

Плотнікова М. Ф., к.е.н., доцент,  
*Житомирський національний агроекологічний університет*

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНОМ**

Доволі часто в науковій літературі триває диспут щодо сутності питання та змісту категорії «публічне управління». Тлумачення поняття в науковій літературі часто-густо ототожнюється з функціями держави як суспільної інституції, зокрема, «Державне управління (публічне управління, англ. public administration) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного

соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод» [1, с. 7]. В той же час дослідження відзначаються різноплановими підходами та різними точками зору. Одні публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. На їх погляд, наочним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка відповідно до ч.1 ст. 6 Конституції України реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади [2]. На думку В. Козака «публічне управління становить тип управлінської діяльності, що реалізується певними суб'єктами, насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Особливою характеристикою органів державної влади є те, що вони мають зовнішню спрямованість своєї діяльності» [3]. Аналогічною є позиція Р. Мельника, який підтримує думку, що «Публічне управління є формою діяльності органів виконавчої влади» [4].

В нашому розумінні публічне управління в регіоні має здійснюватись його громадянами з метою забезпечення вирішення соціально-економічних потреб населення в рамках організації його (населення) нормальної життєдіяльності у відповідності до конституційних прав і свобод. Місцеві державні органи влади в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою. Враховуючи, що органи державної влади діляться на законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, розглянемо природу цих органів, їх залежність і функції, які передбачено Конституцією України. Так, ст.5 Конституції України передбачає, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Таким чином ми бачимо, Основним Законом передбачено, що управлінська функція в Україні належить її народу. Своїми рішеннями (через вибори) народ визначає форми

організації державних владних органів. В ст. 6 Конституції України передбачено, що «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Отже, механізм народовладдя в Україні розрізняє дві основні форми демократії: пряму (безпосередню) і здійснювану через відповідні органи, насамперед через представницькі та інші виборні органи.

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має безумовне й пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. В частині I ст. 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції України як народне волевиявлення. За змістом воно може стосуватися будь-яких аспектів життя народу: політичного, економічного, соціального, культурного тощо. Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися в певних правових формах, які попередньо визначаються й закріплюються Конституцією України та окремими законами України.

У ст. 69 Конституції України проголошується, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум (конституційне право зараховує їх до основних форм реалізації безпосереднього народовладдя) та інші форми безпосередньої демократії. До інших форм прямого народовладдя належать народні обговорення, плебісцити, відкликання депутатів, загальні збори населення. Пряме народовладдя, пряма демократія – це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади, органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень, передбачених Конституцією України та законами України. Отже, теоретична частина (законодавче поле) системи народного волевиявлення

вибудована доволі ґрунтовно і якісно. Тому наслідками наявних асиметрій та диспропорцій розвитку країни є недостатній рівень духовного та культурного розвитку та світоглядні підходи до її покращення.

Як аксіому, потрібно прийняти точку зору на те, що все що наповнює навколишній Простір (Космос) підпорядковується певним космічним законам. В різні часи були різні точки зору на відносини Людини і Природи. В II пол. XIX ст. виникають ідеї, названі пізніше космізмом. Основні риси космізму: 1) Людина-основна частина Природи; 2) Людину і Природу не слід протиставляти один одному, а розглядати їх треба в єдності; 3) Людина і все, що його оточує – це частки єдиного, Цілого; 4) Відповідальність Розуму перед Природою. Український вчений С. А. Подолінський, обрахувавши баланс енергії для планети Земля, показав залежність ноосфери від джерел енергії і їхній культурний вплив на формування економіки і соціуму Землі. Цим він дав поштовх і підґрунтя працям Вернадського, Ціолковського та інших вчених. Виходячи з того, що Людина частина Природи, її невід’ємна складова, головне завдання, яке постає в суспільстві – змінити свідомість людей по відношенню до Землі, до Природи. Адже, якщо розглядати це питання глибоко, гармонія Людини і Природи є запорука нормального, щасливого життя майбутніх поколінь. Керуючись цим Всеукраїнська громадська організація «Народний рух захисту Землі» своєю програмною метою визначила приведення Землі в ідеальне середовище для проживання Людини, як це було передбачено Богом. Для досягнення цієї мети було визначено стратегічні завдання. Одне з них, яке дозволяло розпочати процес гармонізації Людини і Природи – реалізація ідеї родових садіб і родових поселень на сільських територіях, суть якої полягає в наступному: надати законодавче право кожному громадянину України, при бажанні, отримати 1 га землі для облаштування родової садиви. Безоплатно. В постійне, безстрокове користування. Без права продажу. З правом передачі лише в спадок [5-10]. Світова практика стійкого багатофункціонального розвитку налічує десятки років свого визнання та має значний досвід у всіх сферах суспільної діяльності [13-16].

Цей процес почав розвиватись на поч. XXI ст. в Україні.

Головними завданнями поселенців на початковому етапі було облаштування родових садиб, збереження українських звичаїв і традицій. Але зустрічі жителів родових поселень в житомирській області, які були організовані (за бажанням самих поселенців) починаючи з 2014 р. в м. Житомирі, з питань духовного розвитку, показали наступну тенденцію. Якщо, раніше поселенці висловлювались за те, що головним для організації міцного родового поселення є як найскоріше облаштування родових садиб, то тепер половина висловили думку, що з самого початку необхідно було організувати планомірні, регулярні зустрічі жителів поселення (на крайній випадок, бажаних) з питань духовного розвитку, з врахуванням новітніх знань з усіх доступних першоджерел. І як показує практика, саме жителі родових поселень привносять в життя сільських територій «друге дихання», нові ідеї, активну життєву позицію народних мас через громадські місцеві організації, як одну із форм публічного управління. Так, у Несолонській сільраді, Новоград-Волинського району Житомирської області використано принцип «копного» права через виборних представників вулиць, які об'єднуються у конференцію громади. Конференція обрала Раду старійшин, затвердили Статут Громади, організаційну структуру і перспективний план розвитку Громади, визначила Комітети Громади за напрямками діяльності. В даному прикладі базового рівня система публічного управління діє наступним чином: 1) представники вулиць шляхом опитування жителів своєї вулиці визначають перелік питань, необхідних для вирішення; 2) на конференції ці питання аналізуються, обговорюються і приймаються рішення, які з них ставити до вирішення і в якому порядку; 3) затверджені до вирішення питання, як рішення конференції, доводяться до відповідного Комітету Громади, який готує необхідні документи для його подальшого вирішення; 4) ті рішення Громади, які подані до розгляду і вирішення сільрадою, розглядаються на сесії, де приймаються відповідні рішення; 5) рішення громади, які потребують розгляду в районі, області чи на інших рівнях, розглядаються на сесії сільради і підтримуються або не підтримуються. Таким чином реалізовано практичний прояв публічного управління (народовладдя) через функціонування громад як громадських організацій. Інший

прикладом є діяльність громади родових поселень області (Круг поселень), що самоорганізуються для напрацювання пропозицій обласним органам влади, з питань більш ефективного багатофункціонального розвитку сільських територій. Таким чином публічне управління формує чіткий механізм реалізації пропозицій територіальних громад, направлений на покращення соціально-економічних та інших умов життєдіяльності населення територій через пріоритетні вектори роботи управлінських структур відповідних рівнів і форм. Утворені за принципами, викладеними в концепції «Родова садиба» сільські населені пункти (родові поселення), на територіях «умираючих» або вже опустілих сіл, на своїх зборах представників родових поселень області (Круги поселень), розглядають питання розвитку сільських територій шляхом більш ефективного реалізації вказаної концепції на території області. Запропонований Кругом родових поселень механізм співпраці родових поселень і місцевих органів влади був підтриманий на районному і обласному рівнях. Він передбачає напрацювання Кругом поселень пропозицій по відродженню сільських територій області через реалізацію ідеї «Родова садиба» та удосконалення співпраці громад родових поселень з місцевими органами влади. Пропозиції Круга поселень, в запропонованому варіанті, проходять розгляд у відповідних обласних державних структурах (за пропозицією – Координаційна рада). Перелік обласних державних структур які мають відношення до теми родових садиб встановлений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 червня 2014 р. №43381/8/1-09.

При підтримці внесених пропозицій вони направляються на розгляд обласної державної адміністрації або облради. Наразі вказані пропозиції проходять стадію всебічного вивчення і погодження у відповідних інстанціях. Розвиток сільських територій через реалізацію принципів визначених в концепції «Родова садиба» являє собою принципово новий підхід в організації нових населених пунктів на сільських територіях, як в питаннях організації населених пунктів, так і в організації громад. Враховуючи принципово нові підходи в таких населених пунктах поселяються люди молоді і відповідальні за себе, своїх нащадків і територію на якій проживають. І вони активно включаються в

процес розбудови території і громади поселення. Виходячи з того, що родові поселення заселяються людьми на віки і враховуючи їх активну життєву позицію, вони можуть слугувати прикладами публічного управління розвитком сільських територій. Таким чином вибудовується система зворотного зв'язку між населенням і державними та представницькими структурами місцевих органів влади на рівні сільради, району, області, що і являє собою одну форм практичного публічного управління на території області. Публічне управління регіоном, зокрема на рівні області включає наступні складові системи менеджменту.

1. *Мета* – управління територіями через залучення до цього процесу їх жителів.

2. *Завдання*:

2.1. Зміна свідомості жителів відповідних територій з орієнтацією на першочерговість духовної складової в житті людини;

2.2. Особлива увага збільшенню духовної складової у вихованні молоді;

2.3. Орієнтацію освітніх, культурних, мистецьких установ і закладів на пропаганду верховенства духовності в житті людини.

Механізм реалізації – створення громад у формі громадських організацій (ГО) – для а) громадського управління життєдіяльністю громад; б) напрацювання пропозицій по удосконаленню організації управління відповідними територіями; в) подання пропозицій на більш високі рівні: громад, державних та представницьких органів управління (району, області) по вирішенню соціально-економічних проблем в області.

3. Розробка та прийняття ГО відповідних громад Програм соціально-економічного розвитку їх територій.

4. Проведення ГО (відповідних громад) інформаційно-роз'яснювальної роботи на своїй території у відповідності до прийнятих ними Програм.

5. Налаштування територіальних громад на досягнення соціально-економічних завдань – через певні механізми.

6. Активна участь ГО громад в реалізації рішень місцевих органів державної і представницької влади (сільрада, район, область) направлених на вирішення соціально-економічних

завдань, які передбачають покращення життя населення області.

7. Поширення на всю область прикладів позитивного досвіду публічного управління розвитком окремих територій через успішну роботу деяких ГО місцевих громад.

**Список використаних джерел:**

1. Немець Л. М. Муніципальне управління: навч. посіб. для самост. роботи студ.-магістрантів, які навчаються за спец. «Економічна та соціальна географія» / Л. М. Немець, Ю. К. Яковлева, І. О. Полевич. – Харків, 2013. – 74 с.

2. Конституція України (зі змінами та доповненнями станом 15.06.2017 відповідно до Документу 254к/96-вр, поточна редакція від 30.09.2016, підстава 1401-19) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Козак В. Публічне управління в системі координат української державності / В. Козак // Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. – 2015. – Вип. 44. – С. 64-70.

4. Мельник Р. С. Категорія «Публічне управління» у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – №1(3). – С. 8-14.

5. Plotnikova M. Conceptual Basis for Ukrainian Rural Development // Regional Formation and Development Studies. – 2015. – №3. – P. 134-144.

6. Inspiring Stories from Ecovillages: Experiences with Ecological Technologies and Practices / Editors: Ansa Palojarvi, Jarkko Pyysiainen, Mia Saloranta. Vilnius: BMK Leidykla, 2013. – 120 p.

7. Living in harmony: inspiring stories from ecovillages / Dalia Vidickiene. Vilnius: BMK Leidykla, 2013. – 124 p.

8. Plotnikova M. Innovative character of rural territories social potential realization // Management Theory And Studies For Rural Business And Infrastructure Development. – 2014. – №36.– P. 956-958.

9. Батуріна Р. М. «Родова садиба» – один з напрямів сталого розвитку сільських територій // Агроінком. – 2013. – № 4-6. – С. 102-109.

10. Кропивко М. М. Організаційні особливості створення родових садиб як альтернативної форми розвитку господарств



населення / М. М. Кропивко // Науковий вісник Мукачівський державного університету. – 2015. – №2 (4). Ч. 2 – С. 24-29.

11. These are the world's fastest growing cities. They're all in Africa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zmescience.com/science/news-science/world-fastest-growing-cities-22032017/>

12. Ryan's Recycling [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ryansrecycling.com>

13. Christian D. L. Creating a Life Together: Practical Tools to Grow Ecovillages and Intentional Communities / D. L. Christian. – Paperback: New Society Publishers, 2003. – 273 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://archive.org/details/fa\\_Creating\\_a\\_Life\\_Together-Practical\\_Tools\\_to\\_Grow\\_Ecovillages\\_and\\_Intentional\\_Com](https://archive.org/details/fa_Creating_a_Life_Together-Practical_Tools_to_Grow_Ecovillages_and_Intentional_Com)

14. Follett M. P. Creating Democracy, Transforming Management / P. Mary, J. C. Tonn. – New Haven: Yale University Press, 2003. – 366 p.

15. Gilman R. The Eco-village Challenge. The challenge of developing a community living in balanced harmony – with itself as well as nature – is tough, but attainable / R. Gilman // Context Institute. Catalyzing a graceful transition to the Planetary Era. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.context.org/iclib/ic29/gilman1/>

16. Global Ecological Network (GEN). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gen.ecovillages.org/>