізаційні відносини органів публічної влади, крім зазначених, виділяє ще два види відносин – зовнішньоорганізаційні та публічно-службові» [3, с. 131].

При цьому науковець розкриває їх через категорію «взаємозв'язок», зазначаючи, що «внутрішньоорганізаційні відносини тісно пов'язані з зовнішньоорганізаційними, які виникають при створенні, реорганізації та ліквідації органів публічної влади, визначенні їх повноважень, а також визначенні способів та порядку взаємодії між органами публічної влади» [16].

Аналізуючи співвідношення внутрішньоорганізаційних та публічно-службових відносин, О.І. Бедний зауважує: «якщо внутрішньоорганізаційні відносини насамперед стосуються окремих внутрішніх організаційних ланок (підрозділів, посад тощо) органів публічної влади та їх апаратів, то публічно-службові відносини, як правило, виникають, змінюються та припиняються для конкретних фізичних осіб, які залучаються на посади публічної служби. При цьому успішність динаміки публічно-службових відносин залежить значною мірою від змісту внутрішньоорганізаційних відносин» [3, с. 132].

Загалом, «враховуючи зазначені доводи, підтримуємо науковця, але вважаємо, що у цьому разі публічно-службові відносини пов'язані із

проходженням служби, перебуванні на посаді тощо фізичної особи, що є складовою внутрішньоорганізаційних відносин, тому їх необхідно розглядатися як підвид останніх. Крім цього, вживання терміну «організаційний» значно звужує сферу застосування дефініції, оскільки беззаперечно управління або ж управлінські відносини включають у себе, крім інших, і цей термін (організаційні відносини)» [8, с. 168].

Обґрунтованою є позиція О. Зіміна, яка «акцентує увагу на критерії класифікації управлінських відносин залежно від організаційно-правового рівня органів у системі органів виконавчої влади на відносини по вертикалі (тобто, відносини між органами, які знаходяться на різних організаційно-правових рівнях у системі органів виконавчої влади) та відносини по горизонталі (тобто, відносини між органами, які знаходяться на одному організаційно-правовому рівні в системі органів виконавчої влади), а також залежно від способу досягнення кінцевого результату перебування органів в управлінських відносинах – на субординаційні, координаційні та реординаційні» [18, с.39].

Субординація розглядається як «відносини між суб'єктами публічного адміністрування, які виражають підлеглість одного суб'єкта іншому у процесі управління єдиним об'єктом» [17, с. 174]. Характер субординаційних управлінських відносин виявляється в діяльності органів публічної влади щодо реалізації повноважень і розкривається, в першу чергу, за допомогою категорії «підпорядкування».

Координаційні відносини в системі органів публічної влади визначаються «як управлінські, у яких органи публічної влади є учасниками-партнерами, водночас один із них має владні повноваження щодо іншого, і за допомогою яких (відносин) вони досягають поставлених перед ними спільних завдань і спільно виконують свої повноваження» [13, с. 176]. Як бачимо на рисунку 1.2, у територіальній організації влади принципівих змін набуває зміст діяльності органів місцевого самоврядування, на які лягає практично весь тягар

соціально-економічного і культурного розвитку територій. Відтак змінюються і функції органів виконавчої влади загальної компетенції на даному рівні.



**Рис. 1.4. Концептуальна схема управлінських відносин децентралізованої моделі [16]**

За ними залишається нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і контроль виконання останніми делегованих повноважень.

Узгодження взаємодій суб'єктів управління регіональним розвитком і самих суб'єктів регіонального розвитку здійснюється на основі горизонтальних зв'язків.

Взаємодії в системі місцевого самоврядування будуть здійснюватися як по вертикалі, але – знизу вверх (делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня), так і по горизонталі – об'єднання зусиль кількох громад для вирішення окремих, спільних для них проблем. Право територіальних громад об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих

бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби передбачене чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Ст. 60, п. 3) [39].

Завершальний етап формування структури територіальної організації влади – юридичне закріплення функцій відповідних органів у їх компетенції. В компетенції кожного органу має знайти відображення його місія, тобто підстава для створення даного органу, його призначення для реалізації політики держави щодо розв'язання проблем суспільного розвитку, місце в організаційній структурі інституту публічної влади. І має бути вичерпно описано набір його управлінських функцій. А також зміст і механізми його взаємодії по горизонталі з іншими органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства.

Проблеми взаємозв'язку публічних управлінських відносин в умовах децентралізації регламентовано Конституцією України [27], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [39], «Про місцеві державні адміністрації» [40], «Про електронні комунікації» [37], «Про е-врядування» Постанова № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів» регламентами відповідних органів [42]. Також варто зазначити, що на державному рівні з метою вдосконалення відповідних процесів створювалися консультативно-дорадчі органи.

Варто зауважити, що проведена завершальна децентралізація влади проведена у 2020 році, «коли розв'язувалися завдання укрупнення районів, формування нового адміністративно-територіального устрою країни, проведення виборів до нових районних рад і громад. У результаті цього рішення усі 490 старих районів ліквідовані, натомість утворені 136 нових районів» [14].

Доповнення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» сприяло створенню нових районних державних адміністрацій та проведенню

реорганізацій попередніх шляхом їх приєднання. Цього ж місяця актом Уряду прийнято рішення про здійснення реорганізації районних державних адміністрацій, які було ліквідовано шляхом приєднання районних державних адміністрацій, розташованих в адміністративних центрах районів, що утворені даною постановою.

Урядом розроблено Порядок для забезпечення здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються. Керуючись даним документом, керівниками обласних державних адміністрацій були створені комісії з реорганізації районних державних адміністрацій, які наразі забезпечують проведення державної реєстрації: утворення районних державних адміністрацій новоутворених районів як юридичних осіб публічного права; рішень про припинення юридичних осіб публічного права в результаті реорганізації шляхом приєднання; змін у відомостях про юридичні особи публічного права – районних державних адміністрацій, до яких приєднуються ті, функціонування яких припиняється, разом зі статусом юридичних осіб публічного права; припинення відповідних районних державних адміністрацій та вирішення інших питань у відповідності до законодавства.

Залишається відкритим питання щодо доопрацювання законопроекту «Про внесення відповідних змін до Конституції України», які стосуватимуться децентралізації публічної влади удосконалення територіальної організації публічного управління збільшення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Слід визначити систему чітких критеріїв розмежування повноважень держави та органів місцевого самоврядування сформувавши перелік умов передачі на потрібний рівень за принципом субсидіарності [44].

Таким чином, в ході формування публічного управління необхідно особливу увагу приділити розширенню повноважень, підвищенню відповідальності і самостійності місцевих органів влади, причому основні

управлінські функції з наданням відповідних повноважень і фінансових ресурсів повинні бути закріплені за місцевим самоврядуванням. Будучи важливою складовою публічної влади, органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до людини, тому вони краще зможуть забезпечити населення широким спектром якісних управлінських послуг, спрямованих на розвиток територіальних комплексів різних рівнів.



## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **2.1. Аналіз субординаційних відносин в системі органів публічної влади**

Субординація (лат. Subordinatio-супідрядність) має на увазі собою вертикальне впорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого, що є моделлю управління, в якій один з взаємодіючих суб'єктів грає роль керуючої сторони, яка регулює поведінку всіх інших.

Субординаційні зв'язки органів публічної влади, наприклад, ієрархічне підпорядкування органів виконавчої влади в рамках єдиної системи виконавчої влади і, встановлення органами державної влади правових основ діяльності органів місцевого самоврядування, підконтрольність, підзвітність і ін.

Соціальне управління пов'язує горизонтальні взаємодії суб'єктів суспільних відносин на основі їх спільних інтересів і здатне перетворювати їх в ієрархічні відносини субординації суб'єктів і об'єктів управління.

Ключовими ознаками субординації як виду управління стає те, що в субординаційними взаємодії одні органи публічної влади та їх посадові особи надають направляюче вплив на інших учасників правовідносин, внаслідок чого останні починають виконувати функції, які їм раніше не були властиві; своєю чергою, суттєва зміна функцій залежних суб'єктів здатне привести до зміни їх сукупних характеристик і навіть якостей в цілому; а нові характеристики суб'єктів створюють передумови для виникнення нових ускладнених субординаційних залежностей [52].

Так, «субординаційні відносини будуються на основі прямого підпорядкування, здійснюються між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують за принципом «вертикалізації» (відносини підзвітності і підконтрольності). Тобто в будь-якому разі сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною, причому кожен вищий рівень управління в силу своєї компетенції та обсягу діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий, оскільки субординаційні зв'язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо нижчого органу» [22, с. 92].



**Рис. 2.1. Вертикальна субординація органів публічної влади [14]**

На думку науковців, «наявність саме субординаційних (вертикальних) відносин чи не найбільше впливає на необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Натомість координаційні відносини, як правило, пріоритетні в тих сферах громадського життя, які рівною мірою важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто стосуються загальних інтересів

(державних і місцевих). Тобто координаційними є взаємовідносини у розв'язання питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян» [49].

«Діючій системі публічного управління в Україні притаманні суттєві протиріччя, пов'язані з тим, що управління на регіональному та районному рівнях одночасно і щодо одних і тих же об'єктів (соціально-економічних територіальних комплексів) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Всупереч тому, що діяльність органів державної влади місцевого самоврядування спрямована на реалізацію інтересів різних суб'єктів: держави і конкретних територіальних громад, їх повноваження на регіональному та районному рівнях постійно перетинаються» [28].

Встановлений Конституцією України [27, ст. 118, 119, 140, 143] поділ повноважень між органами державної влади місцевого рівня та місцевим самоврядуванням побудовано таким чином, що управління адміністративними регіонами Україна практично знаходиться у веденні державних адміністрації регіонального та районного рівня, а також організацій, які представляють центральні органи державної влади. Що стосується місцевого самоврядування, то обласні і районні ради в результаті примусового делегування власних повноважень на користь місцевих державних адміністрацій позбавлені дієвості через відсутність виконавчих органів, а сільські та селищні ради практично опинилися в прямому підпорядкуванні у районних державних адміністрацій.

Принцип субсидіарності передбачає обов'язкове розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної влади, хоча взаємодія між ними завжди була і буде. Йдеться про наявність перш за все сукупності організаційно-правових норм і методів, які, у сукупності спрямовані на спільне вирішення як державних, так і місцевих завдань.

І у першому, і у другому випадку в центрі таких поділу і взаємодії знаходяться права і інтереси людини, громадянина.

В теоретико-практичному плані взаємодія між державними органами влади і органами місцевого самоврядування базується на таких основних принципах:

- єдність цілей і завдань, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а, відтак, реалізації загальнодержавних інтересів;
- всебічна підтримка державою здійснення і розвитку місцевого самоврядування (фінансова, політична, організаційно-управлінська і т. ін.);
- розведення (одночасно) предметів ведення та владних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування;
- максимальна самостійність (самоврядність) здійснення місцевим самоврядуванням, його органами, посадовими особами своїх повноважень;
- невтручання органів державної влади в компетенцію і практичну діяльність органів місцевого самоврядування (контрольні функції державної влади над місцевим самоврядуванням, однак, залишаються і чітко визначаються законодавчо);
- субсидіарність в процесі здійснення органами місцевого самоврядування мінімальних державних стандартів і переданих їм окремих державних повноважень;
- гласність і інформованість;
- взаємний контроль за діяльністю;
- розв'язання наявних колізій шляхом узгоджених процедур або оскарження в судовому порядку;
- цілеспрямованість і дотримання загальнодержавних інтересів;
- забезпеченість ресурсами місцевого самоврядування.

Державна підтримка місцевого самоврядування закріплюється законодавчо і здійснюється у таких загально прийнятних формах: розробка і прийняття відповідних правових актів з питань функціонування місцевого

самоврядування; контроль за дотриманням місцевим самоврядуванням відповідних конституційних норм, пов'язаних із його діяльністю; належне інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування; методична допомога органам місцевого самоврядування; участь у формуванні органів місцевого самоврядування у встановлених законом випадках; підготовка кадрів для муніципальних органів управління; матеріальна і фінансова допомога органам місцевого самоврядування.

Законодавчо органи місцевого самоврядування отримують окремі державні повноваження шляхом виключення таких повноважень державних органів.

Підкреслимо і те, що теорія і практика реалізації місцевого самоврядування передбачає дві форми наділення такого врядування окремими державними повноваженнями: делегування і передача повноважень, що не є ідентичними процедурами. Делегування повноважень — це надання конкретними органами державної влади належного права розв'язання питань органу місцевого самоврядування. Підкреслимо, надання одноразово, з визначенням певних часових проміжків (термінів) або ж безстроково. Що стосується передачі повноважень, то йдеться про те, що певні повноваження виключаються із компетенції центру і передаються органу місцевого самоврядування, включаючись у його компетенцію.

Термін передачі таких повноважень, як правило, не обумовлюється. За вказаних особливостей «делегування повноважень» і «передача повноважень» маємо характеризувати, як достатньо різні політико-адміністративні процедури. Так, окрім конституційного наділення правами органів місцевого самоврядування у сучасній Україні Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що в компетенцію органів місцевого самоврядування можуть входити і окремі державні повноваження, що їм передаються державою [39]. Зазначено, однак, що надання органам місцевого самоврядування таких певних державних повноважень, здійснюється лише законодавчим шляхом.

Суттєве значення має і те, які за характером, особливостями держав ні повноваження найчастіше передаються органами державної влади органам місцевого самоврядування за раціональною необхідністю. Між народна і національна практики засвідчують, що до таких повноважень в першу чергу відносяться:

- питання державної реєстрації актів громадянського стану;
- ліцензування (продажу алкогольної продукції; діяльності по заготівлі, переробленні і практичній реалізації лому кольорових та чорних металів; освітня діяльність закладів, що знаходяться на території муніципалітетів);
- організація різного характеру компенсаційних послуг;
- проведення медико-соціальних експертиз;
- здійснення державного містобудівного кадастру і моніторингу об'єктів містобудівної діяльності;
- встановлення значень окремих корегуючи коефіцієнтів при розрахунку єдиного податку на прибуток для певних видів діяльності;
- порядок користування окремими природними ресурсами;
- організація діяльності різних адміністративних комісій і т. ін.

Зрозуміло, що за відповідних умов, як вказувалося, органи місцевого самоврядування позбавляються переданих їм повноважень, що також регулюється законодавчим способом.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Водночас голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяючи їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Зокрема, право голови місцевої державної адміністрації порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої

влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь [49].

Важливим питанням реформування місцевих органів та центральних органів виконавчої влади є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими органами. Невід'ємною особливістю правового статусу місцевих державних адміністрацій є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до повноважень яких належать питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території (скажімо, управління охорони здоров'я, фінансове управління тощо). Голови місцевих адміністрацій, передусім обласних, співпрацюють з міністерствами та іншими центральними органами в процесі управління структурними підрозділами цих адміністрацій, що перебувають у сфері управління відповідних центральних органів [47].

По горизонталі вони підпорядковані й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі – органам виконавчої влади вищого рівня – відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації. Отже, управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні й підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади. У разі визнання центральним органом незадовільною роботу відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників керівник відповідного центрального органу звертається з вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації, який зобов'язаний розглянути це подання й дати обґрунтовану відповідь або прийняти рішення. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток [46].

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2021-2027 р.», передбачено реалізувати в межах стратегічної цілі III 2. «Формування горизонтальної та вертикальної координації державних секторальних політик та державної регіональної політики» Забезпечення впровадження Цілей сталого розвитку на регіональному та місцевому рівні, що повинні бути інтегровані у формування політики на всіх рівнях у горизонтальній (галузеві програми та стратегії) та вертикальній (на базовому, субрегіональному, регіональному та макрорегіональному рівні, а також на рівні міжмуніципального співробітництва) площинах» [38].

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії (ст. 16). Проте жодне з них (ні міністерство, ні агенції, інспекції чи служби) не передбачають забезпечення виконання координуючої функції у сферах, що є підпорядкованими іншим органам.

Відповідно до ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [21], можуть бути тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Завдання, склад та організація роботи таких органів визначаються Кабінетом Міністрів України, а для фінансування діяльності таких органів можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади (п. 4 ст. 48).

З огляду на зазначене, органи управління для досягнення цілей сталого розвитку мають бути створені у системі виконавчої влади, вищим органом в якій є Кабінет Міністрів України (ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [21]. Пропонується утворити в системі центральних органів виконавчої влади: координаційні ради з питань досягнення цілей сталого розвитку на національному, макрорегіональному, обласному та районному рівнях для забезпечення системності прийняття рішень у сфері сталого регіонального розвитку. До складу цих рад входитимуть керівники відповідної



ланки виконавчої влади в системі центральної влади та місцевого самоврядування. Що покращить взаємодію управлінських відносин багаторівневого регіонального управління.

## **2.2. Координаційні відносини органів публічної влади відносини у системі органів публічної влади**

Для дослідження координаційних відносин у системі органів публічної влади звернемося до дефініції поняття «координація». Під координацією розуміється встановлення взаємовідносин, взаємодій з будь-якого питання, в будь-яких діях [29]. Вона дає можливість глибоко і всебічно оцінювати процеси, які відбуваються, виявляти негативні тенденції, проблеми, які потребують першочергової уваги, виробляти єдині оцінки та підходи, здійснювати узгоджені заходи. Це визначення базується на етимологічному значенні поняття «координація», яке перекладається як «узгодження» (зі загальне, *ordinatio* - благоустрій) [29, с. 345.].

Під координацією розуміється також підпорядкування учасників спільної діяльності волі координуючого суб'єкта.

За допомогою даного виду відносин встановлюється більш тісна взаємодія між різними органами виконавчої влади, здійснюється маневрування наявними ресурсами, забезпечується єдність і узгодження всіх стадій процесу управління, а також кооперація дій керівників [35, с.19–22].

Координація визначається встановлення правильних взаємин, взаємодій з якого-небудь питання, в будь-яких дій. Цей підхід практично ігнорує волю координованих суб'єктів та інших учасників координаційного процесу у виробленні координаційних рішень, а сама координація розуміється як спільне благоустрій, узгодження, приведення у відповідність.

Крім того, у визначенні координації не враховується, що координація передбачає націленість на конкретний результат, а результатом тут може бути тільки підвищення ефективності координованих дій і зусиль.

О. Д. Лазор. виділив координацію, яка повинна здійснюватися, по-перше, в межах відносин підпорядкування, по-друге, в межах обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому і, по-третє, на підставі домовленості [31, с.149-150.].

Координаційна діяльність завжди є управлінською, здійснюється суб'єктами управління різного рівня. Взаємодія може бути управлінською діяльністю лише тоді, коли взаємодіють органи, які виконують управлінські функції. Для координації необхідним є наявність координуючого суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Це дає можливість долати певні протиріччя, іноді виникають як між взаємодіючими органами, так і між самостійно діючими органами і системою в цілому.

Види координаційних відносин можна класифікувати в залежності від багатьох критеріїв. Найбільш значущими є, на нашу думку, їх класифікації за такими ознаками: за суб'єктами, який координує; за юридичною силою нормативного акта, в якому закріплені координаційні повноваження; за сферою діяльності різних незалежних органів; по відносинам між суб'єктами координації; по об'єкту координації.

Види координації по типу взаємодії суб'єктів поділяються на такі види: узгодження, ієрархічна координація, предметно-технологічна, штабна та ін. За напрямками можуть бути виділені загальна, галузева, територіальна, між територіальна координація. Якщо розглянути ці види координації через призму існуючої системи органів виконавчої влади, то можна відзначити, що, наприклад, загальну координацію здійснює Кабінет Міністрів, галузеву - окремі міністерства [55, с.89].

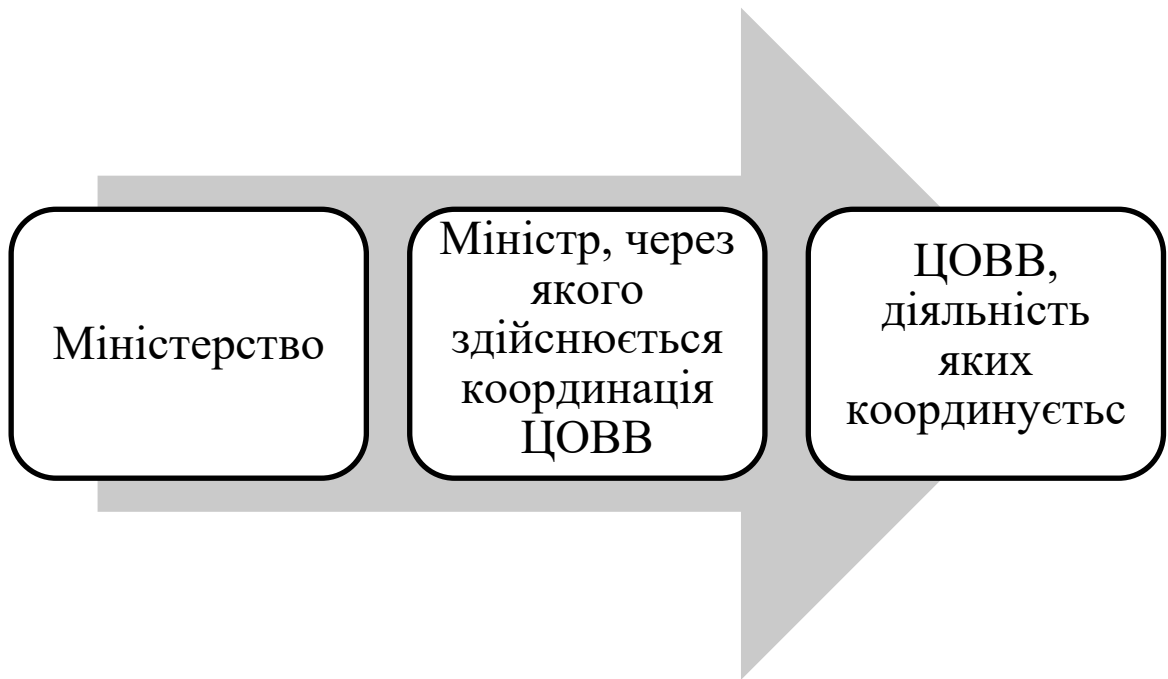
Аналіз законодавства України свідчить, що координаційні управлінські відносини можуть передбачати обов'язок з підготовки і подання звітності по питань, що стосуються діяльності органів публічної влади.

Прикладом підзвітності в координаційних відносинах є надання звітності органами виконавчої влади вищих органів. До них відносяться: «формування державної політики у відповідних сферах та здійснення контролю за її реалізацією центральними органами виконавчої влади; внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених ними проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цих органів; визначення порядку обміну інформацією між міністерством та центральними органами виконавчої влади; твердження їх структури; отримання звітності» [49].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [41] чітко врегульовано та нормативно задекларовано підпорядкованість державних служб, державних агентств, державних інспекцій тощо – центральних органів виконавчої влади. Відповідно до Схеми спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади визначені міністри – члени Кабінету Міністрів України, які координують діяльність відповідних ЦОВВ (рис. 2.2).

Головною метою встановлення координаційних відносин є підвищення якісних характеристик рішень, які спільно розробляються і виконуються органами виконавчої влади та орієнтованих на досягнення заданих результатів, наприклад, на зростання економіки і добробуту громадян, а також зменшення витрат на розробку цих рішень.

Так, наприклад, Міністерство внутрішніх справ України через Міністра внутрішніх справ здійснює координацію таких ЦОВВ: Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна поліція України.

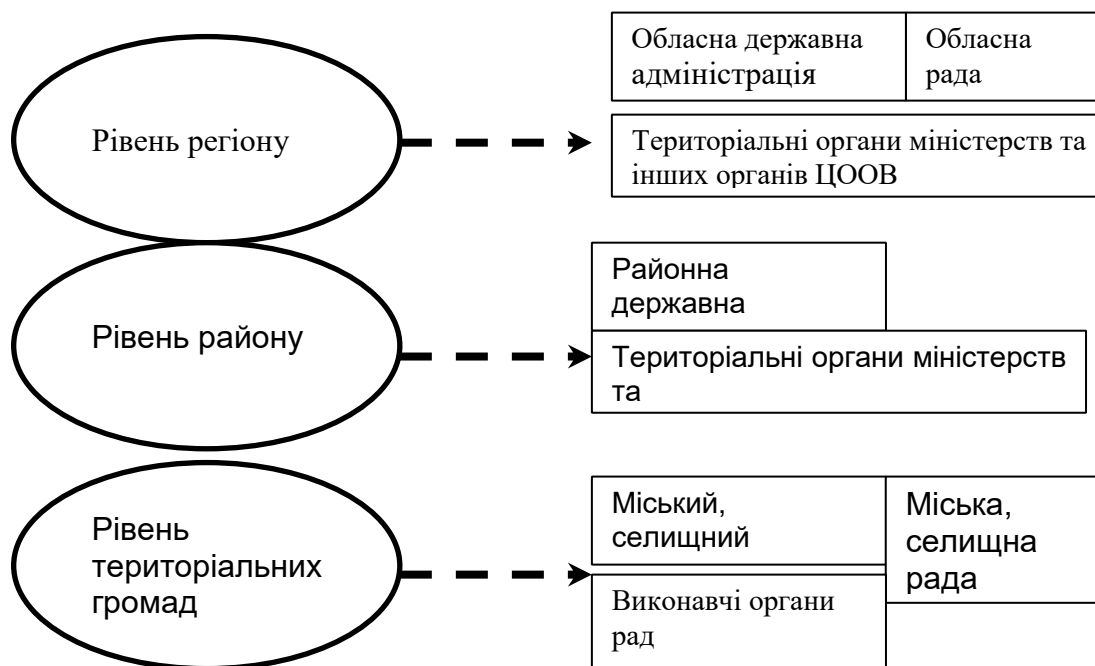


**Рис. 2.2. Координаційні зв'язки у системі центральних органів виконавчої влади [49]**

Відповідно до цієї мети, завданнями координаційних відносин органів виконавчої влади є [51]:

- виявлення і обговорення кола актуальних проблем і шляхів їх вирішення;
- налагодження взаємного інформаційного обміну органів виконавчої влади навколо спільної проблеми;
- досягнення узгоджених дій;
- розгляд і обговорення проектів відповідних законів, а також пропозицій по внесенню змін до чинного законодавства;
- обговорення механізмів реалізації заходів на підтримку конкретних ініціатив, а також способу їх фінансування;
- інші специфічні завдання в залежності від виникаючих проблем.

Таким чином, координаційна взаємодія органів виконавчої влади може розглядатися як процес вироблення і реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади з проблем, які вимагають узгоджених дій.



**Рис. 2.3. Координаційні відносини органів публічної влади на місцях [51]**

Територіальна координація здійснюється в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, її забезпечують місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади (рис.2.3).

Міжтериторіальною координація має місце там, де необхідно об'єднати зусилля, наприклад, кількох областей для здійснення будь-яких заходів. Міжтериторіальна координація євро регіонів є великою силою для контактів з сусідніми державами, викликані господарськими потребами, а також співробітництво у сфері культури, міграції та і т.д. Координація між регіонами відіграє важливу роль у зміцненні демократичної та політичної стабільності в державах, в їх економічній, екологічній, культурній та соціальний розвиток. Врахування цих особливостей дозволило деяким євро регіонам України, наприклад, Карпатському, який включає Львівську, Тернопільську, Івано-Франківську, Рівненську, Волинську, Чернівецьку області.

Крім того, за кількістю суб'єктів, які беруть участь в узгодження дій, розрізняють просту і складну координацію. Проста координація передбачає

узгодження дій незначного кола суб'єктів по окремому аспекту діяльності, а складна охоплює значне коло суб'єктів і кілька аспектів взаємодії в системі органів виконавчої влади.

Разом з тим, аналіз державно-владних відносин субрегіонального рівня свідчить про те, що пов'язані з трирівневою моделлю побоювання, крім світоглядного характеру не мають відповідного наукового обґрунтування. Вони швидше стосуються питань розвитку суб'єктивного чинника публічного управління в частині просування по кар'єрній драбині, охоплюють переважно особистий інтерес в питаннях перерозподілу повноважень і, в незначній мірі пов'язані з процесом нарізання адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на це, важко не погодитись з авторами, які вважають, що укрупнення районів є надуманою проблемою.

З іншого боку, зважаючи на те, що за такої моделі управління продовжується накладання (дублювання) певних повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування базового і районного рівнів слід визнати, що таке управління супроводжується насамперед не раціональним використанням бюджетних коштів, сприяє виникненню інших організаційних, правових, соціальних, економічних, інституційних колізій.

Аналіз територіальної організації влади вказує на те, що означена проблема більшою мірою притаманна місцевому самоврядуванню, ніж місцевим органам виконавчої влади. Зменшення кількості районів насамперед відбивається на організаційній структурі системи місцевого самоврядування, а відтак й на його раціональності в цілому.

Аналіз Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьокий, зазначають, що повноваження органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів свідчить про не співмірність між ними. Кількість повноважень ради обласного рівня виявляється у тричі більшою ніж районного, зокрема, це повноваження, що передбачають забезпечення: «регіонального розвитку; охорони

навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму. Тоді, як для районної ради передбачається усього два повноваження, які повинні забезпечити: «...виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю» та «...надання медичних послуг вторинного рівня» [49].

Тож, виникає запитання щодо доречності представницького органу місцевого самоврядування на районному рівні у той час, коли усі повноваження з надання адміністративних послуг передані на базовий рівень і надаються жителям територіальних громад у центрах надання адміністративних послуг. Було б доцільніше, передати два передбачені Концепцією повноваження від районної ради на обласний рівень і не формувати представницького органу місцевого самоврядування – районної ради – на районному рівні. Видалення зайвої ланки управління значно спростить систему місцевого самоврядування, скоротить видатки на діяльність органів місцевого самоврядування, підвищить прозорість у прийнятті управлінських рішень, полегшить організацію життєдіяльності територіальних громад [49].

Перерозподіл повноважень між державою, громадою та громадськими інституціями дозволить сформувати такі державновладні відносини, що спричинять позитивні зміни у державному управлінні, місцевому самоврядуванні та громадянському суспільстві і, в сукупності стануть основою побудови нового виду управління країною – публічного управління – управління, яке забезпечить якісно нові підходи у погодженні інтересів держави, територіальної громади, громадянського суспільства щодо побудови в Україні демократичної, правової, соціальної, держави.

Таким чином, існуюча система органів публічного управління, що діють на обласному та району рівнях, має складну конструкцію; їх галузеві органи

можуть мати як власні територіальні органи, так і реалізувати власні повноваження через галузеві управління, що мають подвійне підпорядкування. За таких обставин місцеві державні адміністрації, на які Урядом покладено відповідальність у забезпеченні виконання законів та Конституції, не мають можливості його ефективно здійснювати [19].

В іншому випадку передбачена участь державних адміністрацій у реалізації таких повноважень відповідними територіальними органами центральними органами публічної влади через надання висновків, погоджень, дозволів, що унеможлиблює подальший контроль за такими повноваженнями місцевою державною адміністрацією. Тому запровадження інституту префекта та секторальних територіальних органів центральних органів публічної влади є доцільним оптимальним рішенням.

Нині діюче законодавство носить взаємне дублювання функцій публічних органів управління, тому залучення для реалізації повноважень органів, що повинні надалі контролювати їх виконання що часто приводить до неефективності механізму як виконання повноважень, так і контролю за їх виконанням Це вимагає проведення усунення дублювання законодавство.

Таким чином, для вдосконалення забезпечення координації діяльності територіальних структур ЦОВВ, їх взаємодію з органами місцевого самоврядування необхідно запровадити інститут перфектів в Україні. Задля впровадження інституту префектури в нашій державі необхідно це зробити на законодавчому рівні, шляхом видання спеціального закону, де чітко розмежувати дану посаду від інших державних посадовців. Відповідно до законопроекту України «Про перфекти» за поданням ради об'єднаної територіальної громади Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна обласна державна адміністрація (префект) буде звертатися до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідній громаді фінансової підтримки.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### **3.1. Удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин**

Розглянувши нинішню систему публічного управління в Україні можна переконатися у наявних проблемах та необхідності продовження реформування органів публічного управління в Україні. Наразі ще не досягнуто цілей проведеної адміністративно-територіальної реформи повною мірою, що значною мірою пов'язано з недосконалістю правового забезпечення. Існує законодавча невизначеність в питаннях відповідальності органів публічної влади, особливо у посадових осіб місцевого самоврядування, які отримали значну владу в результаті децентралізації, відсутній механізм взаємодії спільної, колективної роботи між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі у питаннях ефективності впровадження управлінсько-інноваційних технологій, недостатнє фінансування державних та місцевих програм, в тому числі й низька фінансова спроможність деяких новостворених громад, низьке інформування громадян - і це ще не всі проблемні питання, які стоять на заваді створення ефективного публічного управління [30].

Реформа публічного управління має перетворити систему центральних органів публічної адміністрації у керований механізм, що матиме чіткий розподіл повноважень та відповідальності, оптимізувати зміст й перелік державних функцій, кількість державних службовців і переорієнтуватися на задоволення потреб населення. Такий «інструмент» необхідно застосовувати виключно за призначенням та у довгостроковій перспективі. Це допоможе

підвищити ефективність публічного управління і, можливо, зменшить витрати коштів державного бюджету на утримання органів публічної адміністрації.

Подальше реформування та розвиток діючої в країні системи органів публічного управління має в першу чергу забезпечити дієву публічну адміністрацію, її ефективність під час впливу на підвладні сфери суспільного розвитку держави представлено у табл.3.1.

*Таблиця 3.1*

### **Удосконалення організаційного забезпечення управлінських відносин**

<b>Напрямки</b>	<b>Заходи удосконалення управлінських відносин</b>
Покращення організації та функціонування публічної адміністрації	необхідно здійснити приведення правових передумов та основ у функціонуванні місцевих державних адміністрацій у префектурному типі; поновлення статусу державних службовців для голів державних адміністрацій та їх заступників; впровадження принципу ротації для голів державної адміністрації.
Модернізація законодавства про місцеве самоврядування	формування функціональної структури виконавчих комітетів рад; скласти перелік у який увійдуть обов'язкові структурні підрозділи, посадові особи; необхідно доопрацювати й уніфікувати у Муніципальний кодекс;
Доопрацювати законопроект щодо змін до Конституції в частині децентралізації	впорядкувати систему адміністративно-територіального устрою; ліквідувати дублювання понять «район» та «район в місті»; необхідно утворення і виконавчих комітетів, що реалізуватимуть спільні інтереси громад округу чи області; провести чіткі критерії у розмежуванні повноважень держави та органів місцевого самоврядування;
Прийняти законопроект України «Про перфекти».	

Однією із найактуальніших проблем українського державотворення, яка потребує невідкладності у вирішенні, це покращення організації та функціонування публічної адміністрації. Загальновизнаним є те, що органи публічного управління, в тому числі й місцеві державні адміністрації, здійснюють реалізацію найважливіші функції держави. Зважаючи на ці теоретичні докази оптимізації функцій публічного управління - основного чинника в ефективності функціонування органів публічної адміністрації - має вкрай вагоме значення із теоретичної, із практичної думки. Розв'язання проблем під час реформування системи органів публічного управління, що забезпечують

належний рівень життєдіяльності країни, який становить важливий чинник у забезпеченні національної безпеки держави в цілому.

Наразі новоутворені районні державні адміністрації керуються у своїй діяльності чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [40], який не повною мірою відповідає сучасним викликам. Наразі необхідно здійснити приведення правових передумови та основ у функціонуванні місцевих державних адміністрацій у префектурному типі до здійснення змін до Конституції (щодо децентралізації влади), привести законодавство про місцеві державні адміністрації до відповідності із викликами сьогодення, що постали перед державними службовцями та посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій у виконанні ними наданих Конституцією повноважень, а також здійснення реалізації конституційних положень у функціонуванні системи, яка забезпечує законність у здійсненні органами місцевого самоврядування своєї діяльності, що забезпечує систему у стримуванні й противаг у частині дотримання Конституції та законів суб'єктами публічного управління.

Отже, вкрай необхідним є доопрацювання проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших нормативних актів щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» [40].

Слід підтримати пропозиції щодо розподілу повноважень і завдань державних адміністрацій за трьома ключовими напрямками:

1. Здійснення координації територіальних підрозділів центральних органів публічної влади.
2. Внесення змін до Конституції України [45] про здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування.
3. Забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Для виконання останнього напрямку доцільно створити багаторівневу

систему аналізу актів місцевого самоврядування на предмет відповідності їх Конституції та законодавству України що проводитиметься: районними державними адміністраціями актів міських, селищних, сільських рад; обласними державними адміністраціями актів районних рад; актів обласної ради органом із забезпечення законності центрального рівня, який в разі виявлення порушень законодавства матиме право звернення до органу або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи, звертатися до суду про визнання даного акта незаконним та його скасування повністю або частини.

У даній ситуації доцільним буде поновлення статусу державних службовців для голів державних адміністрацій та їх заступників, визначення керівників державних адміністрацій керівниками державної служби, на яких поширюватимуться права й обов'язки та визначені законодавством про державну службу заборони і обмеження.

З метою запобігання корупційним проявам, а також для сприяння поширенню керівного досвіду та форм управління доцільним є впровадження принципу ротації для голів державної адміністрації, відповідно до якого повноваження даних керівників припинятимуться після закінчення певного строку їх діяльності у відповідному районі з можливістю ротації в інший район України.

Паралельно із внесенням змін до законодавства з питань державного управління необхідно модернізувати законодавство про місцеве самоврядування.

Цей процес необхідно розпочати формування функціональної структури виконавчих комітетів рад. Дійсно, формування структур та штатних розписів є виключною прерогативою та відповідальністю самих органів місцевого самоврядування.

Доцільно зазначити, що така автономія повинна спиратися на певні

принципи, зокрема відповідальності за ефективне використання коштів громади, спрямованість на розвиток громади та держави. Тому рішення сесій місцевого самоврядування у питаннях рівнів працевлаштування, кількості посадових осіб органу, службовців, які є частиною апарату та виконавчого органу не має бути без абсолютних обмежень, вони мають базуватися на чітких критеріях.

Звісно, дехто може розглядати прийняття типової структури для органів місцевого самоврядування, як обмеження їх автономності у розв'язання питань територіальної громади у той спосіб, який найбільш ефективний саме для окремої території. Так, звичайно, прийняття типової структури не повинно бути врегульовано будь-яким органом публічної влади, кожен з органів місцевого самоврядування громади повинен утворювати свою власну організаційну структуру, яка б віддзеркалювала її способи діяльності на певній території. Тобто, щоб забезпечити ефективність територіальної громади кожне з повноважень органу місцевого самоврядування необхідно закріпити за визначеним структурним підрозділом чи посадовою особою.

Отже, замість утворення типової структури необхідно скласти перелік у який увійдуть обов'язкові структурні підрозділи, посадові особи, що забезпечать належне функціонування управлінського органу громади.

Окрім цього, попрацювати з переліком структурних підрозділів, щоб рекомендувати до створення, та слід зауважити, що у формуванні даного переліку структурних підрозділів необхідно виключати будь-які показники у кількості посадових осіб у структурних підрозділах, адже чисельність посадових осіб ради, службовців, як і вибір у кількісному складі самих структурних підрозділів із «рекомендаційного» переліку має бути виключно відповідальністю самого органу місцевого самоврядування. А органам рад одного рівня (селищні або сільські) залишити можливість утворювати різні організаційні структури, які залежатимуть від визначених критеріїв (наприклад, фінансові надходження, адже в іншому випадку ставитиметься під сумнів

самодостатність та фінансова спроможність ради). Ці критерії можуть створити основу у виборі найбільш ефективної організаційної структури органу місцевої ради.

Також необхідно розуміти, що найбільша ефективність у наданні різних видів послуг населенню громади не завжди буде означати раціональне використання фінансових ресурсів, що мають витратитися на апарат та виконавчі органи, що забезпечують надання різних видів послуг. Структуру і штатний розпис ради ми вважаємо так званими «живими» організаційно розпорядчими документами, тому, що їх можна змінювати кожного разу, коли відбувається чергове, або позачергове засідання відповідної місцевої ради, але, слід наголосити, що їх зміна не має паралізувати роботу органу місцевої ради, адже кожна зміна структури або проведення реорганізації передбачає здійснення певних чітких процедур, в тому числі й з боку осіб, які відповідальні за управління людськими ресурсами. Кожна зміна структури повинна бути оправданою, та обґрунтованою та такою, яку можна впровадити у найкоротший термін.

Слід наголосити, що проведення реформи децентралізації, це не тільки передача коштів від держави до громади, а в першу чергу, це передача повноважень.

Модернізацію правового регулювання інституту місцевого самоврядування необхідно здійснювати без відриву реформи адміністративно територіального устрою від реформи адміністративно-територіального устрою. Це пов'язано з неможливістю впровадження принципу спроможності та повсюдності місцевого самоврядування без перегляду підходу у встановленні його територіальної основи.

Для закріплення здобутків адміністративно-територіальної реформи вкрай необхідно доопрацювати року законопроект щодо змін до Конституції в частині децентралізації [44]. Цим проектом пропонуються зміни у децентралізації публічної влади, удосконалення територіальної організації

публічного управління, збільшення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Необхідно законодавчо впорядкувати систему адміністративно-територіального устрою, як територіальну основу для організації публічної влади. Ліквідувати дублювання понять «район» та «район в місті».

Органи публічної влади повинні бути наділені однаковою кількістю повноважень. Пропонуються зміни окремих положень Конституції щодо адміністративно-територіальної одиниці: громада, округ, область, Автономна Республіка Крим. В цьому переліку громада становить первинну одиницю у системі.

Варто закріпити у Конституції місцеве самоврядування як право та спроможність жителів громади безпосередньо або через органи та її посадових осіб розв'язувати питання місцевого значення межах Конституції та законодавства. В такому випадку громаду слід визначати як юридичну особу первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

На даний час органи місцевого самоврядування субрегіонального та регіонального рівнів наділені виключно представницькими повноваженнями спільних інтересів відповідно громад, району, області. Слушною є позиція стосовно того, що окрім представницьких органів необхідно утворення і виконавчих комітетів, що реалізуватимуть спільні інтереси громад округу чи області. Призначення і звільнення голови виконкому ради повинно здійснюватися окружною, обласною радами. Склад виконавчого комітету також повинна формувати рада за поданням голови виконкому [34, с.145].

Варто провести чіткі критерії у розмежуванні повноважень держави та органів місцевого самоврядування, а також виписати перелік умов передачі на потрібний рівень за принципом субсидіарності.

Пропонується встановити, що громади безпосередньо чи через ради та їх посадових осіб: управляють майном, що знаходиться в комунальній власності; затверджують бюджет громади і здійснюють контроль за його виконанням;

затверджують, а потім і контролюють виконання програм економічного, соціального та культурного розвитку; приймають рішення щодо місцевих податків й зборів; забезпечують реалізацію результатів місцевих референдумів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи, організації, а також здійснюють контроль за діяльністю.

Необхідно здійснити приведення до відповідності нормам цивільного законодавства означення матеріальної бази органу місцевого самоврядування.

Зокрема, зазначити, що матеріально-фінансовою основою громади є: земля, рухоме та нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності, а також місцеві податки й збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

На державному рівні необхідно провести збереження та забезпечити гарантування суспільної стабільності. Державі необхідно компенсувати витрати місцевої громади, які можуть бути спричинені рішенням інших органів державної влади.

Існуюча система органів публічного управління, що діють на обласному та районному рівнях, має складну конструкцію; їх галузеві органи можуть мати як власні територіальні органи, так і реалізувати власні повноваження через галузеві управління, що мають подвійне підпорядкування. За таких обставин місцеві державні адміністрації, на які Урядом покладено відповідальність у забезпеченні виконання законів та Конституції, не мають можливості його ефективно здійснювати.

В іншому випадку передбачена участь місцевих державних адміністрацій у реалізації таких повноважень відповідними територіальними органами центральними органами публічної влади через надання висновків, погоджень, дозволів, що унеможливило подальший контроль за такими повноваженнями місцевою державною адміністрацією. Тому запровадження інституту префекта та секторальних територіальних органів центральних органів публічної влади є доцільним і оптимальним рішенням.



Нині діюче законодавство носить взаємне дублювання функцій публічних органів управління, в тому числі залучення для реалізації повноважень органів, що повинні надалі контролювати їх виконання, що часто приводить до неефективності механізму як виконання повноважень, так і контролю за їх виконанням. Це вимагає проведення усунення дублювання і повноважень.

Префект не повинен здійснювати виконавчих функцій. Повноваженнями префекта мають бути: адміністративний нагляд за додержанням Конституції й законів органами місцевого самоврядування, координація діяльності територіальних органів центральних органів публічної влади та здійснення нагляду за додержанням ними законодавства України.

Зараз посади голів місцевих державних адміністрацій є політичними посадами, які обмежені строком перебування Президента України на посаді, це сприяє використанню адміністративного ресурсу адміністрацій на користь місцевих кланів олігархів. Введення інституту префектів має забезпечити дієві заходи щодо запобігання корупції.

Офіс префекта має формуватися самим префектом, який призначатиметься на посаду та звільнитиметься з посади Президентом за поданням Уряду. Крім цього термін перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві та місті Севастополі не повинен бути понад три роки. Префект обов'язково має бути державним службовцем, підзвітний та підконтрольний Президентові та Уряду. Обов'язково, доцільно передбачити не суміщення службової діяльності префекта з іншою роботою.

При адміністративному нагляді слід забезпечити адміністративну автономію органів місцевого самоврядування, тобто здійснювати нагляд тільки за предметом законності рішень органів місцевого самоврядування без втручання у їх діяльність. Префект має в судовому порядку довести порушення закону, а негативні наслідки від дії акта органу місцевого самоврядування повинні мінімізуватися.

Однак викликає занепокоєння той факт, що залишається невизначеною

процедура дій державних органів коли існує загроза державної безпеки та територіальної цілісності в актах місцевого урядування, тим більше, що наразі, наша країна перебуває в стадії війни з Російською Федерацією, що спричинило окупацію частини Луганської та Донецької областей. Деякі громади Закарпатської області, наприклад м. Берегово, теж викликають стурбованість в частині бажання деяких місцевих політичних еліт у приєднанні тієї території до Угорщини. В таких екстраординарних випадках процедуру дій мають забезпечувати:

1. Верховна Рада України, яка має достроково припинити повноваження голови громади, окружної, обласної ради;

2. Президент України, який повинен тимчасово зупинити повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради за поданням в префекта та визначити тимчасового державного уповноваженого;

3. Префект на ввіреній йому території вносить Президентові України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади акта який не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення територіальної цілісності країни, державного суверенітету чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади;

4. Президент України, розглянувши подання префекта, має зупинити указом дію відповідного акта, одночасно звертаючись до Конституційного Суду України, повноваження голови громади, складу ради громади з призначенням тимчасового державного уповноваженого, який повинен спрямовувати та організувати діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради [35].

5. Конституційний Суд України має розглянути такий Указ Президента України у разі визнання акта голови громади, ради громади чи окружної, обласної ради таким, що відповідає Конституції, акти Президента України, видані з цього питання втрачають чинність. Якщо ж буде визнано акт голови

громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України має достроково припинити повноваження голови громади, ради громади чи окружної, обласної ради.

Отже, наразі, при проведенні децентралізації не відбувається послаблення державної влади в таких ключових напрямках як оборонна, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. У фокусі вдосконалення системи публічного управління в Україні необхідно провести зміну підходів у трьох ключових елементах публічної адміністрації - структури, процедури та кадрів. Це означає: проведення розбудови сильних та підзвітних публічних інституцій; підготовка якісних управлінських рішень; формування професійної та висококваліфікованої державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; якісних послуг громадянам.

Можна дійти висновку, що без оновлення система органів публічного управління неможливо розбудувати демократичну державу. Саме тому реформування системи органів публічного управління України спрямована на подальше вдосконалення публічних інституцій та методів їхньої діяльності, процедур, які вони використовують, налагодження діалогу громадян та влади щодо механізмів управління та максимальне наближення до європейських стандартів.

### **3.2. Перспективи розвитку публічно-управлінських відносин в Україні в контексті запровадження європейського досвіду**

Трансформаційні процеси, які відбуваються у державі зумовлюють науковий пошук нових підходів до розуміння суті формування публічних відносин публічної адміністрації та можливості вдосконалення їх системи. Нині, ефективне забезпечення потреб населення на достатній життєвий рівень громадян, висока якість надання послуг - це все залишається стратегічними

силами. Першоджерелом, таких нагальних проблем, які існують у житті суспільства на сучасному етапі розвитку публічного управління є недостатній рівень правового забезпечення формування управлінських відносин. Основні шляхи перспективи запровадження європейського досвіду для розвитку публічно-управлінських відносин в Україні зображено на рис. 3.2.



**Рис. 3.2. Запровадження європейського досвіду для України [54]**

Важливими кроками на шляху утвердження публічності управління у Франції стали Акти Гастона Деферре, які стосувалися питань інституціональної, територіальної та функціональної децентралізації. Також важливе значення мало закріплення 28 березня 2003 р. у Конституції Франції понять «регіон» та «децентралізація», включення положень щодо фінансової автономії територіальних громад та основ проведення місцевих референдумів. Сучасну французьку політику у сфері децентралізації визначає Третій акт децентралізації (Acte III de la décentralisation). Після тривалих дискусій, які стали результатом суспільного резонансу, викликаного цим актом, було прийнято рішення поділити його на три частини: 1) питання, що стосуються міст та метрополій; 2) питання, що стосуються регіонів та регіонального розвитку; 3) роз'яснення питань компетенції приєднаних територій (процес реформування триває і сьогодні). Документом, що детально регулює діяльність комун є Кодекс колективних територіальних одиниць «Code général des

collectivités territoriales» 1996 p. [36, с. 48].

Цінним для формування ефективної системи публічного управління в Україні на низових ланках через здійснення децентралізації влади є канадський досвід. Канада – це федеративна держава, вона поділяється на провінції, яким у загальному контексті підпорядковуються і перебувають у фінансовій залежності від них муніципалітети. Влада у провінціях встановлює та змінює межі муніципальних одиниць, розробляє основи політики, в межах якої діють муніципалітети. Муніципальна ж рада не є єдиним виборним органом місцевої влади у більшості канадських територіальних громадах. Для звільнення муніципальних рад із загальною компетенцією від виконання певних функцій, ефективного забезпечення послугами жителів громад поширена практика формування автономних місцевих адміністративних органів спеціального призначення: шкільних рад, комісій комунального обслуговування, правлінь парків, бібліотечних рад, поліцейських комісій, портових та інших спеціальних агентств, що діють як незалежні органи місцевого самоврядування. Вони засновані провінційними чи федеральними урядами або безпосередньо муніципалітетами [24].

При формуванні системи публічного управління в Італії було прийнято трирівневу систему організації влади: регіон – провінція – комуна. У регіональних бюджетах зосереджені видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. У компетенції провінцій перебувають підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завданнями ж комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволів на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [24].

Оцінка децентралізації у передових зарубіжних країнах здійснюється на основі конкретних показників у важливих сферах управління, які лише у своїй сукупності можуть показати реальну ситуацію щодо наявності певного рівня управлінської ефективності. Так, наприклад, на замовлення Асамблеї Європейських регіонів (АЄР) було проведене дослідження «Від субсидіарності до успіху: Вплив децентралізації на економічний розвиток» [45, с.18]. Воно мало на меті перевірити, чи території з більшим об'ємом повноважень досягають кращих показників. Індекс децентралізації країни визначався за шкалою 0 – 100.

Найкращі показники з найвищим ступенем децентралізації отримали Швейцарія, Німеччина, Бельгія та Іспанія. Останні позиції, з найнижчим ступенем децентралізації зайняли Болгарія, Естонія та Греція.

Отже, території із широким спектром повноважень розвиваються краще і, відповідно, держави з високим ступенем децентралізації є успішнішими економічно, що підтверджує необхідність розширення публічності в управлінні.

Децентралізація спрямовувалась на досягнення цілком прагматичної мети, якою виступало формування громадянського суспільства як резерву розвитку публічного управління. В першооснові такого суспільства покладені інтереси окремого громадянина. Залучення ж його до суспільного життя через систему публічного управління могло бути здійснене лише шляхом наближення громадянина до цієї системи управління. А для виконання цього завдання необхідно було кардинально підняти статус муніципального управління (місцевого самоврядування) через проведення децентралізації (деконцентрації)

влади.

Практика реформування систем управління у європейських державах засвідчує, що децентралізація і централізація не розглядалися як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях. Тому й суть реформ, не зводилася до того, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни [31, с. 131].

Організаційний механізм публічного управління у контексті децентралізації влади повинен забезпечити формування системи державної підтримки та належного фінансування надання управлінських послуг в усіх секторах, запровадження конкурентних ринкових засад при наданні і оцінці цих послуг.

Головною ж метою є створення високоефективних і дієвих органів влади на усіх рівнях, збалансованої системи публічного управління, здатної узгоджувати інтереси держави, регіонів і місцевих громад та забезпечити надання якісних управлінських послуг населенню згідно з його потребами.

Для розвитку публічно-управлінських відносин в Україні необхідно розвивати електронний уряд.

В цей час електронний уряд в різних державах розвинений на різних рівнях. Лідерами у розвитку електронного уряду є США, Великобританія, Сінгапур. Явні аутсайдери – країни Африканського континенту, що розвиваються.

Сінгапур знаходиться на першому у світі місці за рівнем розвитку електронного уряду. Почалося все 1980 року з національного плану впровадження комп'ютерів у всі сфери життя країни, через десять років був розроблено національний план впровадження інформаційних технологій. У 2005 році був сформований та почав функціонувати єдиний портал державних сервісів. В уряді Сінгапуру питання інформаційної політики покладено на

Єдиний Центр державної технологічної політики Сінгапуру.

Оскільки в інших урядових структурах відсутні інформаційні портали, Сінгапур ліквідував бар'єри всередині урядових структур і насамперед між міністерствами. Позначений Єдиний центр є електронний уряд Сінгапуру [9].

У Сполучених Штатах Америки як електронний уряд виступають федеральні інформаційні системи, які здійснюють взаємодію Уряду з громадянами, з неурядовими організаціями та спільнотами. Основи електронного уряду США було закладено формуванням та функціонуванням [www.data.gov](http://www.data.gov) [54].

Особливістю даного порталу є те, що його формування та розвитку відбувається лише з допомогою адміністративного на державних службовців. Наприклад, у 2009 році на директивному рівні наказувалося всім органам державної влади опубліковувати інформацію, яка представляє хоч якусь цінність. На вказаному порталі знаходиться досить багато корисних програм для користувачів.

У США до робочої групи Електронного уряду входить близько 90 державних службовців, що представляють близько 50 державних структур.

Нормативно діяльність робочої групи закріплена «Стратегією електронного уряду». Робоча група електронного уряду визначила ключові федеральні проблеми, які можна вирішити за допомогою концепцій електронного уряду та електронного бізнесу. Огляд діяльності робітника групи показав, що основною перешкодою на шляху створення електронного уряду, орієнтованого на громадян, є надмірність та дублювання функцій та видів діяльності у різних державних органах. Наприклад, у 2010 році було виявлено, що з 30 функцій 22 виконуються в міністерствах та відомствах, а кожне міністерство в середньому виконує 19 різних функцій. Таке становище наводить до розробки великої кількості звітів-дублікатів, для створення яких необхідно відвідати десятки та сотні веб-сторінок і звернутися в сотні call-центрів для того, щоб отримати послугу, що запитується [27, с. 42].



В цей час діяльність американського електронного уряду [4] використовує такі фундаментальні принципи: мета - це громадяни, а не бюрократія; конкретний результат дії Електронного уряду; інноваційність у розвитку.

Електронний уряд є необхідним фактором діяльності органів публічної влади, оскільки першим користувачем ІТ-технологій є державні службовці.

Основні причини, які гальмують просування ІТ-технологій у державному управлінні:

1) для урядових установ важлива власна оцінка та власний самоаналіз без урахування громадянських потреб;

2) чиновники здебільшого використовують інформаційні технології як друкарські машини та калькулятори, але не для прийняття управлінського рішення;

3) урядовці вважають, що інформаційні технології несуть загрозу їх командному становищу, тому не варто інвестувати фінанси у розвиток інформаційно-комунікаційних технологій;

4) більшість урядових установ не організують спільне функціонування власних інформаційних потоків [7].

Засади формування інноваційних публічно-управлінських відносин в Україні є «важливою передумовою формування європейського адміністративного простору як сукупності закріплених нормативно спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, практична реалізація яких забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності [45, с.15].

Безпосереднім наслідком інноваційних публічно-управлінських процесів є трансформація відносин на зазначеному рівні від субординаційної дихотомії «керівник – громадянин» до ствердження паритету «постачальник адміністративних послуг – клієнт (платник податків як замовник послуг)».

Принципи good governance, такі як прозорість і підзвітність влади,

прозорість в ухваленні рішень, контроль діяльності влади, протидію корупції, можуть бути імплементовані в політичну практику за допомогою інструментів «електронного уряду».

При цьому, відсутні дослідження, які пов'язували б становлення в Україні «електронного уряду» і good governance. Перехід в комунікації між державними інститутами і по лінії держава - суспільство до електронних каналів і сервісів, в будь-якому випадку робить їх взаємодія більш відкритим. Але такого, інтуїтивного розуміння, що ця зв'язок є, недостатньо. Необхідно визначити - які саме складові «Електронного уряду» є найбільш ефективними в цій якості, а які - практично не надають позитивного впливу [54, с.37].

Виняткове значення для формування нової філософії відносин публічного управління мала Європейська стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні, схвалена 15-ою Європейською конференцією міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) [20].

Загалом у країнах Європи надання публічних послуг виступає однією з найважливіших функцій публічної влади, причому «категорія послуг у систему державного управління зарубіжних країн потрапила із бізнесу, де вона є предметом прагматичного інституційного впорядкування» [45, с.16]. Ці процеси супроводжувалися становленням «держави добробуту», що передбачало спрямування вектору публічної влади на забезпечення соціальних стандартів, причому чим далі – тим стандарти ставали все вищими й аж до сьогодні [32].

Досвід провідних європейських країн свідчить про важливість суто технологічного аспекту управління публічними справами на рівні територіальних громад. Так, стратегічним напрямом еволюції місцевого самоврядування є смарт-регулювання (розумне врядування). У зазначеному контексті категорія «місто» розширено тлумачиться як власне населені пункти та сукупність об'єктів інфраструктури. Натомість «розумність міста»

оцінюється за шістьма базовими критеріями (розумна економіка, розумна мобільність, розумне довкілля, розумні люди, якісне життя, розумне врядування) [33].

Принцип good governance в українські публічно-управлінські відносини вдається поступово імплементувати завдяки іншим інструментам, що належить «електронного уряду», наприклад, система електронних петицій.

У процесі надання електронних послуг досить часто виникає потреба співпраці споживача відповідної послуги з різними відомствами, без використання функцій яких отримання потрібної публічної послуги буде неможливим. Таким чином, надання публічної послуги передбачає використання функцій двох і більше суб'єктів публічного управління і вимагає взаємодії між ними на основі вертикальних та горизонтальних зв'язків. Зважаючи на це, основні елементи, які входять до системи надання електронних послуг, пов'язані між собою на основі вертикального (ієрархічного) підпорядкування, або ж горизонтальних зв'язків (наприклад, взаємодія між різними відомствами).

Відповідно до вертикальної (ієрархічної) організації системи надання електронних послуг, можна виділити такі рівні: органи державної влади (центральні та регіональні), органи місцевого самоврядування та посередники, такі як Центри надання адміністративних послуг. У той час, як виконання державних послуг забезпечується безпосередньо державними структурами, органи місцевого самоврядування та посередники беруть участь у надання електронних послуг. Державні органи при цьому делегують їм відповідні повноваження на надання певного виду послуг, організовуючи цей процес за принципом аутсорсингу.

Основним драйвером формування інноваційного публічного управління в Україні фактично вже є Міністерство цифрової трансформації України. Згідно з цими стратегічними цілями триває реалізація проекту «Цифрова держава», який здійснюється під брендом «Дія» та включає в себе 5 блоків: 1. портал (онлайн-

сервіс) державних послуг; 2. мобільний додаток (з електронними документами і даними про людину з реєстрів); 3. освіта (портал з онлайн-курсами); 4. бізнес (портал допомоги МСБ); 5. центри надання адміністративних послуг. Уже зараз мобільний додаток «Дія» 1 дозволяє пред'являти документи, що засвідчують особу (наприклад, водійські права) в електронному вигляді [54].

У плані роботи Міністерства цифрової трансформації України на 2022 рік цілий ряд заходів прямо і опосередковано, пов'язаних з розвитком цифрових платформ: «Розвиток єдиного Веб-порталу електронних послуг «Дія»; «Розвиток єдиного електронного кабінету»; «Введення надання пріоритетних публічних послуг в електронній формі через портал»; «Підключення об'єктів соціальної інфраструктури до широкопasmового доступу до Інтернету»; «Впровадження MVP2 національної платформи цифрової грамотності»; «Введення Он-лайн платформи з е-курсом для школярів, кабінетом вчителя, завданнями, тестами, оцінюванням і інструментами комунікацій» [54].

Одночасно виникають громадські ініціативи по агрегації всіх сервісів електронного управління в Україні. Наприклад, портал EGOV є агрегатор всеукраїнських та регіональних електронних сервісів на основі відкритих даних [54]. Він об'єднує 150 сервісів в 19 категоріях.

Таким чином, мають місце і державна і громадські ініціативи по агрегування державних і регіональних сервісів, створення загальної цифрової платформи. При цьому формування базових умов для побудови формування інноваційного публічного управління виноситься за горизонт 2024 року, і на цей момент кінцевої мети у вигляді створення і розгортання інноваційних управлінських відносин немає. Однак в останні місяці спостерігається підвищення затребуваності цифрових платформ в умовах протидії пандемії COVID-19 і повсюдного введення жорстких карантинних заходів, що може активізувати створення національно-цифрової платформи.

Існування подібних електронних сервісів дозволяє спростити громадянам спілкування з органами державної влади та місцевого самоврядування, зробити

їх послуги доступнішими і оперативними, підвищуючи таким чином їх ефективність. Вільний доступ громадян до систематизованої інформації органів влади підвищує їх відкритість [24].

Отже, впровадження інструментів «електронного уряду» в інноваційних публічно-управлінських відносин України надає позитивний вплив на становлення good governance, таких його принципів як відкритість, партисипація, відповідальність і ефективність. Вони забезпечують більш широку участь громадян в обговореннях, голосуванні Он-лайн, надають більш вільний доступ до публічної інформації, підзвітність представників публічної влади громадянам, завдяки оприлюдненню з декларацій, породжують нові канали комунікації з владою - електронні петиції і ін.

## ВИСНОВКИ

На підставі дослідження формування управлінських відносин у системі органів публічної влади, зроблено наступні висновки:

1. Охарактеризовано сутність та особливості формування управлінських відносин на прикладі багаторівневого регіонального управління. Управлінські відносини – це невіддільний елемент механізму державного управління, спрямований на взаємодію суб'єктів управління з приводу здійснення управлінських функцій, вироблення і реалізації управлінських рішень. Формування управлінських відносин становить сукупність суб'єктів публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів управління, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки. Систему органів публічної влади влади складають органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які згідно законодавства чи адміністративного договору мають повноваження щодо забезпечення виконання публічних функцій та захист інтересів громадян.

2. Розкрито теоретичні підходи до дослідження відносин органів публічної влади в системі управління. На сучасному етапі розвитку відносин органів публічної влади в системі управління розкрито через призму публічного управління. Наразі розвиток Української держави характеризується багатьма особливостями у сфері публічного управління, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми явищами й процесами, серед яких: дестабілізація соціально-політичного стану, взаємозалежність економічних систем різних країн, суспільні трансформації, низький рівень довіри людей до органів влади. Проведення реформи територіальної організації влади, основним підґрунтям якої постала децентралізація як складова нової регіональної політики. Підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізацій важливих реформ, Програма діяльності Уряду держави серед основних пріоритетів своєї

роботи визначила впровадження децентралізації та проведення реформування публічної адміністрації. Стратегія реформування державного управління на 2020 – 2027 роки визначила такі напрями проведення реформи як: здійснення модернізації публічної служби та управління людськими ресурсами; гарантування прозорості, у тому числі вільного доступу до публічної інформації; організація системи органів публічного управління з чітко визначеною підзвітністю; перегляд рішень судами; введення стандартів якості надання адміністративних процедур, впровадження електронного урядування; адміністрування податків, системи державних закупівель; здійснення внутрішнього та зовнішнього аудитів, обліку і звітності. У липні 2020 року Верховною Радою України прийнято доленосну постанову, якою утворено 136 «укрупнених» районів з одночасною ліквідацією 490.

Наразі, ще не видається можливим побачити позитивні результати проведеної адміністративно-територіальної реформи, яка внесла радикальні зміни у функціонування системи публічного управління в Україні. Досі не досягнуто ефективного забезпечення потреб населення, гідного життєвого рівня громадян, належного рівня якості надання адміністративних послуг та інше. Це пов'язано, передусім, з недостатнім і водночас недосконалим правовим забезпеченням, адже нині існує законодавча невизначеність у питаннях відповідальності органів публічної влади, особливо посадових осіб місцевого самоврядування, які отримали значний обсяг владних повноважень у результаті децентралізації. Також відсутній механізм взаємодії та спільної, колективної роботи між органами публічної влади та органами місцевого самоврядування

3. Проаналізовано субординаційні відносини як провідний вид управлінських відносин в системі органів публічної влади. Субординаційні зв'язки органів публічної влади проявляються у підпорядкуванні органів виконавчої влади в рамках єдиної системи виконавчої влади і, встановлення органами державної влади правових основ діяльності органів місцевого самоврядування, підконтрольність, підзвітність і ін. Важливим питанням

реформування місцевих органів та центральних органів виконавчої влади є забезпечення чітких субординаційних зв'язків між цими органами. Пропонується утворити в системі центральних органів виконавчої влади: координаційні ради з питань досягнення цілей сталого розвитку на національному, макрорегіональному, обласному та районному рівнях для забезпечення системності прийняття рішень у сфері сталого регіонального розвитку. До складу цих рад входитимуть керівники відповідної ланки виконавчої влади в системі центральної влади та місцевого самоврядування. Що покращить взаємодію управлінських відносин багаторівневого регіонального управління.

4. Здійснено аналіз координаційних відносин як специфічний різновид управлінських відносин у системі органів публічної влади. Варто підтримати наміри Президента України та Уряду в запровадженні інституту префекта та секторальних органів публічної влади. Повноваженнями префекта мають бути: адміністративний нагляд за додержанням Конституції й законів України органами муніципальної влади, координація діяльності територіальних органів центральних органів публічної влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції й законів. Префект не повинен здійснювати виконавчих функцій. Префект має в судовому порядку довести порушення закону, через що негативні наслідки від дії акту органу місцевого самоврядування повинні мінімізуватися.

5. Запропоновано удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських відносин. Однією з основних проблем українського державотворення, яка потребує невідкладного вирішення, є нагальна потреба у покращення організації та функціонування публічної адміністрації, адже органи публічного управління, у тому числі й місцеві державні адміністрації, здійснюють реалізацію найважливіших функцій держави. Новосформовані районні державні адміністрації керуються у своїй діяльності чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації», який не в повній мірі відповідає



сучасним викликам і загрозам у цій сфері. Тому вкрай необхідним є доопрацювання проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших нормативних актів щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні».

Для виконання реалізації функціонального напрямку доцільно створити багаторівневу систему аналізу актів місцевого самоврядування на предмет відповідності їх Конституції та законам України, що проводитиметься: районними державними адміністраціями – актів міських, селищних, сільських рад; обласними державними адміністраціями – актів районних рад; актів обласної ради – органом із забезпечення законності центрального рівня, який в разі виявлення порушень законодавства матиме право звернення до органу або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення, а за відсутності належної реакції — звернення до суду про визнання даного акта незаконним та його скасування повністю або у конкретній частині.

Паралельно із внесенням змін до діючого національного законодавства, що стосується державного управління, необхідно модернізувати законодавство місцевого самоврядування. У державі існує великий пласт законодавства, яке регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, проєкт його необхідно привести у відповідність до сучасних змін та уніфікувати.

Залишається відкритим питання щодо доопрацювання законопроекту про внесення відповідних змін до Конституції України, які стосуватимуться децентралізації публічної влади, удосконалення територіальної організації публічного управління, збільшення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Слід визначити систему чітких критеріїв у розмежуванні повноважень держави та органів місцевого самоврядування, сформулювати перелік умов передачі на потрібний рівень за принципом субсидіарності.

6. Розкрито перспективи розвитку публічно-управлінських відносин в Україні в контексті запровадження європейського досвіду.

Пропонується імплементувати Європейську стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні у створенні електронного уряду. Впровадження інструментів «електронного уряду» в інноваційних публічно-управлінських відносин України надає позитивний вплив на становлення good governance, таких його принципів як відкритість, партисипація, відповідальність і ефективність. Вони забезпечують більш широку участь громадян в обговореннях, голосуванні Он-лайн, надають більш вільний доступ до публічної інформації, підзвітність представників публічної влади громадянам.

Варто підкреслити, одним із найважливіших і найскладніших напрямів державної політики є правове забезпечення управління в органах публічної адміністрації.

Здійснивши комплексний аналіз нормативно-правової бази, слід зауважити, що вона потребує систематичного вдосконалення, орієнтуючись на конституційні засади діяльності органів публічної адміністрації. Серед широкого комплексу заходів модернізації публічного управління в Україні є вдосконалення правових засад функціонування органів публічної адміністрації та впровадження європейських підходів до функціонування публічного сектору.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с. URL: [https://despro.org.ua/media/articles/04\\_book\\_berdanova\\_vakulenko\\_ctateg\\_chne\\_planuvann.pdf](https://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctateg_chne_planuvann.pdf) (дата звернення: 10.11.2021)
2. Бережний В. О. Сучасні концепції публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 31-38.
3. Бедний О.І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 40(1). С. 131–134.
4. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. №2 URL: [http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf) (дата звернення: 16.10.2021)
5. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 128–132. (дата звернення: 10.11.2021)
6. Буглак Ю. Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органам виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 12/2018. с.166-172. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/31.pdf> (дата звернення: 10.11.2021)
7. Бухтатий О. Є. Проблемні питання впровадження в Україні електронної демократії. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 4. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/05.pdf> (дата

звернення: 16.10.2021)

8. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Мелітополь : ТОВ «Колор Принт», 2020. 204 с

9. Гнатовська А. І. Концепція «сервісної держави»: досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації. *НУ «ОЮА»*, 2021. с. 37-41

10. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2010. № 2. С. 5-11

11. Дегтярьова І. О. «Багаторівневе регіональне управління» й «багаторівневе регіональне врядування». *Серія: Державне управління*, 2016 р., № 2 (54). с.134-137

12. Державне управління : за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. URL: <https://library.if.ua/book/27/1839.htm> (дата звернення: 14.11.2021)

13. Державне управління: теорія і практика ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.

14. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив URL: <http://www.uiip.org.ua> (дата звернення: 14.11.2021)

15. Децентралізація. Урядовий портал. 2020. URL: [decentralization.gov.ua/news/11909](https://decentralization.gov.ua/news/11909). (дата звернення: 14.11.2021)

16. Журавель Я. В. Поняття та сутність внутрішньо організаційних управлінських відносин. *Наукові записки. Серія право. Випуск 7. Спецвипуск*. 2019. с.54-60. URL: <https://www.cuspu.edu.ua> (дата звернення: 14.11.2021)

17. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручн. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ. : НАДУ, 2010. 368 с.

18. Зіміна О. Становлення та розвиток публічного управління і можливості його впровадження в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 37–46.

19. Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2018. 240 с. URL: <http://academy.gov.ua/analysis/pages/dop/8/files/5b0da6a2-81c7-4903-aeb7-e2db4c6fb205.pdf> (дата звернення: 14.11.2021)

20. Іщенко А. М., Литвин Н. В. Актуалізація та імплементація зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016 р. № 4 (56).

21. Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>. (дата звернення: 28.10.2021)

22. Карабін Т.О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4/2. С. 60–6

23. Катеренюк Н.М. Аналіз формування управлінських відносин у системі публічних органів влади. *Механізми управління розвитком територій: зб. наукових праць у 2 ч. Ч. 1*. Житомир: Поліський національний університет, 2021. С. 222-226.

24. Катеренюк Н.М. Інноваційні підходи до формування управлінських відносин в Україні. *Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки у глобалізаційному та інформаційному суспільстві* збірн III Міжн. наук-прак. конф. м. Переяслав-Хмельницький 29 жовтня 2021 р.і С. 41-43.

25. Катеренюк Н.М. Теоретичні підходи розвитку управлінських відносин в системі органів публічної влади. *Інструменти і практики*

публічного управління в контексті децентралізації : матер. III Міжнародної науково-практичної конференції, 23 червня 2021 року. Житомир : ПНУ, 2021. с.171-175.

26. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді Вид-во УАДУ, 2001. 156 с.

27. Конституція України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 28.10.2021)

28. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: [Монографія]. Харків. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 220 с

29. Кубко Є. Б. Координація. Юридична енциклопедія. Київ: Укр. енци., 2001. Т. 3. С. 345.

30. Кульчій І. О. Проблеми та перспективи організації реформування системи державного управління в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_4_4) (дата звернення: 16.10.2021)

31. Лазор О. Д. Основи публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник. Київ : Ліра. Київ, 2017. 268 с.

32. Михайловська О. В. Публічно-управлінська діяльність за умов демократичних змін. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020 . № 4 (27). С. 5 – 9

33. Михайловська О.В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). 136 с.

34. Надолішній П. І. Принцип «стратегія визначає структуру» і «канони реконструкції соціальної організації» в контексті децентралізації / *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід* : Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. За міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29-30 жовтня 2015 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 144–146.

35. Організаційно-правові засади публічного управління та

адміністрування: навч. посіб. / Укладачі: О. В. Надьон, І. М. Хмиров, Т. О. Луценко. Харків: НУЦЗУ, 2020. 175 с.

36. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 47–51

37. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення: 03.11.2021)

38. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова КМУ; Стратегія від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF>(дата звернення: 03.11.2021)

39. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/ 97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 28.10.2021)

40. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (дата звернення: 28.10.2021)

41. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України; Схема від 10.09.2014 № 442 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.11.2021)

42. Про схвалення концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.17 р. № 649. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/649-2017-р> (дата звернення: 03.11.2021)

43. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Tex> (дата звернення: 03.11.2021)

44. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо

децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019.  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 10.10.2021)

45. Проневич О.С. Європейські стандарти належного врядування на місцевому рівні. *Економіко-правові засади формування та розвитку регіональної інфраструктури в умовах децентралізації економіки України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. молодих учених і студ. (м. Харків, 1-28 лют. 2018 р.). Харків, 2018. С. 16-19. (дата звернення: 10.10.2021)

46. Публічна політика та управління Телешун С.О., О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.В. Вировий. Київ. : НАДУ, 2010. 36 с.

47. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклик та перспективи: матеріали XI наук. інтернет-конф. 29.05.2020. Одема: ОРІДУ НАДУ, 2020. 286 с.

48. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС Черніков Д., Р. Хорольський, О. Синьооки. Київ : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. 31 с.

49. Розвиток публічного управління в Україні: наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (28 травня 2021 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 228 с. URL: [http://www.lvivacademy.com/nauka\\_2020/download\\_2021/konf\\_2021.pdf](http://www.lvivacademy.com/nauka_2020/download_2021/konf_2021.pdf) (дата звернення: 10.10.2021)

50. Романюк С. Еволюція підходів до підтримки регіонального розвитку в країнах світу. *Ефективна економіка: електро-нне наук. фахове видання*. 2013. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1829> (дата звернення: 10.10.2021)

51. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

52. Сітар Д.В. Субсидіарність як принцип розподілу повноважень



публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70) Ч. 2 № 2 2020. URL: [http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2\\_2020/part\\_2/22.pdf](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/22.pdf) (дата звернення: 10.10.2021)*

53. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. - Вип. 1. С. 18-25.

54. Шавкун І. Г. Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («GOOD GOVERNANCE»). *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2017. Вип. 1. С. 35-44

55. Шевченко О., Сенченко Л. Правові засади координації центральних органів виконавчої влади. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2020. № 5. С. 84–93.