

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ**  
**КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ Є.М. Черних

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Кваліфікаційна робота**

за освітнім ступенем «Магістр»

на тему: **«Формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління»**

Студентки економіко-правового факультету спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

освітнього ступеня «Магістр»

Костюк Марини Анатоліївни

Науковий керівник:

Бражко О.В., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права та публічного адміністрування Маріупольського державного університету

Рецензент: Левицький С.І., доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної кібернетики та інженерії програмного забезпечення Запорізького інституту економіки та інформаційних технологій

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 р.

**Маріуполь – 2020**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	8
1.1 Поняття та система суб'єктів публічного управління.....	8
1.2 Аналіз наукових досліджень механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління.....	18
Висновки до розділу 1 .....	23
<b>РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ТА ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	25
2.1 Інституціональна взаємодія як специфічна особливість сфери публічного управління.....	25
2.2 Теоретичні засади організаційно-правового механізму взаємодії суб'єктів публічного управління.....	34
2.3 Особливості формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління .....	44
Висновки до розділу 2 .....	51
<b>РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ТА ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	54
3.1 Проблеми та напрями вдосконалення механізмів вертикальної взаємодії суб'єктів публічного управління .....	54
3.2 Проблеми та напрями вдосконалення механізмів горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління .....	64
Висновки до розділу 3 .....	76
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	78
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	83

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження** обумовлюється, перш за все, потребою розвитку демократії в сучасних суспільствах, налагодження цивілізованих відносин між державою і структурами громадянського суспільства.

Виклики зовнішнього середовища змушують держави реформувати адміністративну систему, пристосовуючи її до глобальних змін. Ці зміни можуть призводити до оптимізації структури органів публічної влади і виконання державних функцій в умовах міждержавної інтеграції, підвищення якості надання адміністративних послуг, а також становлення повноправного громадянського суспільства та зміцнення довіри до органів державної влади з боку населення.

Процес становлення державності в розвинених демократичних країнах полягає не стільки в ринкових перетвореннях, скільки в розвитку громадянського, або, як його ще називають, відкритого суспільства. Ось чому сьогодні в Україні стає все більше нагальною потреба розробки системи, що визначатиме взаємодію органів влади і громадськості. Об'єктивною основою такої взаємодії є організаційно-правові механізми, побудовані на засадах партнерства та паритетного діалогу.

Слід зазначити, що в даний час заходи по формуванню ефективного механізму публічного управління приймаються в Україні на всіх рівнях. Так, за останнє десятиліття в Україні проведені адміністративна реформа, реформа державної служби, децентралізація влади, розпочалось формування електронного уряду. Однак змістовний перетин зазначених реформ більше не дозволяє їх розділяти на окремі приватні реформи. Сьогодні актуальним є комплексне реформування державного сектора з усіма його компонентами.

У цих умовах є важливим наукове осмислення проблеми взаємодії держави, органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства,

розробка механізму вертикальної та горизонтальної взаємодії розглянутих основоположних складових соціальної системи.

Загалом оцінюючи ситуацію, можна сказати, що для взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні вже створені певні умови, але вони повинні отримати стимули для подальшого інтенсивного розвитку на основі системного підходу до формування української моделі громадянського суспільства, націленої на досягнення високих стандартів якості життя громадян і реалізацію демократичних прав і свобод. Органи влади у своїй діяльності повинні виходити з того, що соціальний прогрес, економічний розвиток неможливо реалізувати повною мірою без активної участі з боку суспільства. Світовий досвід вказує на те, що саме суспільна участь дозволяє досягти значної ефективності в усіх сферах життя від соціальної політики до державного управління.

Наявність ефективної системи публічного управління є необхідною передумовою для демократичного врядування, забезпечення подальшого курсу нашої держави на європейську інтеграцію. У зв'язку з цим з метою забезпечення функціонування ефективної системи публічного управління важливого значення набуває створення умов для діяльності усіх суб'єктів публічного управління, забезпечення їх внутрішньої та зовнішньої комунікації, досягти чого можливо у результаті упорядкування управлінських процедур та налагодження конструктивного діалогу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями взаємодії суб'єктів публічної влади в різних сферах займалися багато вчених, серед яких варто виділити таких, як: О.М. Бандурка, В.М. Гаращук, К.О. Глубоченко, І.І. Ісаєнко, Л.В. Козлова, М.В. Корнієнко, М.І. Костромітіна, О.П. Процків, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, Ю.С. Назар, Л.О. Фещенко, А.В. Халецький та ін. Проблеми взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства відображено у наукових розробках відомих у світі фахівців, таких як: Х. Арендт, Р. Дарендорф, Д. Коен, Ю. Кока, Р. Патнем, Ж.-Л. Поже, К. Поппер, А. де Токвіль,

Р. Хайнеман, Р. Хербут та ін. Незважаючи на існування великої кількості наукових досліджень проблем взаємодії суб'єктів публічної влади, сьогодні існує великий спектр концепцій щодо понять «взаємодія», «механізм взаємодії», «вертикальна взаємодія», «горизонтальна взаємодія», «субординація», «координація», «реординація». Аналізуючи категорію «механізм взаємодії» вітчизняні та зарубіжні вчені розходяться в розумінні окремих його компонентів, що ускладнює науково-практичне використання категоріально-понятійного апарату.

**Об'єктом дослідження** є система взаємодії суб'єктів у сфері публічного управління.

**Предметом дослідження** є формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління.

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів реалізації вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів у сфері публічного управління України та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення діяльності органів публічної влади у даній сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- визначити поняття та систему суб'єктів публічного управління;
- проаналізувати наукову дослідженість механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління;
- розкрити сутність інституціональної взаємодії як специфічної особливості сфери публічного управління;
- дати характеристику теоретичним засадам організаційно-правового механізму взаємодії суб'єктів публічного управління;
- з'ясувати особливості формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління;
- визначити проблеми та напрями вдосконалення механізмів вертикальної взаємодії суб'єктів публічного управління;
- визначити проблеми та напрями вдосконалення механізмів

горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління.

**Методи наукового дослідження.** Для всебічного дослідження поставлених у роботі завдань використано загальнонаукові та спеціальні методи. Зокрема, використано методи: аналізу та синтезу – для детальної характеристики обраного об'єкту дослідження; узагальнення – для розкриття теоретико-методологічних засад механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів сфері публічного управління; порівняльно-правовий та систематизації – для вивчення нормативно-правового забезпечення взаємодії у сфері публічного управління; системний метод – при розкритті концептуальних засад вертикальної та горизонтальної взаємодії у сфері публічного управління; логічний, діалектичний, комплексного і системного підходів – для вдосконалення окремих дефініцій; порівняння та узагальнення – для дослідження особливостей формування взаємодії у сфері публічного управління; метод моделювання – при розробці напрямів удосконалення взаємодії у сфері публічного управління. Використання цих інструментів у сукупності забезпечують досягнення поставленої мети та достовірність отриманих результатів.

Теоретичною та емпіричною базою дослідження є наукові розвідки вітчизняних та зарубіжних учених, присвячені дослідженню механізмів взаємодії та комунікації суб'єктів публічного управління.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні механізмів реалізації вертикальної та горизонтальної взаємодії у сфері публічного управління України та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів формування взаємодії у сфері публічного управління.

Найсуттєвіші результати дослідження, що містять елементи наукової новизни, конкретизовано в таких наукових положеннях:

– охарактеризовано механізм вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, в структурі якого запропоновано виділяти

чотири складові: нормативно-правову, організаційну, ресурсну, інформаційного забезпечення;

– поглиблено понятійно-категорійний апарат науки публічного управління;

– удосконалено підходи до розуміння сутності категорій «суб'єктів публічного управління», «механізм взаємодії», «вертикальна взаємодія», «горизонтальна взаємодія»;

– на основі ґрунтовного аналізу проблем, які виникають у зв'язку з формуванням механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії, розроблені та запропоновані рекомендації щодо їх вирішення.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні положення кваліфікаційної роботи доведено до конкретних рекомендацій; можуть бути корисними в подальших дослідженнях, пов'язаних з механізмами вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, що сприятиме налагодженню ефективного діалогу між суб'єктами публічного управління.

**Особистий внесок.** Кваліфікаційна робота є самостійною науковою працею, вона містить отримані автором особисто результати в галузі науки публічного управління.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження були апробовані шляхом участі в круглому столі «Місцеве самоврядування в Україні та світі» (07 грудня 2020 року, м. Маріуполь, Маріупольський державний університет), за результатами участі опубліковані тези в матеріалах збірнику.

**Структура дослідження.** Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Обсяг роботи становить 82 сторінки без врахування списку використаних джерел. Список використаних джерел налічує 128 найменувань та розташований на 14 сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 1.1 Поняття та система суб'єктів публічного управління

Перш ніж перейти до дослідження механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, слід розпочати з розкриття основних визначень понять.

Термін «публічне управління» визначено в Глосарії Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй як ключову галузь практики та теорії публічного адміністрування, яка зосереджена на вирішенні питань управління у внутрішній діяльності органів державної влади, зокрема, контролю, керівництва, планування, організаційного та інформаційно-технічного забезпечення, управління персоналом та оцінювання ефективності [1].

В Україні на законодавчому рівні не закріплено визначення поняття «публічне управління», а термін «public» (публічний), який застосовується в наукових працях зарубіжних вчених, часто замінюють на «державний» («state»). Однак публічне управління як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення на відміну від державного управління [2, с. 23]. На нашу думку, це пояснюється тим, що сьогодні в Україні ще не повністю проявились суттєві відмінності між «публічним» та «державним» управлінням. Діяльність органів державної влади, як і раніше, підпорядковується стандартам і процедурам раціонального бюрократичного підходу, який є не є достатньо придатним для запровадження демократичних основ урядування в умовах динамічних змін як внутрішнього, так і зовнішнього середовищ [3, с. 130].



В перекладі з латинської «публічний» («publica») – «державний» або «суспільний», «народний» означає: 1) суспільний, гласний, відкритий; 2) прилюдний, тобто такий, що здійснюється в присутності людей, публіки; 3) загальнодоступний, загальний, громадський, тобто призначений для широкого відвідування, користування; 4) спільний, доступний для всіх, який служить всім [4, с. 6].

У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства має набувати все більшої «публічності», відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. В умовах демократизації суспільства, коли має бути достатньо високий рівень розвитку громадянського суспільства, державна влада фактично перетворюється на публічне управління і перебуває у суттєвій залежності від суспільства (публіки). У цьому випадку справді варто говорити про «публічну владу», «публічне управління» як поєднання державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування. Це зумовлюється універсальністю інтересів суспільства, мети та завдань, для досягнення та вирішення яких приймають активну участь обидві системи, а також самою сутністю управлінської діяльності [5, с. 145].

Окремі вчені, зокрема, А.В. Толстоухов, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук вказують на «необхідність переулаштування від методів класичного державного управління до публічного» та зазначають, що його становлення та вдосконалення є оптимальним способом поліпшення ситуації в державі. Ці науковці вказують на наявність процесу, який можна назвати «роздержавленням управління» під впливом глобалізації, інтеграції та фрагментації [6, с. 12].

На думку Л.М. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та інститутів громадянського суспільства в межах встановлених законодавством повноважень, прав та обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо

формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності в результаті підвищення ступеня підтримки з боку громадськості та синхронізації суспільства навколо спільної мети, пов'язано з цінностями демократичного розвитку, принципом верховенства права, поваги до гідності людини, недопущення дискримінації, рівності громадян, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [7, с. 144]. Таким чином, основні питання в державі здійснюються саме через систему державного і муніципального управління і обумовлену виконуваними ними функціями. При цьому безпосередня реалізація функцій держави здійснюється державним і муніципальним апаратом, тобто сукупністю державних і муніципальних органів, в тому числі, їх посадовими особами [8, с. 18–19].

Термінологічне словосполучення «публічне управління» на думку К. Поллітта можуть використовувати у, що «найменше, трьох основних значеннях: діяльності державних службовців і політиків; структури і процедур органів державної влади; системного вивчення діяльності та структур і процедур [9, с. 24]. Використовуючи ці три компоненти для розуміння публічного управління, яке лише проходить етап становлення в Україні, його можна визначити як діяльність публічних службовців, що гарантує забезпечення ефективного функціонування всієї системи органів публічної влади як цілісного механізму, який функціонує за допомогою певних структур і процедур з метою ефективної реалізації державної політики.

Ще один з сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт акцентує увагу на тому, що «публічне управління не є чимось нейтральним, процесом, який технічно відбувається, так як управлінська діяльність здійснюється та пов'язана з політикою, правом та громадянським суспільством» [10, с. 127].

Публічне управління (англ. – public management), на думку

І.А. Грицяка, – це діяльність, що здійснює забезпечення ефективного функціонування системи державних органів влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громадян та інших суб'єктів публічного управління для реалізації державної політики у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства [11, с. 5].

Як різновид управління, публічне управління включає: державне управління, в якому суб'єктом є держава; 2) громадське управління, в якому суб'єктами виступають недержавні інституції [12, с. 84]. При цьому державне управління розглядається у вузькому розумінні, а до громадського управління можна також віднести органи місцевого самоврядування.

У вищенаведених визначеннях поняття «публічне управління» важливими компонентами є громадянське суспільство та політика (державна, публічна), з якими тісно пов'язана діяльність різних суб'єктів.

Отже, публічне управління можна визначити як один з видів суспільно корисної діяльності, здійснюваної певними суб'єктами, у т. ч. органами державної та муніципальної влади. При цьому при реалізації публічного управління в більшій мірі необхідним є використання позапримусових механізмів (на відміну від «державного управління», яке ґрунтується на примусових механізмах) та проявлятися у взаємовідносинах органів державної влади з органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами публічного управління.

Загальними складниками ефективного механізму публічного управління та адміністрування є:

- суб'єкт управління, що має повноваження та обов'язки в сфері управління;
- об'єкт управління, який повинен відповідним чином здійснювати реагування на дії суб'єкта;
- суспільно значимий факт, який є підставою виникнення публічного управління;

– дії суб'єкта та об'єкта, що є спрямованими на управління [13, с. 64].

Із метою визначення поняття та системи суб'єктів публічного управління, необхідно розкрити загальне поняття «суб'єкт», «суб'єкт права», і далі перейти до з'ясування змісту категорії «суб'єкт публічного управління», її особливостей, а також визначити систему суб'єктів публічного управління.

Суб'єкт (з лат. «subjectum» – те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії поняття, яке означає носія діяльності, який пізнає навколишній світ та здійснює вплив на нього; людину або групу осіб, культуру, суспільство або людство в цілому. Суб'єктом є особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій [14, с. 613]. Тлумачний словник визначає поняття «суб'єкт» у декількох значеннях: як істоту, яка здатна пізнавати навколишній світ, об'єктивну дійсність, здатна цілеспрямовано діяти; особу або групу осіб, організацію і т.д., які виконують активну роль у визначеному процесі, акті; особу або організацію як носія певних прав і обов'язків; людину як носія певних фізичних і психічних якостей; людину як об'єкт дослідження; предмет судження [15].

Хаустова М. вказує на загальність та первинність поняття «суб'єкт права», на відміну від поняття «суб'єкт правовідносин», яке носить конкретний і вторинний характер.

Досить цікавою є позиція професора С.С. Алексєєва, який вважає, що суб'єкту права притаманні дві основні ознаки. По-перше, наявність властивості фактично бути носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (мати зовнішню відокремленість, персоніфікованість, здатність виробляти, виражати та виконувати персоніфіковану волю). По-друге, здатність бути учасником правовідносин через набуття властивостей суб'єкта права за допомогою юридичних норм [16, с. 69].

Теоретики права трактують, що суб'єктами (учасниками) правовідносин виступають індивідуальні або колективні суб'єкти, які на основі норм права користуються своєю правосуб'єктністю в конкретно визначених правовідносинах, тобто здійснюють реалізацію суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, повноважень та здатні нести юридичну відповідальність. Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, необхідно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) [17, с. 43].

Таким чином, суб'єкт права – це особа, яка через вольові дії здатна брати участь у правовідносинах та через наявність правосуб'єктності є носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

Щодо науки адміністративного права, то В.Б. Авер'янов під суб'єктом адміністративного права розуміє учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [18, с. 189].

Старилов Ю.М. зазначає, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального), в самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [19, с. 418].

Із позиції Ю.М. Фролова, в найзагальнішому розумінні суб'єкт адміністративного права може бути визначений як особа, яка є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має потенційну здатність бути учасником адміністративно-правових відносин [20, с. 557].

О.І. Сушинський вказує на те, що домінуючим у системі державного управління є «владний суб'єкт або суб'єкт з владними повноваженнями як рухома сила управлінського процесу» [21, с. 5]. На думку дослідника, діяння суб'єктів управління та здійснення владних повноважень є домінуванням вольової рефлексії відповідного суб'єкту суспільних відносин щодо

отримання і осмислення інформацій та відповідне на них реагування [21, с. 8].

Відповідно до п.7 ч.1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, «суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [22]. Це визначення найбільш точно формує уявлення про суб'єкт публічної служби не тільки як інституцію, але і як посадову особу, чиновника.

Крім того, у п.1 ч.1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» також закріплено визначення «суб'єкт владних повноважень», до яких відносяться органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання [23].

При цьому, М. Карпа узагальнює проведені дослідження поняття суб'єктів публічного управління, пропонуючи виділяти наступні ознаки суб'єктів публічної служби як публічної інституції:

- формуються державою або безпосередньо народом відповідно до закону і діють на його основі;
- володіють публічними функціями та/або спеціальними функціями, спрямованими на задоволення публічного інтересу;
- мають організаційну та функціональну структуру;
- взаємодіють з іншими суб'єктами публічної служби;
- мають визначений підвідомчий та територіальний характер діяльності;
- можуть мати державно-владні повноваження, що дозволяють йому здійснювати юридично обов'язкові дії (видання нормативних чи індивідуальних актів, здійснення переконання, стимулювання, контролю, а за

необхідності, державного примусу);

– зазвичай володіють ресурсами державної чи/та комунальної власності [24, с. 111].

Слід зазначити, що управління справами суспільства здійснюється всіма суб'єктами публічної влади, серед яких виділяються: держава та її органи; публічні інститути політичного, економічного, соціального характеру (партії, фінансово-промислові групи, профспілки, групи інтересів); окремі видатні політичні діячі.

Проаналізувавши законодавство України, доцільно навести загальний перелік суб'єктів, задіяних у правовідносинах в сфері публічного управління. Так, суб'єктами правовідносин можуть бути:

- Президент України (розділ V Конституції України);
- орган законодавчої влади, тобто Верховна Рада України (розділ IV Конституції України);
- органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади (розділ VI Конституції України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»);
- органи судової влади (розділ VIII Конституції України, Закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»);
- представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);
- прокуратура України (Закон України «Про прокуратуру»);
- органи місцевого самоврядування: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старости; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення (розділ XI Конституції України, Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- посадові чи службові особи зазначених вище органів;
- інші суб'єкти, які виконують владні управлінські функції, наприклад: громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону (Закон України «Про громадські об'єднання», «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону») тощо;
- інститути громадянського суспільства. Так, в Україні до інститутів громадянського суспільства відносять: громадські організації, релігійні організації, благодійні організації, професійні спілки, об'єднання професійних спілок, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України [25] (Закон України «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» та ін.).

На підставі здійсненого дослідження та відповідно до поставлених завдань можемо зробити висновок, що суб'єктний склад правовідносин у публічному управлінні характеризується різним інституційним та статусним наповненням.

Можна цілком погодитись з Н. Обушною, яка зазначає, що визначальними та специфічними серед суб'єктів публічного управління є населення країни (носієм влади залишається народ) та групи інтересів, оскільки в умовах «солідаристичної» цивілізації та змішаної формації саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами [26, с. 58]:

- цілі суб'єктів громадянського суспільства, зокрема органів публічного управління, стратегічні програмні рішення з їх досягнення;
- шляхи задоволення потреб колективу та вирішення суспільно значущих поточних проблем;
- результативність і ефективність публічного управління.



Фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства) і громадські об'єднання можуть виступати в якості учасників а, отже, суб'єктів управлінських відносин з державними органами виконавчої влади, а державні органи, їх структурні підрозділи та службовці як керуючі суб'єкти в адміністративно-правових відносинах один з одним в будь-яких співвідношеннях, а також у відносинах з громадськими об'єднаннями та громадянами [27, с. 16].

Однак найбільший організаційний потенціал, механізми якого всеохоплюючі і проникають в усі сфери суспільних відносин, зосереджений в системі органів виконавчої влади як однієї з гілок державної влади демократично організованою політичної системи. Реальні і владні імпульси організаційного впливу, орієнтовані на законодавство країни, йдуть саме від структур виконавчої влади.

Таким чином, можна зробити висновок, що публічне управління – це система кооперації державних, неурядових, приватних і змішаних структур, покликана забезпечити задоволення суспільних інтересів і рішення колективних проблем. Публічне управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, некомерційних організацій, фактично являє суспільно-державну систему реалізації загальнонаціональних і місцевих інтересів і виробництва публічних послуг.

Публічне управління має враховувати соціально-політичну автономність особистості, залишаючи їй можливість самостійного вибору. Особливого значення набуває рівень зворотних зв'язків, масовий громадський рівень виконання управлінських рішень, де особливий інтерес представляють: 1) групи інтересів (різні громадські фонди, профспілки, етнічні, молодіжні та інші організації з певними інтересами, парламентські лобі тощо); 2) відносини безпосередньо з громадянами (оподаткування, законотворча та правозастосовча практика, підготовка і реалізація соціальних програм); 3) взаємовідносини з комерційними підприємствами (їх правове регулювання і т.д.).

## **1.2 Аналіз наукових досліджень механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління**

Теоретичне підґрунтя та наукову розробленість проблем формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління в нашій державі створено, але його не можна назвати великим. Ці питання рідко концептуально пояснюються, швидше має місце узагальнення фактів. Очевидна необхідність як розробки теоретичних питань механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління на основі аналізу історичного досвіду і зарубіжної практики, положень сучасної соціальної теорії, так і проведення конкретних емпіричних досліджень в області формування державних і муніципальних політик по відношенню до інститутів громадянського суспільства. Це може служити основою для вироблення рекомендацій органам влади, недержавним некомерційним організаціям з метою підвищення ефективності вирішення соціальних проблем, підвищення якості надання соціальних послуг населенню на основі вдосконалення технологій партнерської взаємодії.

Так, дослідженню проблемних питань реформування системи публічного управління, особливостям існуючих моделей присвячено праці вітчизняних та зарубіжних вчених. Вони мають різні бачення щодо форм та способів взаємодії суб'єктів публічного управління, однак акцентують на її необхідності для держави і громадян [28, с. 5]. В доробку В. Авер'янова [29], Г. Атаманчука [30], В. Афанасьєва [31], П. Надолішнього [32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39], Л. Сморгунова [40] здійснено соціально-філософський аналіз публічного управління, методологічної ролі термінів, сутності явищ в аналізі суспільних процесів.

Розглядаючи наукові напрацювання В.Б. Авер'янова, зазначимо, що серед праць автора значна кількість, незважаючи на те, що була видана досить тривалий час тому є актуальною як методологічна база дослідження. Так, в науковому доробку автора висвітлено теоретичні та практичні

проблеми запровадження і розвитку демократичних засад державного управління в Україні. Доведено, що демократична спрямованість інститутів державного управління забезпечується якісним поглибленням адміністративного праворозуміння, повнотою втілення у створюваній українській адміністративно-правовій доктрині принципу верховенства права. Проаналізовано новітні зміни, що відбуваються у системі органів виконавчої влади, їх діяльність з надання адміністративних послуг, видання актів управління, здійснення адміністративних процедур і контрольних проваджень, застосування заходів адміністративної відповідальності, а також у сфері функціонування адміністративних судів [29, с. 10]. Сутність механізмів державного управління, принципи державного управління та ряд інших аспектів входять до предметного поля наукових досліджень Л.Л. Приходченко. Особлива увага автором приділяється забезпеченню та показникам ефективності державного управління [41].

Питання структури та функцій органів публічного управління в Україні та за кордоном, їх спільних та відмінних рис, особливостей відносин з різними суб'єктами висвітлено в працях О. Барабашева, В. Дзюндзюка, В. Корженка, Н. Мельтюхової, О. Оболонського, Г. Одінцової та інших вчених [42; 43; 44].

Різним типам зв'язків в системі державного управління присвячено наукові праці ряду авторів. Розглянемо окремі з них.

Прокопенко Л. зазначає, що ефективність функціонування державних органів влади можна визначати залежно від раціональності вертикальних та горизонтальних зв'язків між органами різних правових статусів. Вчений пропонує виділяти три різновиди зв'язків в організаційній структурі державного управління: субординаційні, реординаційні та координаційні [45].

Козлова Л.В. досліджує субординаційні, координаційні, реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

аналізує ряд наукових праць, особлива увага приділена координаційним зв'язкам [46].

Ісаєнко І.І. у своїх дослідженнях розкриває поняття та сутність координаційного механізму функціонування органів виконавчої влади шляхом виявлення та систематизації основних видів управлінських зв'язків у системі органів виконавчої влади, виходячи з сфери перетинання їх інтересів, напрямку та об'єкту взаємодії, кількості органів виконавчої влади та ступені їх участі тощо; виділяє види та форми координаційних зв'язків в механізмі функціонування органів виконавчої влади [47]. Автор визначає координаційний механізм у системі органів виконавчої влади як процес вироблення та реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади з проблем, що вимагають узгоджених дій. Існують три великі групи координаційних зв'язків у системі органів виконавчої влади, що можуть бути побудовані через різноманітні традиційні організаційні форми: – форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа); – форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворених міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямами діяльності); – інші форми координаційних зв'язків (семінар, симпозіум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо) [48].

Питання взаємодії з громадськістю також знайшло широке відображення в вітчизняній науковій думці. Так, К.О. Глубоченко значну увагу приділяє соціальним комунікаціям органів державної влади та оцінці їх ефективності. Автором обґрунтовано модель підсистеми взаємовідносин державних органів з інститутами громадянського суспільства. Проаналізовано особливості функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з зовнішньою та внутрішньою громадськістю [49; 50; 51].

Халецький А.В. розглядає взаємодію суб'єктів публічного управління умовах виникнення кризових явищ та механізми організації щодо вивчення позицій громадськості з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації [52].

Корнійчук О. досліджує інформаційну діяльність відділів зв'язків з громадськістю органів державної влади, взаємодію владних структур та громади задля підвищення ефективності політики, функцій зв'язків з громадськістю на службі в держави [53, с. 116–121].

Вирішення проблеми «вдосконалення в Україні системи публічно-владних відносин, яка має бути сприятливою для реалізації повноважень суб'єктів територіального розвитку – органів центральної і місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадських організацій ... потребує нетрадиційних підходів, що ґрунтуються на сучасній методологічній базі, яка враховує потенціал самоорганізації соціально-територіальних систем, вплив глобалізації, інформатизації, регіоналізації суспільного життя на децентралізацію публічної влади, посилення ролі інформації, знання, гуманітарних цінностей, феноменів довіри та соціального капіталу, неформальних компонентів взаємодії суб'єктів влади та суспільства як нематеріальних ресурсів розвитку. Зазначені процеси не можна пояснити з погляду традиційних методологічних уявлень про лінійний регіональний розвиток, який здійснюється за законами функціонування моноцентричної влади та адміністративного впливу» [54].

По суті справи, йдеться про «новий концептуальний (сітьовий) підхід, що спирається на вимоги, суть яких полягає в побудові такої системи публічно-владних відносин, яка б забезпечувала функціонування єдиного організаційно-динамічного соціального простору, в якому суб'єкти влади та суспільства діють на основі спільного корпоративного інтересу, на засадах партнерства, добровільності й автономності» [54].

Взаємодію органів публічної влади та громадськості досліджували у своїх наукових працях відомі зарубіжні вчені, такі як: Х. Арендт, Д. Коен,

Ю. Кока, Р. Патнем, Ж.-Л. Поже, К. Поппер, А. де Токвіль, Р. Хайнеман, Р. Хербут та ін. Серед зарубіжних вчених, які досліджували взаємодію державних органів влади та політичних партій слід виділити таких авторів як: Г. Алмонд, М. Бубер, М. Вебер, Ю. Габермас, Б. Гурне, М. Дюверже, Ж. Зіллер, А. Паретто, Н. Парісон, Т. Парсонс, Дж. Прідхем, Ф. Сагафі, А. Чатфілд, К. Ясперс та ін., аналізували

Крім того, є вчені, які проаналізували наявні моделі взаємодії різних держав, що представляють свого роду універсальну еталонну модель, яку можна застосовувати в процесі взаємодії між суб'єктами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, серед них: В. Алексєєв, Т. Бельська, О. Белокурова, В. Журавський, М. Ільїн, М. Орлатий, В. Серьогін, О. Сунгуров, В. Ледеяєв, І. Кресіна.

Проблеми форм і методів взаємодії суб'єктів публічного управління, розробку шляхів її оптимізації здійснили такі вчені: В. Баштанник, А. Білоус, І. Бураковський, О. Валєвський, П. Ворона, В. Войтович, Н. Гаєва, М. Головатий, Л. Гонюкова, Н. Діденко, В. Дрешпак, С. Здіорук, Т. Зінченко, В. Зотов, В. Ігнатов, М. Каймакова, М. Карамзін, А. Колодій, О. Крутий, О. Кулініч, О. Литвиненко, Б. Максимець, В. Надрага, Н. Нижник, І. Письменний, В. Рижих, Г. Ситник, Ю. Сурмін, О. Сушинський, А. Ткачук та ін.

Таким чином, з метою комплексного аналізу науково-теоретичних та організаційно-правових основ вертикальної та горизонтальної взаємодії у системі публічного управління України опрацьовано ряд праць вітчизняних та зарубіжних науковців, що присвячені дослідженню проблем змісту засад публічного управління, а також взаємовідносин та ефективності роботи органів публічної влади місцевого рівня. Численні зарубіжні та вітчизняні дослідники відзначають необхідність формування партнерських, діалогових відносин між публічною владою і громадянським суспільством як основи побудови сучасної демократичної держави.

Слід зазначити, що сучасна наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Значна кількість наукових робіт присвячена

аналізу сучасного становища та практичним рекомендаціям щодо становлення системи публічного управління в Україні та особливостям взаємодії її складових. В той же час, робота з науковими джерелами показала широку розробленість проблеми реформування системи публічного управління, однак проблемам формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління уваги приділяється недостатньо.

## **Висновки до розділу 1**

На підставі здійсненого дослідження та відповідно до поставлених завдань можемо зробити висновок, що публічне управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, некомерційних організацій, фактично являє суспільно-державну систему реалізації загальнонаціональних і місцевих інтересів і виробництва публічних послуг.

Суб'єктний склад правовідносин у публічному управлінні характеризується різним інституційним та статусним наповненням. Найбільший організаційний потенціал, механізми якого всеохоплюючі і проникають в усі сфери суспільних відносин, зосереджений в системі органів виконавчої влади як однієї з гілок державної влади демократично організованою політичною системою. Реальні і владні імпульси організаційного впливу, орієнтовані на законодавство країни, йдуть саме від структур виконавчої влади.

Теоретичне підґрунтя та наукову розробленість проблем формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління в нашій державі створено, але його не можна назвати великим. Ці питання рідко концептуально пояснюються, швидше має місце узагальнення фактів. Очевидна необхідність як розробки теоретичних питань механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління на основі аналізу історичного досвіду і зарубіжної практики, положень сучасної

соціальної теорії, так і проведення конкретних емпіричних досліджень в області формування державних і муніципальних політик по відношенню до інститутів громадянського суспільства. Це може служити основою для вироблення рекомендацій органам влади, недержавним некомерційним організаціям з метою підвищення ефективності вирішення соціальних проблем, підвищення якості надання соціальних послуг населенню на основі вдосконалення технологій партнерської взаємодії.



## РОЗДІЛ 2

# ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ТА ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 2.1 Інституціональна взаємодія як специфічна особливість сфери публічного управління

Питання взаємодії суб'єктів публічного управління в Україні стали особливо актуальними на протязі останніх кількох років. В даний час ця актуальність зберігається. Інституційні зміни правових, політичних, економічних інститутів викликають необхідність перегляду відносин у взаємодії держави і суспільства.

Розглянемо зміст понять «інститут» і «інституціоналізація». Категорія «інститут» в даний час активно використовується в цілому ряді наук, в тому числі в філософії, правознавстві, соціології, політології, економіці та психології. У контексті досліджень взаємодії суб'єктів публічного управління йдеться, насамперед, про правові, політичні та соціальні інститути. При цьому, необхідно зазначити, що єдиного розуміння категорій «інститут» та «інституціоналізація» не склалося ні в рамках окремих наук, ні між ними.

У праві інститут зазвичай розглядається як «система відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, що регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин» [55, с. 270].

Як зазначає А.В. Курочкін, в сучасний період на перший план стали висуватися ідеї про визначальне значення в інституціональному процесі змістовного компонента, що передбачає формування і розвиток правових інститутів паралельно з нормативними правовими актами незалежно від їх формального визнання з боку законодавця. У цьому випадку держава вже не

є єдиним суб'єктом правової інституціоналізації, тому що можливе використання корпоративної нормотворчості в конституційно-правових відносинах на прикладі діяльності громадських об'єднань, в тому числі політичних партій. Крім цього, відбувається поява численних інститутів, які не мають формального правового закріплення, а також комплексних правових інститутів, норми яких розосереджені в різних правових актах, але мають загальну основу у вигляді консолідованого виду суспільних відносин [56, с. 41].

Сформована в Україні правова система включає нормотворчість на різних рівнях, що дозволяє говорити скоріше не про державу як основний суб'єкт, а про публічну владу, яка реалізується в різних публічно-правових утвореннях.

В політології інститут визначається як «зафіксовані і документально закріплені норми організації політичного життя і функціонують на цій основі різноманітні організації, установи, служби політики, а також стійкі традиції, принципи і правила політичної поведінки, які характеризують якість політичної системи суспільства і виступають основними регуляторами політичної поведінки і діяльності» [57].

Відповідно, інституціоналізацію можна визначити, як «процес складання, організаційного оформлення та нормативного закріплення соціальних відносин, пов'язаних із завоюванням влади, здійсненням громадського управління і політичною участю громадян» [58, с. 54].

Також термін «інституціоналізація» в інституційній політології трактується одночасно і як започаткування нових, і як укорінення (стабілізація) вже існуючих інститутів [57].

У ряді вітчизняних робіт підкреслюється діалогічний характер взаємовідносин держави і громадянського суспільства. На думку А.В. Зайцева, інституційний діалог між державою і громадянським суспільством можна визначити як «інтерсуб'єктивну взаємодію з метою знаходження суспільного консенсусу і взаєморозуміння, пошуку і виявлення

загальних інтересів, прозорого визначення в процесі переговорів соціальних пріоритетів, позицій, узгодження думок, намірів, методів, форм і способів вирішення конфліктних ситуацій, координації дій, коригування ситуації, що склалася і вироблення взаємоприйнятних правових, політичних та управлінських рішень і заходів» [59, с. 315]. Багато в чому цю позицію підтримують і інші дослідники. Так, Н.П. Ігнат'єв зазначає, що першим кроком на шляху інституціоналізації взаємодії громадянського суспільства і публічної влади виступає формування груп інтересів, на основі яких виникають інші організаційні структури [60, с. 134].

Як наголошується в ряді досліджень, процес інституціоналізації громадянського суспільства і його взаємодії з державою в Україні характеризується низкою особливостей. Перш за все вони пов'язані з політичною нестабільністю, низьким рівнем громадянської активності основної частини населення, незрілості громадянського мислення, що властива значній частині суспільства.

З іншого боку, цей процес супроводжується закритістю органів влади і відсутністю у них бажання до продуктивної взаємодії з різними інститутами громадянського суспільства. У цих умовах важливим актором формування громадянського суспільства в Україні виступає державна влада, яка часто виступає як ініціатор створення окремих інститутів громадянського суспільства.

В результаті українське громадянське суспільство є досить неоднорідним за своєю структурою: в ньому є і те, що держава хоче бачити, як механізм взаємодії з суспільством, і те, що виникає в суспільстві як такий же механізм взаємодії з державою, але з ініціативи самого суспільства, і те, що не пов'язане з державою безпосередньо, що з'являється в суспільстві для суспільства.

У соціології також існує кілька підходів до визначення поняття інституту. В основному превалюють трактування, в яких соціальні інститути виконують «інструменталістську» роль у впровадженні в суспільну та

індивідуальну свідомість раціоналістичних установок і норм поведінки, що використовуються для опису регулярних і довгострокових соціальних практик [61]. Так, наприклад, під соціальним інститутом розуміють «відносно стійкі типи та форми соціальної практики, за допомогою яких організовується суспільне життя» [62].

Хоча єдиної думки про склад елементів соціальних інститутів немає, зазвичай до них відносять наявність мети і соціально значущої функції, соціальних норм і приписів, що регламентують поведінку людей в рамках даного інституту; засоби та установи досягнення мети і реалізації функцій; систему нормативно обумовлених соціальних ролей і статусів, певну організаційну структуру (формалізовану в тій чи іншій мірі).

Передусім варто зазначити, що законодавство України не містить норм та положень, які б чітко передбачали вертикальну та горизонтальну взаємодію суб'єктів у сфері публічного управління. У зв'язку з цим, результати вивчення досліджуваного питання носитимуть суто теоретичний характер.

Не зважаючи на те, що періодично досліджуються різні аспекти взаємодії суб'єктів публічного управління, науковцями звертається увага на недостатню визначеність самого поняття «взаємодія» як основоположного принципу сучасного державного управління [63, с. 7]. Не зважаючи на те, що категорію «взаємодія» давно було введено в науковий обіг і вона має широке використання в законодавчій базі і в практичній сфері, нажаль, воно досить чітко не сформульовано [64].

Взаємодія – широкий загальний термін, що позначає таку сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів, при якій результат дії одного з них впливає на інші. На думку вітчизняних та зарубіжних науковців, значення категорії «взаємодія» полягає в тому, що вона обумовлює наявність нових інтегративних якостей цілого або цілісної системи, не властивих частинам і компонентам, що її утворюють [63, с. 6]. Багато досліджень взаємодії здійснюється в контексті вивчення механізмів публічного управління та в

межах інших наук. Слушною є думка А.М. Подоляки, яка полягає у тому, що поняття «взаємодія» є як міжгалузевою категорією, так й адміністративно-правовою [65, с. 338].

Науковці розуміють взаємодію як:

– філософську категорію, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього [66, с. 154]; виходячи зі змісту цього визначення взаємодії, досліджуваній категорії характерна наявність зв'язку між її суб'єктами;

– одну з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [67, с. 7]. Не погоджуємося з автором цього визначення в частині положення щодо взаємообумовленості об'єктів взаємодії та їх породження один одного у цьому процесі, оскільки вважаємо, що взаємодія передбачає фактичну наявність як мінімум двох суб'єктів її здійснення. У такому випадку може йтися про породження окремого суб'єкта як результату відповідної взаємодії, який, між іншим, може набути у майбутньому статусу її учасника;

– роботу, яка є не підбором випадкових, непов'язаних між собою заходів, а глибоко обміркованою сукупністю чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених з урахуванням умов, своєрідності обстановки та задач [68, с. 186]. Цікавим у цьому визначенні є підхід до визначення досліджуваної категорії через заперечення. Водночас ми не поділяємо позицію щодо глибокої обміркованості заходів взаємодії, адже вони, на нашу думку, можуть бути не лише спланованими, але й мати спонтанний, випадковий характер;

– об'єктивну та універсальну форма руху, розвитку, яка визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. Одна з рис метафізичної ідеї взаємодії полягає в тому, що світ уявляється утвореним із речей, які впливають одна на одну згідно з загальними, однаковими законами. Світ, у якому речі діяли б не за всезагальним законом, був би

мрією, а не справжнім світом. Ця універсальність законів виявляється в тому, що одна й та ж річ так само впливає на другу. Ця риса взаємодії глибоко входить у право та державне управління. Політична взаємодія є складовою суспільної взаємодії й охоплює різні види діяльності суб'єктів політичного процесу. Успіх політичної взаємодії значною мірою залежить від цінностей і норм суб'єктів політичних дій, їхнього вміння правильно оцінити історичну ситуацію та відповідно до неї реалізувати суспільну мету [69];

– певну організаційну діяльність як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів [70, с. 99]. Варте підтримки у цьому визначенні зауваження на цілеспрямованості взаємодії;

– засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки [71, с. 97]. Це визначення є галузевим, а тому не може застосовуватись як універсальне. Проте з його змісту вбачаємо такі характерні ознаки взаємодії, як спільність між суб'єктами в цілях і завданнях її здійснення, ймовірність погодження організаційних моментів здійснення взаємодії, необхідність наявності засобів її здійснення;

– узгодження дій, інтеграцію суб'єктів політичного процесу на засадах консенсусу для найбільш ефективної реалізації функцій взаємодії, з метою програмування розвитку суспільно-політичного процесу. У результаті дослідження європейського досвіду взаємодію у системі «органи влади – політичні партії» визначено як впорядковану, об'єднану через осмислення певного процесу або явища реалізацію інтересів національної спільноти (або її частини), спрямованої на підвищення ефективності державного управління та на мінімізацію конфліктності сторін суспільно-політичного діалогу [72, с. 13];

– найбільш загальну закономірність існування світу, яка є результатом і виявом універсальної взаємодії усіх предметів та явищ і виражає внутрішню

структурну єдність усіх елементів та властивостей у кожній цілісній системі, а також нескінченно різні зв'язки та відносини самої системи з іншими, оточуючими її, системами чи явищами [73, с. 50];

– найважливішу та найбільш розвинену форму відносин між суб'єктами соціального середовища (соціальної системи), основними ознаками якої є демократичний характер взаємозв'язків, наявність певної вигоди для усіх суб'єктів взаємодії, взаємна узгодженість у діях суб'єктів соціальної системи для досягнення наміченої цілі [74, с. 119]. Спірним у цій дефініції є положення щодо демократичності, взаємоузгодженості взаємодії та її вигоди для суб'єктів її здійснення;

– діяльність різноманітних суб'єктів, яка характеризується взаємообумовленістю дій її суб'єктів, спрямованих на досягнення певної цілі, а також (в ідеалі) демократичним характером зв'язків та їх взаємоузгодженістю [75, с. 123];

– постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Тобто при взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективною, плідною взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади [28, с. 6];

– засіб соціально-політичного розвитку і як технологію здійснення влади суб'єктами та, зокрема, пропонує визнати взаємодію владних структур, політичних і громадських організацій на регіональному рівні засобом підвищення ефективності управління, що реалізується шляхом представництва інтересів у суспільному житті [76, с. 6, 8];

– щодо взаємодії органів державного управління та громадських організацій, то вона визначена як складне соціальне явище взаємообумовлених і нормативно впорядкованих соціальних дій інститутів різних секторів суспільства при реалізації особистих інтересів [77, с. 11].

Узагальнивши наукові підходи до поняття взаємодії між органами публічної влади, можна підтримати Л.О. Феценко, який визначив такі її характерні ознаки: наявність не менше двох суб'єктів; взаємодія являє собою діяльність; ця діяльність спільна; узгодженість за метою, місцем, часом, методами; наявність нормативного регулювання; становище суб'єктів, що взаємодіють, в ієрархії системи; зміст вирішуваних завдань; спрямованість діяльності взаємодіючих елементів; наявність спільного об'єкта (ним виступає реальний стан дотримання законів) [78, с. 20]. Ю.С. Назар, загалом підтримуючи концепцію Л.О. Феценко, зазначає, що спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами. Якщо одна із взаємодіючих сторін буде вирішувати питання, які не належать до її компетенції, чи замість запланованої взаємодії самостійно здійснюватиме заходи, це не тільки не прискорить досягнення спільної мети, але й може спричинити негативні наслідки [79, с. 15]. На наш погляд, чітко організована взаємодія суб'єктів публічного управління та належним чином розподілені обов'язки між суб'єктами взаємодії дозволяють більш ефективно і швидко формувати та втілювати в життя заходи державної політики з меншою витратою зусиль.

Спроби аналізувати безліч визначень поняття «комунікація» зводяться, як правило, до їх угруповання за тими чи іншими ознаками. Наприклад, Т.В. Науменко виділяє три існуючі в наукових уявленнях понятійно-типові групи [80, с. 29]:

- а) комунікація як зв'язок між об'єктами;
- б) комунікація як аналог спілкування;
- в) комунікація як аналог впливу.

Помітне місце у розробці зазначеної проблематики займають праці В.М. Алексеєва, який вводить до наукового обігу новий концепт «взаємовідносини держави та суспільства» та інтерпретує його так:



«Управлінські взаємовідносини держави та суспільства – це форма взаємоуповноваження відповідних структур управління з боку уряду та територіальних громад з метою спільного розв’язання нагальних проблем та отримання користі від їх суспільно-виробничої діяльності для економічно-політично-духовної стабілізації на загальнодержавному рівні» [81, с. 58]. Управлінські взаємовідносини – стійкі зв’язки, що виникають між елементами однієї системи управління або між управлінськими системами. Управлінські взаємовідносини є наслідком переходу від потенційної можливості вступати у зв’язки (управлінських відносин) до реальних управлінських зв’язків [82; 83; 84].

Сутність, особливості, система, моделі взаємовідносин органів публічної влади та громадянського суспільства відображають мету взаємодії суб’єктів публічного управління, наміри удосконалення системи зв’язків, тактику взаємодії, призводять до визначеності, послідовності та поступовості політичного напрямку, інноваційного характеру державно-управлінських рішень.

Основною функцією взаємодії у сучасному процесі державотворення виступає мінімізація політичного протистояння у суспільстві, вироблення механізмів суспільної адаптації управлінських рішень як передумови конституювання громадянського суспільства [72, с. 12–13].

Таким чином, проведений аналіз дав змогу упевнитися в тому, що інституціональна взаємодія суб’єктів публічного управління в Україні є спонтанним або спланованим процесом зв’язку між двома й більше суб’єктами, який відбувається у формі боротьби або співробітництва за допомогою наявних засобів з метою досягнення визначених цілей. Управлінська взаємодія – вплив суб’єктів управлінських взаємовідносин один на одного, що виникає внаслідок встановлення управлінських взаємовідносин та формування єдиної управлінської системи.

Таким чином, проаналізовано теоретичну основу інституціональної взаємодії суб’єктів публічного управління. Розглянуто визначення таких

категорій сфери публічного управління як «інституціональний», «взаємодія», «взаємовідносини».

## **2.2 Теоретичні засади організаційно-правового механізму взаємодії суб'єктів публічного управління**

Серед основних понять науки публічного управління в контексті проблематики інституційної взаємодії важливе значення мають механізми інституціональної взаємодії.

В науковій літературі з правознавства та публічного управління категорія «механізм» розглядається з різних точок зору: «соціальний механізм», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління», «механізм публічного управління», «механізм взаємодії» тощо.

На думку Р.Р. Ларіної, А.В. Владзимирського, О.В. Балуєвої, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; критерії управління кількісний аналог цілей управління; фактори управління, елементи об'єкту управління та їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління матеріальні й фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, під час використання яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [85, с. 27]. В.Б. Авер'янов визначає механізм державного управління як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. При цьому він зазначає, що структурно-функціональне розуміння механізму державного управління спонукає до включення в його систему суспільних

відносин державного управління, але зазначені відносини, як і сам механізм державного управління, виступають самостійними складовими елементами державного управління [86, с. 33].

Як зазначає І.А. Ісаєнко, механізми публічного управління – це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя. Механізми управління – чи державного управління, чи публічного – передбачають певний зміст, який визначається способом дій щодо об'єкта впливу. Способи реалізуються через певні алгоритми та процедури дій. Різниця полягає, насамперед, як у суб'єктах, так і у об'єктах впливу, що зумовлює в подальшому суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу) [87, с. 115].

Кунєв Ю.Д. вказує на складність механізму управління як складного системного утворення, що органічно поєднує в собі складові елементи. У вузькому розумінні механізм управління це статична єдність певних структурних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів. У широкому розумінні це інструменти впливу на управлінську інформацію, які забезпечують динаміку, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів [88, с. 194]. Державне управління залежить від його підсистемних складників, відповідно до цього його механізм є явищем загального і підсистем та інститутів системи та їх взаємозв'язків.

Узагальнюючи вищевикладене та компонуючи окремі елементи різних визначень поняття «механізми публічного управління», можна дійти висновку, що механізми публічного управління – це демократична організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів

регіональної та місцевої муніципальної влади, інститутів громадянського суспільства, громадян та інших суб'єктів для досягнення мети реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя.

В свою чергу, механізм взаємодії суб'єктів публічного управління доцільно розглядати як послідовну реалізацію комплексу організаційно-правових зв'язків, підґрунтям яких є основоположні принципи, цільова орієнтація та використання відповідних способів та засобів управління, що спрямовані на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і організації діяльності органів публічної влади.

У структурі механізму взаємодії суб'єктів публічного управління можна виділити чотири основних елементи: механізм нормативно-правового забезпечення, механізм організаційного забезпечення, механізм ресурсного забезпечення, механізм інформаційного забезпечення (див. рис. 1).

Таким чином, мета формування та реалізації механізмів комунікативної взаємодії у сфері публічного управління полягає у задоволенні інформаційно-комунікативних потреб суб'єктів комунікативної взаємодії у сфері публічного управління.

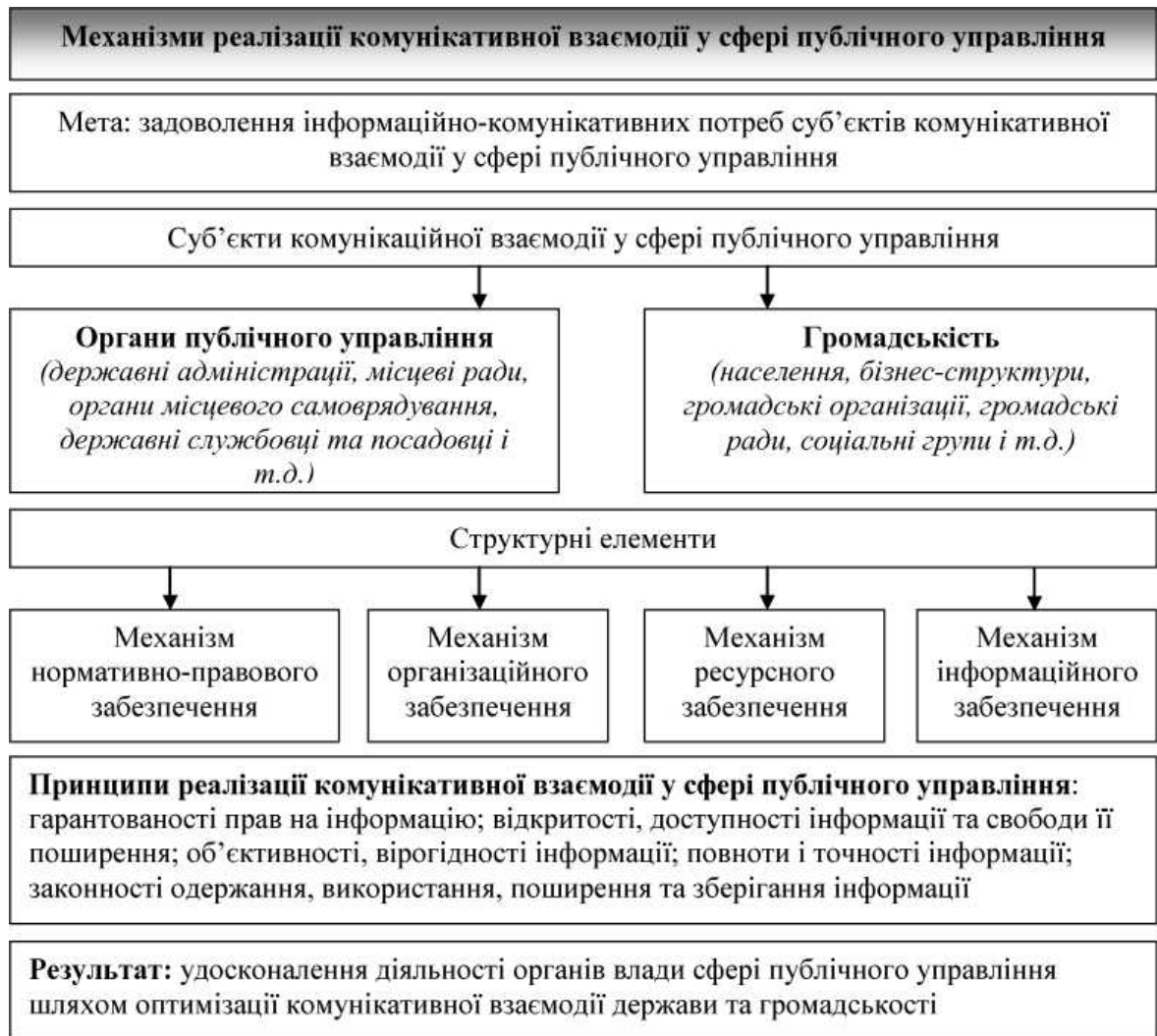


Рис. 1. Механізми реалізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління

1. Механізм нормативно-правового забезпечення. В.Д. Бакуменко пропонує формувати ієрархічну структуру нормативно-правової бази, систематизувавши її за напрямками та видами досліджуваної сфери діяльності та за юридичною силою нормативно-правових документів. Одним із варіантів побудови ієрархічної структури нормативно-правової бази вважається сукупність нормограм як узагальненої форми. Для кожного виду діяльності використовується окрема нормограма, що охоплює певну частину нормативно-правових документів. Відповідно до наповненості нормативно-

правовими документами досліджуваних сфер визначається необхідність розвитку структури діючої нормативно-правової бази [89, с. 309].

Правова основа забезпечення механізму взаємодії суб'єктів публічного управління – це сукупність різних нормативних правових актів і окремих правових норм, що регулюють питання в зазначеній сфері. До складу правової основи забезпечення механізму взаємодії суб'єктів публічного управління входять, перш за все, деякі міжнародно-правові норми, що містяться в актах міжнародного права. Це загальновизнані принципи, норми міжнародного права, міжнародні договори, ратифіковані державою. Україна ратифікувала багато міжнародних договорів, приєднавшись до них.

Аналіз національних правових актів, покликаних регламентувати взаємодію суб'єктів публічного управління, призводить до висновку про те, що на даний момент механізм взаємодії зазначених інститутів недосконалий, як недосконале законодавство. На жаль, законодавець часто обмежується лише загальною констатацією необхідності участі громадян в управлінні державою (оскільки це положення задекларовано Конституцією). при цьому законодавець визначає форми і методи участі громадян та не передбачає механізми забезпечення реалізації таких правочинів. Так, наразі передбачена можливість участі громадян в референдумах (всеукраїнських, місцевих), однак процедура законодавством не регламентована на загальнодержавному рівні. Єдиний нормативно-правовий акт в цій сфері – Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. № 5475-VI визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26.04.2018, і по цей час ніяких нових прийнято не було [90].

Норми Конституції є лаконічними, мають декларативний характер, але конкретизуються і розкриваються в законах. До основних законів, що встановлюють правові основи взаємодії суб'єктів публічного управління, можна віднести Закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» 21.05.1997 р., «Про порядок висвітлення діяльності органів

державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р., «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 р., «Про державні цільові програми» 18.03.2004 р., «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р., «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р., «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 01.07.2010 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про доступ до публічної інформації» від 31.01.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р.; Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 р.; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р., «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» від 05.08.2020 р.; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» від 18.10.2004 р. та ін.

Наведений перелік нормативних правових актів не є вичерпним, оскільки організаційно-правові форми взаємодії держави і громадянського суспільства різноманітні і містяться в численних галузевих правових актах.

Аналіз правових основ взаємодії суб'єктів громадянського суспільства та органів публічної влади на сучасному етапі призводить до висновку про недосконалість діючих механізмів. Процеси розвитку законодавства і правозастосовчої практики в Україні, формування та організація роботи, взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства суперечливі.

І все ж основною проблемою є відсутність єдиного комплексу правових норм, що регламентують механізми взаємодії громадянського суспільства і

держави (ми спеціально не вживаємо термін «правовий акт», тому як можливе створення такої регламентації в рамках вже існуючого законодавства). Серед основних недоліків чинної нормативно-правової бази, що регулює питання взаємодії суб'єктів публічного управління, можна назвати фрагментарний та несистемний характер щодо реалізації відповідних заходів. Суттєвим недоліком сфери взаємодії суб'єктів публічного управління в Україні є відсутність повноцінного доведення інформації щодо діяльності державних та неурядових суб'єктів, що призводить до її прихованості від громадян.

На сучасному етапі розвитку держави потрібне створення єдиної регламентації механізму взаємодії суб'єктів публічного управління, що носить комплексний характер, вибудовує відносини двосторонні (взаємодії), а не односторонньо спрямовані і різнорідні дії. Адже факт наявності розвинутого громадянського суспільства і його взаємодії з владою є важливим індикатором зрілості держави в цілому.

На основі проведеного аналізу системи законодавства для багаторівневого публічного управління, що склалась, а також практики її застосування можна з впевненістю стверджувати, що прийшла пора здійснити кроки щодо гармонізації цього законодавства, та внести деякі важливі точкові зміни в окремі закони та нормативні акти, які б мінімізували суб'єктивні фактори за правильного застосування законодавства.

2. Механізм організаційного забезпечення включає упорядкування, формування організаційної структури підрозділів органів влади з інформаційно-комунікативної діяльності, безпосередню внутрішньо-організаційну взаємодію через реалізацію функцій прогнозування, планування, організації, координації дій, контролю за виконанням.

Необхідною складовою взаємодії суспільства та влади є їх двосторонній, збалансований зв'язок, який включає участь громадськості в управлінні державою, що супроводжується систематичним її залученням до вирішення соціально значущих проблем. На практиці така участь



реалізується шляхом включення неурядових організацій та громадян у процеси прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування [91, с. 35].

Досягнення збалансованого зв'язку в механізмах вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління можливо лише за наявності умов ефективної комплексної координації дій як державних органів, так і органів муніципальної влади на всіх рівнях, представників громадянського суспільства. Визначальним стає як вертикальне управління, що має сприяти синхронізації дій від центрального рівня до місцевого, і навпаки, так і горизонтальна узгодження співпраці суб'єктів публічного управління.

Організаційно-правовий механізм діалогової взаємодії суб'єктів публічного управління потребує впорядкованої організації. Існуючі форми та методи здійснення взаємодії потребують відповідної організації системи органів влади. Для повноцінного застосування діалогових технологій необхідна адекватна зміна структури та методології діяльності органів публічної влади України.

Так, у системі органів державної влади України існують окремі підрозділи та, навіть, цілі органи, чиїм головним (а іноді єдиним) завданням є організація здійснення соціального діалогу. На загальнонаціональному рівні такими органами є, перш за все, Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України та Національна служба посередництва і примирення. На територіальному рівні такими органами є «громадські ради» при місцевих державних адміністраціях та «дорадчо-консультативні колегії» при головах обласних та районних рад.

Однак Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України (НТСЕР) фактично не діє як інструмент діалогу між владою та громадськістю. Таким чином, Національна тристороння соціально-економічна рада так і не стала формою організаційного забезпечення соціального діалогу.

Зазначені Національна рада та Національна служба не є єдиними майданчиками для соціального діалогу в системі органів влади України. Аналогічна установа існує при Кабінеті Міністрів України та при інших органах виконавчої влади.

Загалом на сьогодні в системі органів влади мають місце певні елементи, здатні забезпечити організаційну основу для здійснення діалогової взаємодії між владою та громадськістю. Але ці установи так і не сформували єдиної системи, яку можна було б визнати комплексним механізмом. Як видно, система цих органів не має єдності та не містить жодних механізмів узгодження чи координації діяльності. Унаслідок цього дуже складно (майже неможливо) забезпечити діалоговий характер взаємодії органів державної влади з громадськістю.

3. До механізму ресурсного забезпечення можна віднести кадровий склад, матеріально-технічну, інформаційну та науково-методичну базу, засоби та способи взаємодії, вирішення кадрових питань, фінансування програм розвитку взаємодії.

Новітнім інструментом сприяння взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства є регіональні цільові програми, призначенням яких є забезпечення умов для реалізації потенціалу громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та інститутів суспільства, фінансова підтримка ініціатив для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед громадських організацій, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадських організацій використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо [91, с. 36].

4. До структури механізму інформаційного забезпечення можна віднести: одержання, використання, поширення, зберігання інформації.

На нашу думку, специфіка взаємодії суб'єктів у сфері публічного управління полягає у такому:

- комунікації органів влади у більшості випадків носять обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів та нормативними актами чи розпорядженнями вищих організацій;

- комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг виступають складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних та ін.);

- через налагодження комунікативних процесів органи влади здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;

- органи влади мають задовольняти не лише власні інформаційно-комунікативні потреби, зумовлені завданнями та необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб та центральних органів державної виконавчої влади.

Поряд з цим, ще однією обов'язковою вимогою до взаємодії суб'єктів у сфері публічного управління є врахування специфіки місцевості – галузевої структури виробництва, пріоритетних напрямів розвитку території, наявності ресурсів, інфраструктури економіки та забезпечення її розвитку, демографічних, міграційних особливостей регіону тощо.

Таким чином, механізм взаємодії суб'єктів публічного управління можна визначити як послідовну реалізацію комплексу організаційно-правових заходів, основою яких є базові принципи, цільова орієнтація та використання відповідних форм, способів та засобів управління, що спрямовані на забезпечення організації діяльності органів публічної влади та задоволення інформаційно-комунікативних потреб громадян. До структурних елементів механізму взаємодії суб'єктів публічного управління можна віднести чотири: механізм нормативно-правового забезпечення, механізм

організаційного забезпечення, механізм ресурсного забезпечення, механізм інформаційного забезпечення.

### **2.3 Особливості формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління**

Класифікуючи взаємодію органів публічної влади, доцільно виділити два види залежно від сторін, які вступають у взаємовідносини. З одного боку завжди виступатимуть суб'єкти публічної влади залежно від того, хто є суб'єктом взаємовідносин, з другого боку – суб'єкти публічної влади або інші організації, підприємства, установи, суб'єкти підприємницької діяльності або громадський сектор, міжнародні організації. Можна виділити: взаємодію між органами влади та взаємодію між органами влади з іншими неурядовими секторами.

У науковій літературі з публічного управління пропонується виділяти декілька рівнів здійснення взаємодії:

- між органами виконавчої влади різних управлінських рівнів і місцевого самоврядування (наприклад між районною державною адміністрацією і селищною радою);

- між органами виконавчої влади місцевого рівня і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (наприклад районною державною адміністрацією і територіальним підрозділом Національного агентства України з питань державної служби);

- між органами місцевого самоврядування різних рівнів та їх виконавчими органами (наприклад між сільською та районною радами) [92, с. 252].

Учені по-різному підходять до питання виділення типів управлінських відносин. Як відмічає Н.Р. Нижник, у більшості випадків ці відносини розглядаються у вертикальній і горизонтальній проекціях [93, с. 67]. Класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини

здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. Вертикальні стосунки, в яких один з учасників підпорядкований іншому, тобто даний вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один з них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні відносини складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між не супідрядними суб'єктами).

Загалом в системі публічного управління діє два види зв'язків: вертикальні (субординаційні та реординаційні, тобто прямі та зворотні) і горизонтальні (координаційні). Усі вони мають своє призначення, свої функції і протиставляти їх не можна в жодному разі, як і применшувати роль тих чи інших.

Нагадаємо, що взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-небудь або чим-небудь [94].

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий тощо).

Напрямок взаємодії згори вниз – це комунікативний потік, який переміщується від одного рівня в групі або організації до іншого, що перебуває на більш низькому за ієрархією рівні [95, с. 60].

Рівень вертикальної взаємодії передбачає зв'язки між суб'єктами, які є відповідальними за прийняття політичних рішень (політичні посади), та безпосередніми їм розробниками (адміністративні посади). При прийнятті остаточного політичного рішення уповноважена посадова особа використовуючи різні способи взаємодії з відповідними підпорядкованими їй особами, що включені в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення.

Тобто як і в будь-якій управлінській системі, у публічному управлінні, обов'язково мають бути представлені управлінські впливи, які реалізуються через вертикальні прямі зв'язки, що пронизують і підкоряють собі

багатоманітні компоненти (елементи) публічного управління. І «якщо управлінський вплив, народжений у будь-якому державному органі, не доходить до людини в керованому об'єкті і не впливає на його поведінку і діяльність, то державне управління як таке не реалізується» [30, с. 145].

Через вертикальні зворотні зв'язки реалізуються ініціатива знизу, виявляється сприйняття управлінських впливів, фіксується їх результативність. Це й постановка питання про його вдосконалення, тобто одна з форм співучасті у публічному управлінні сторони, на яку спрямований вплив. В системі публічного управління існує безперервний зворотний зв'язок по ланцюгу: рішення – результат – одержання інформації – оцінка – рішення [96, с. 40].

Вертикальна взаємодія в публічному управлінні за напрямом зверху вниз вирішує такі основні завдання:

- ознайомлення посадових осіб з функціями, повноваженнями, стратегічними цілями установи, структурного підрозділу, системи публічного управління в цілому;
- забезпечення розуміння посадовою особою змісту власної діяльності, діяльності структурного підрозділу, установи та системи зв'язків з іншими посадовими особами, підрозділами, установами;
- доведення рішень, поточних завдань, розпорядчих документів для виконання посадовою особою, структурним підрозділом, установою;
- надання конкретних інструкцій, іншої інформації щодо чинних процедур і методів виконання певних завдань;
- забезпечення посадових осіб інформацією про поточні результати діяльності структурного підрозділу, установи [95, с. 61].

Напрямок взаємодії знизу вгору – це передача інформації від нижчого до вищого за ієрархією рівня. Ініціатива здійснення комунікації за цим напрямом може належати як вищому, так і нижчому за ієрархією суб'єкту. Характерними прикладами такого виду комунікації є: подання звітів,

пояснювальних записок, аналітичних доповідей, звернень, пропозицій [95, с. 60].

Комунікації за напрямом знизу вгору у системі публічного управління вирішують такі основні завдання:

- налагодження та забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами (посадовими особами, структурними підрозділами), що знаходяться на різних рівнях ієрархії;

- надання інформації про стан підпорядкованих суб'єктів та результати виконання поставлених завдань;

- постачання суб'єктам вищого за ієрархією рівня інформації, необхідної для прийняття ними управлінських рішень у відповідності з їх компетенцією [95, с. 61].

Комунікації за напрямом знизу вгору забезпечують цілісність організації, дозволяють оперативно виявляти та долати негативні прояви у її функціонуванні. Слід цілком погодитись з О.Ю. Мороз, яка зазначає, що найбільш принциповим недоліком вдосконалення взаємодії суб'єктів публічного управління слід визнати недосконалість зв'язків зворотних. Саме зворотні зв'язки є особливо важливими при визначенні якості публічного управління (як і будь-якого управління загалом) і саме їх наявність створює об'єктивні умови для існування публічного управління як такого. Відсутність належного реагування створює стан суспільної напруги, який у найгіршому варіанті призводить до вирішення проблем революційним шляхом. Але в будь-якому випадку сама якість громадянського суспільства гарантує увагу з боку держави до його потреб і їх, нехай і часткове, задоволення. Проте позитивний результат від співпраці держави з громадянським суспільством є значно більш повним, а сам процес співпраці – більш ефективним, у випадку, якщо будуть задіяні активні зворотні зв'язки [97, с. 340].

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.

Особливу важливість набуває горизонтальна взаємодія. Горизонтальна взаємодія охоплює державних та приватних суб'єктів публічного управління, які функціонують на одному ієрархічному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо), тобто не підпорядковані один одному.

Горизонтальні комунікації здійснюються між суб'єктами (окремими особами, групами, структурними підрозділами, організаціями), які знаходяться на одному рівні ієрархії. Вони призначені насамперед для координації діяльності організації (її посадових осіб, структурних підрозділів) та здійснення напівформальних чи неформальних інформаційних обмінів під час вироблення, реалізації, оцінювання управлінських рішень.

Горизонтальні комунікації у системі публічного управління вирішують такі основні завдання:

- налагодження зв'язків з іншими посадовими особами, підрозділами, установами, формування колективу;

- обмін інформацією між посадовими особами, структурними підрозділами з питань здійснення їх службової діяльності (виконання рішень, поточних завдань, розпорядчих документів тощо);

- генерування ідей, формування нових підходів щодо забезпечення діяльності структурного підрозділу, установи. горизонтальні комунікації забезпечують зв'язки посадових осіб, структурних підрозділів одного рівня, завдяки чому відбувається обмін досвідом, здійснюється наставництво, надається взаємна підтримка, тим самим поліпшується ступінь взаєморозуміння та взаємодії між ними. В такий спосіб часто долаються недоліки вертикальних комунікацій, у тому числі й проблема дефіциту інформації внаслідок або недоопрацювання, або приховування певної інформації [95, с. 61].



Умовою ефективного здійснення горизонтальних комунікацій є чіткий розподіл обов'язків, повноважень і відповідальності структурних підрозділів, дотримання службової етики, використання сучасних засобів зв'язку тощо.

Необхідність встановлення горизонтальної перспективи вважається одним із способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, у відповідності з регламентом Кабінету Міністрів України, при розробці тим чи іншим міністерством пропозиції щодо реалізації державної політики у спеціальній доповідній записці зазначається позиція заінтересованих органів влади. Також кожен проект акту Уряду має пройти погодження серед усіх заінтересованих міністерств та відомств перед його розглядом.

Добре розвинуті горизонтальні комунікації є невід'ємною умовою демократичного та основою – ліберального стилю управління.

Таким чином, ефективність взаємодії у публічному управлінні може бути забезпечена за рахунок збалансованого поєднання вертикальних і горизонтальних комунікацій, що дозволить здійснити оперативне проходження документів, формування оптимальних інформаційних потоків, надходження якісної управлінської інформації до всіх заінтересованих суб'єктів.

Беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними. Попри теоретичну неможливість створення ідеальної моделі владної вертикалі, неможливо не визнати, що її український варіант довів свою життєздатність та життєстійкість.

Водночас горизонтальна система взаємодії суб'єктів управління різних рівнів залишає великий простір для вдосконалення. Дублювання та перетин повноважень владних суб'єктів та компетенційні конфлікти між ними вже давно є нормою функціонування української політичної системи. З одного боку слід зазначити, що це може бути об'єктивно пояснено як незрілістю української демократії, так і недостатньо високим рівнем розвитку правової

держави, з іншого констатувати, що дана проблема не належить до найпринциповіших і, безперечно, буде поступово вирішена [97, с. 340].

Взаємодія між суб'єктами публічного управління як по вертикалі, так і по горизонталі відбувається у формі управлінських зв'язків. Слід зазначити, що власне функціонування органу державної влади визначається раціональністю його взаємозв'язків у механізмі держави. В організаційній структурі державного управління в основному виділяють три види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні.

Субординація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких вплив здійснюється одним органом публічної влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органу публічної влади (керованого об'єкта) і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається діяльністю однієї із сторін відносин [98, с. 407]. До ознак субординації належить:

- нерівноправний характер взаємовідносин (залежність);
- ієрархічний характер взаємовідносин (централізація);
- підпорядкування (підлеглисть) однієї сторони взаємовідносин іншій;
- прямий владний вплив однієї сторони взаємовідносин щодо іншої;
- виключення конкуренції у взаємовідносинах.

При цьому, деякі вчені розглядають вертикальну взаємодію як субординаційні зв'язки, горизонтальну – як координацію та взаємодії суб'єктів управління при здійсненні єдиних цілей державного або муніципального управління [97, с. 341].

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, у свою чергу, теж можуть встановлювати свої зв'язки і форми взаємодії, якщо вони не передбачені законодавством і не мають статус обов'язкових.

Таким чином, взаємодія суб'єктів в публічному управлінні будується на основі раціонального збалансованого поєднання вертикальних і горизонтальних комунікацій, урахування на практиці їх особливостей. Вертикальний механізм взаємодії здійснюються між суб'єктами (окремими особами, групами, структурними підрозділами, організаціями), які підпорядковані один одному за ієрархією та призначені для забезпечення комунікацій, пов'язаних зі здійсненням управління організацією, виробленням, реалізацією, оцінюванням управлінських рішень і мають два напрями: зверху вниз (з використанням прямих зв'язків суб'єктів) та знизу вгору (через зворотні зв'язки). Горизонтальний механізм взаємодії здійснюються між суб'єктами, які знаходяться на одному рівні ієрархії. Вони призначені для координації діяльності організації (її посадових осіб, структурних підрозділів) та здійснення напівформальних чи неформальних інформаційних обмінів під час вироблення, реалізації, оцінювання управлінських рішень.

Структура комунікативного простору організації в системі публічного управління визначається комплексом комунікативних мереж, що сформувалися під впливом низки чинників і забезпечують комунікативні обміни в цій організації, та об'єднують елементи вертикальних і горизонтальних комунікацій.

## **Висновки до розділу 2**

Проаналізовано теоретичну основу інституціональної взаємодії суб'єктів публічного управління. Розглянуто визначення таких категорій сфери публічного управління як «інституціональний», «взаємодія», «взаємовідносини».

Проведений аналіз дав змогу упевнитися в тому, що чітко організована взаємодія суб'єктів публічного управління та належним чином розподілені обов'язки між суб'єктами взаємодії дозволяють більш ефективно і швидко

формувати та втілювати в життя заходи державної політики з меншою витратою зусиль. Мета формування та реалізації механізмів комунікативної взаємодії у сфері публічного управління полягає у задоволенні інформаційно-комунікативних потреб суб'єктів комунікативної взаємодії у сфері публічного управління.

Серед основних понять науки публічного управління в контексті проблематики інституційної взаємодії важливе значення мають механізми інституціональної взаємодії.

В науковій літературі з правознавства та публічного управління категорія «механізм» розглядається з різних точок зору: «соціальний механізм», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління», «механізм публічного управління», «механізм взаємодії» тощо.

У структурі механізму взаємодії суб'єктів публічного управління можна виділити чотири основних елементи: механізм нормативно-правового забезпечення, механізм організаційного забезпечення, механізм ресурсного забезпечення, механізм інформаційного забезпечення.

В публічному управлінні існує два види взаємодії: вертикальна (субординаційні та реординаційні, тобто прямі та зворотні зв'язки) і горизонтальна (координаційні зв'язки). Класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. Беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними. Попри теоретичну неможливість створення ідеальної моделі владної вертикалі, неможливо не визнати, що її український варіант довів свою життєздатність та життєстійкість.

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування

(національний, регіональний, місцевий тощо). Взаємодія за напрямом зверху вниз допомагає пов'язувати різні рівні організації, ієрархічно підпорядкованих посадових осіб та регулювати їх діяльність. 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.

Особливу важливість набуває горизонтальна взаємодія. Горизонтальна взаємодія охоплює державних та приватних суб'єктів публічного управління, які функціонують на одному ієрархічному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо), тобто не підпорядковані один одному.

## РОЗДІЛ 3

### ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЕРТИКАЛЬНОЇ ТА ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### 3.1 Проблеми та напрями вдосконалення механізмів вертикальної взаємодії суб'єктів публічного управління

Глибокі системно-структурні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, пов'язані в першу чергу з реформаційним розвитком політичних і соціально-економічних процесів, поширення їх на сферу політико-владних відносин вимагає адекватної та своєчасної оцінки ситуації у всіх без винятку сферах діяльності [99, с. 160].

Взаємодія органів влади має значення для розвитку суспільства і забезпечення політичної стабільності, оскільки саме органи державної влади реалізують громадські потреби, інтереси і знижують соціальну напругу. завдяки взаємодії на основі узгодження інтересів, досягнення консенсусу, співпраці різних політичних сил в суспільстві встановлюється необхідний рівень стабільності, нормального функціонування і розвитку всього соціального організму.

Як вже зазначалось, організаційну структуру в органах публічної влади формують такі типи взаємодії між суб'єктами управління:

– *субординаційні* (взаємодія зверху вниз), які передбачають виключну компетенцію вищого за ієрархією органу щодо нижче розташованого відповідного підпорядкування, підконтрольності, підзвітності;

– *реординаційні* (взаємодія знизу вверх) передбачають певну самостійність щодо прийняття рішень без попереднього узгодження ініціативи тощо;

– *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, і це не виключає того, що вони можуть розміщуватися на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління). Вони базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в узгодженні своїх управлінських впливів на один і той самий об'єкт або різні об'єкти, що передбачає регулярний обмін інформацією, насамперед плановою та обліковою. Класифікація управлінських відносин здійснюється за принципом співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин [100, с. 8].

Розглядаючи вертикальну взаємодію, слід розкрити зв'язки як зверху вниз (субординаційні), так і знизу вверх (реординаційні).

Загальновідомо, що ефективність будь-якої суспільної (англ. – public, яке перекладається ще як громадський, публічний, державний) [101, с. 292] влади залежить від того, наскільки ця влада є дієвою і здатною до реалізації, а ця здатність, у свою чергу, – від наявності у її системі відповідних ефективно діючих механізмів як реальної організаційно-правової сили, опанувавши яку влада за її допомогою починає управляти суспільними процесами держави.

У контексті модернізації управлінських підходів і механізмів у сфері публічного управління необхідно зосередити увагу на впровадженні дієвих способів взаємодії суб'єктів публічного управління; застосуванні у практичній діяльності органів влади сучасних методів дослідження суспільних процесів, моніторингу інтересів та потреб різних соціальних груп; посилення відповідальності органів влади перед суспільством на основі реалізації інноваційних форм міжсекторного соціального партнерства тощо.

З метою забезпечення умов паритетного діалогу та взаємовигідного партнерства між інститутами держави та громадянського суспільства важливим є використання новітніх засобів комунікації і відповідної інтеракції. Зокрема, структури громадянського суспільства повинні бути забезпечені відповідними законодавчими і контролюючими ініціативами та

реальним правом моніторингу діяльності владних інституцій. У даному контексті важливе значення має посилення громадського контролю щодо обов'язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами державної влади під час розроблення й коригування документів державної політики; пришвидшення органами державної влади процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність до оновлених нормативно-правових вимог стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та здійснення консультацій із громадськістю; активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, забезпечення повноцінної участі в цьому процесі громадськості [102, с. 55].

Органи державної влади мають бути наділені механізмами зворотного зв'язку та взаємного контролю, що тим самим передбачає запровадження системного моніторингу громадської думки суспільно-політичної ситуації та ефективності влади. Завдяки цьому комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості здатна забезпечити баланс державно-управлінських, державно-громадських та державно-приватних інтересів у суспільстві [103, с. 199].

Питання ефективної взаємодії особливо актуалізуються в контексті трансформації форм взаємозв'язків держави з громадськістю, модернізації управлінських підходів і механізмів. Комунікативна взаємодія як функція управління спрямована на формування позитивного іміджу інститутів влади у суспільній свідомості; вчасне реагування на поведінку громадськості з метою задоволення потреб та інтересів; досягнення взаємовигідних відносин між усіма пов'язаними з владною інституцією групами громадськості шляхом сприяння ефективній взаємодії. Шляхи підвищення ефективності комунікативної складової в системі публічного управління повинні ґрунтуватися на системному підході та включати:



- оптимізацію системи постійного зв'язку між центрами ухвалення державно-управлінських рішень та інститутами громадянського суспільства;
- забезпечення ефективної публічної інформаційної політики та створення розвиненої інформаційної інфраструктури органів влади;
- формування ефективної системи комунікаційних каналів для взаємного обміну інформацією та активізації взаємодії суб'єктів взаємодії;
- посилення практики публічної звітності органів публічної влади перед народом;
- підвищення дієвості структур громадянського суспільства з метою суттєвого впливу на якість взаємодії через функціонування системи зворотного зв'язку, ефективного діалогу на різних рівнях.

Слід зазначити, що основними органами, які здійснюють управлінську функцію в державі є органи виконавчої влади. Роль органів виконавчої влади в реалізації управлінських функцій неоднакова. Залежно від об'єкта управління органи виконавчої влади поділяються на органи загальної, галузевої, міжгалузевої і регіональної компетенції.

Органами загальної компетенції називаються органи, що здійснюють державне управління на загальнодержавному рівні по відношенню до всіх об'єктів управління відповідно на території або її суб'єкта, в усіх напрямках (функціям) управлінської діяльності.

Галузеве управління, за загальним правилом, належить до відання профільних міністерств, які є основними суб'єктами галузевого управління.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який проводить державну політику і стосується управління у встановленій сфері діяльності (сфері управління).

Для галузевого управління характерні вертикальні правовідносини, тобто відносини підпорядкованості або підвідомчості, що складаються між органами управління і об'єктами управління. Міністерство очолює управління певною сферою, а якщо має там свої територіальні органи, то безпосередньо і через них. Для галузевого управління характерно також те,

що стосовно підвідомчих об'єктів суб'єкти управління мають право здійснювати всі управлінські функції (прогнозування, планування, організацію, керівництво, регулювання, координацію, контроль і інші).

Крім галузевого управління, вони здійснюють і міжгалузеве управління щодо організаційно не підпорядкованих їм органів виконавчої влади. Міністерство здійснює міжгалузеве управління шляхом координації діяльності цих органів тільки у випадках, встановлених законами, підзаконними нормативно-правовими актами. Для цього Міністерство наділене надвідомчими повноваженнями по відношенню до об'єктів, що не входять в систему даного міністерства. Ефективність роботи спеціалізованої за типами функцій структури виконавчої влади критично залежить від якості міжвідомчої взаємодії.

Під міжгалузевим (міжвідомчим або функціональним) управлінням розуміється виконавча і розпорядча діяльність, що здійснюється органами державного управління, наділеними надвідомчими повноваженнями по відношенню до організаційних не підпорядкованим їм керованим об'єктам, в результаті якої забезпечується узгодженість і єдність дій цих об'єктів управління при вирішенні загальнодержавних або міжгалузевих завдань.

Механізми вертикальної взаємодії мають чітко визначене законодавче підґрунтя і реалізуються згідно з компетенцією відповідних суб'єктів управління. Слід звернути увагу на той факт, що, не зважаючи на те, що в Доктрині інформаційної безпеки України [104] чітко наголошено на вертикальній взаємодії центральних та місцевих органів влади, в жодному програмному документі – ні в Плані заходів із реалізації Концепції популяризації України у світі, ні в Плані пріоритетних дій Уряду як на 2018, так і на 2019 роки (частина V. Безпека та оборона: п. 10 – Формування та реалізація державної політики у сфері інформаційної безпеки та розбудова системи державних стратегічних комунікацій, п. 11 – Просування інтересів України у світі) [105; 106; 107] не зазначено як питання реалізації завдань

публічного управління погоджуються та реалізуються місцевими органами виконавчої влади.

Взаємодія загальнодержавних і регіональних органів виконавчої влади є однією з актуальних проблем публічного управління в Україні.

Взаємовідносини і форма взаємодії між органами влади і управління визначають ступінь політичної стабільності. Досягнення необхідного ступеня політичної стабільності, стійкості політичної системи і розвитку України буде можливо, якщо:

- взаємодія органів влади має конструктивний характер;
- існує згода з питання, що стосується форм і методів узгоджених дій для досягнення спільних цілей;
- система взаємин складається на принципах рівноправності і взаємоповаги.

Ефективна модель відносин «центр регіони» залежить і від самого регіону (тобто вона може бути різною для різних регіонів в рамках однієї держави), і від територіального устрою. Наприклад, «сильні» регіони, що володіють добре вираженими економічними і, можливо, етнічними інтересами, більше зацікавлені в тій ідеально-типовій моделі.

В умовах більш централізованої держави регіони опиняються в вирішальною мірою залежними від центру. В іншому випадку, без узгодження інтересів центру і регіонів, без просування регіональних інтересів території виявляться в абсолютно не вигідному, ризикованому становищі.

Особливу увагу необхідно приділяти питанням взаємодії регіональних та місцевих органів державної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, де безпосередньо відбувається налагодження контактів влади з цільовими групами громадськості, врахування інтересів і потреб громадян при наданні публічних послуг та контролі за їх якістю, оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі тощо. Реалізація зазначених завдань, своєю чергою, потребує відповідного комунікативного забезпечення

[108, с. 132]. Створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства одне з головних завдань процесу демократизації політики й державного управління.

На жаль, роль держави в процесах взаємодії з громадянським суспільством частіше обмежується підтримкою і контролем, але не взаємодією. При цьому механізми, які визнаються державою, мають односпрямований характер, тому вони не роблять істотного впливу на відносини і не є взаємообумовленими. З одного боку, чинне законодавство передбачає механізм взаємодії: при цьому взаємодія має обопільний характер, при якому кожна сторона може впливати на іншу, застосовуючи відповідні форми. Наприклад, інститути громадянського суспільства можуть використовувати такі форми впливу на органи публічної влади як реалізація законотворчої ініціативи, участь громадян у референдумах і правозастосовчому процесі. Також до форм впливу громадянського суспільства на органи влади відносять звернення громадян до органів державної та місцевої влади, публікацію заяв і звернень в ЗМІ, спільні заходи, участь представників громадянського суспільства при формуванні державних органів, а також в діяльності громадських рад, створених при виконавчих органах влади. З іншого боку, законодавець передбачає вплив органів державної влади на інститути громадянського суспільства, а саме, контроль за їх діяльністю, застосування обмежень і заборон в здійсненні їх діяльності. Але також органами державної влади передбачені фінансова підтримка у формуванні та функціонуванні інститутів громадянського суспільства, надання їм пільг, розробка державних програм з метою підтримки.

Отже, така співпраця набуває особливої актуальності в процесі взаємодії політики й державного управління, оскільки слугує основою, на якій формуються демократичні засади політичного й управлінського процесів.

Як зазначає В. Алексєєв, така невпевненість стосовно участі населення в управлінні, що історично сформувалася, на сучасному етапі розвитку є недостатнім аргументом для громадян, які мають конституційне право приймати участь в управлінні державними справами, особливо зважаючи на те, що це також не підпадає під категорію оцінки суспільства, яке розвивається зовсім за іншими, кардинально відмінними від попередніх часів, принципами [81, с. 17].

Як зазначає В. Ладиченко, значною проблемою є визначення точок перетину і гармонізації інтересів державної влади та інститутів громадянського суспільства, розмежування їх функцій і створення механізмів стримувань і противаг [109, с. 22].

Демократичні форми участі членів територіальної громади в публічному управлінні запроваджуються під час реалізації права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України, а також конкретизованого й деталізованого в міжнародно-правових актах, ратифікованих Верховною Радою України (Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади та ін.), законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII тощо та підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують питання конструктивної взаємодії органів публічної влади з населенням.

Громадяни визначаються в європейських документах як основа місцевої демократії, тому вони повинні бути поінформовані про всі важливі плани, вироблені їх виборними та офіційними особами. Більша взаємодія місцевих рад та громадян має гарантувати ефективність прийняття та реалізації раціональних рішень складних завдань, сприятиме поліпшенню місцевих політичних обставин [110].

Консультавання органів публічної влади з громадськістю в управлінській практиці розвинутих країн світу здійснюється згідно з двома загальними підходами: встановлення зворотного зв'язку з громадськістю та проведення активних консультацій між органами влади і громадськістю. Серед методів отримання зворотного зв'язку за запитом виокремлюють: встановлення часу, що виділяється для надання коментарів і для дій, електронні списки розсилок, фокус-групи, рольові ігри, масові опитування громадської думки, спеціальні соціологічні дослідження, дорадчі опитування. Крім того, використовують публічні зустрічі, громадські слухання, творчі комунікативні заходи, веб-форуми як важливі методи проведення разових консультацій. Серед методів проведення консультацій на постійній основі виділяють діяльність громадських приймалень та комітетів, інтернет-чати [111, с. 270].

Як свідчить європейський досвід, значною мірою ефективність співпраці органів місцевої влади та територіальної громади залежить як від активності жителів, так і від бажання місцевих управлінців залучати їх до вирішення місцевих справ та здатності керувати процесом участі. Удосконалення системи управління розвитком територіальної громади тісно пов'язане із застосуванням демократичних засад врядування на місцевому рівні. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи [112].

Як зауважував Г. Еллінек, громада має власні права (право встановлювати власні органи, приймати членів, управляти майном тощо), а також виконує окремі державні функції [113, с. 34]. При цьому юридична природа територіальної громади характеризується подвійністю: вона має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [114, с. 83].

Вітчизняний досвід щодо діяльності органів самоорганізації населення, закріплених в Україні як конституційні інституції, може поєднуватися з нормами і стандартами європейських документів щодо партисипативної демократії, а також відповідними механізмами, розробленими в країнах ЄС щодо підвищення рівня участі громадян у здійсненні місцевої політики (перехід до прямих виборів мера, зменшення прохідного бар'єра на місцевих виборах, розширення сфери застосування референдумів, запровадження місцевих дорадчих рад та активне використання різних видів безпосередніх комунікацій з населенням («круглі столи», форуми, громадські слухання тощо) [115, с. 445].

Для залучення громадян у вирішення муніципальних проблем органи місцевого самоврядування повинні враховувати такі принципи: громадянська участь у місцевому політичному житті повинна бути захищена правом обирати представників вільно, відповідально та демократичним шляхом; вона повинна бути ефективною на всіх рівнях місцевої політичної та адміністративної структури; громадяни повинні отримати консультацію з усіх важливих проектів, що впливають на майбутнє місцевого співтовариства [110].

Крім того, під час розробки механізмів співпраці необхідно також враховувати вид населеного пункту (села, селища або міста), оскільки практика доводить, що від цього залежить безпосередня та опосередкована взаємодія мешканців певної території, міжособистісне спілкування, спільна праця та відпочинок, спільне користування ресурсами території, а також загальні системи управління та розподілення. Як зазначав А. Токвіль, люди майже завжди силоміць відривають себе від особистих справ, щоб зайнятися справами суспільними, тому й істотним є їх бажання перекласти ці справи на єдиного очевидного та постійного виразника колективних інтересів, якою є держава [116, с. 484], що є більш характерним для міст.

Таким чином, ураховуючи міркування, які є основою характеристики організаційно-правового механізму, можна зазначити, що реалізація

діалогових форм взаємодії органів влади і громадськості залежить від створення об'єктивних умов їх формування (законодавчих, економічних, організаційних, інформаційних тощо). Водночас існує необхідність у психологічній готовності індивідів до діалогової взаємодії. Якщо інституціональний рівень відображений в організаційно-правовому механізмі, то міжособистісний має бути відображений у соціально-психологічному механізмі. Запропонована нами концептуальна модель заснована на тому, що ефективність механізмів комунікаційної взаємодії суб'єктів публічного управління обумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами.

### **3.2 Проблеми та напрями вдосконалення механізмів горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління**

Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що належна організація координаційних, субординаційних зв'язків та взаємодії може бути досягнута в процесі налагодження ефективної публічної адміністрації. Не випадково в структурі федеральних органів влади США, в урядах штатів, а також великих містах обов'язково представлені спеціальні підрозділи з міжурядових зв'язків (intergovernmental relations departments) [100, с. 7].

Координувати – означає погоджувати, вносити ясність, установлювати прозорість, наводити порядок між чим-небудь у процесі взаємодії. Координація є функцією соціального управління, що полягає в узгодженні, впорядкуванні різних частин системи управління [117, с. 345]. Координація – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань. В аспекті публічної дипломатії можна погодитися з думкою, що координація може бути спеціальною функцією та особливою інтегративною формою організації управління [118, с. 20]. Як функція вона забезпечує певну



залежність одних рішень (дій) від інших у процесі функціонування будь-якої організованої системи, а як форма організації управління – створює особливий апарат у досягненні спільної мети автономними організаційними системами, узгоджує або пов'язує їх діяльність щодо задоволення загальнозначущих пріоритетів [119, с. 73].

На нашу думку, важливою стратегічною метою координування функціонування суб'єктів публічного управління є переосмислення механізму погодження напрямків діяльності уряду щодо питань, які обговорюються та приймаються важливими інституційними суб'єктами в цій сфері.

Безперечно, основою системи координації є зв'язки (дії). У сфері публічної дипломатії серед потенційно можливих зв'язків імовірно існує такий їх набір, що забезпечить реалізацію цілей якнайкраще. Завдання координації – створити умови для вибору і реалізації в кожній інституції саме таких зв'язків, які разом становлять «найкращий набір зв'язків». Саме тут важлива роль координатора – особи, що ухвалює рішення й визначає найкращий з його погляду набір зв'язків (операцій, дій, взаємодій), використовуючи при цьому два способи [120, с. 67]:

- формування обмежень (стандарти, інструкції) для попередження недопустимих дій;
- інформування (комунікативні заходи) для забезпечення постійного узгодження дій у режимі реального часу.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є виявлення особливостей сучасного стану організації координаційної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії та обґрунтування моделі функціонування механізму координації діяльності ключових інституцій у цій сфері [121].

При цьому варто врахувати наукові пошуки В.П. Коржа та І.М. Міхаєвої [122, с. 91], які вважають, що взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування має базуватися на таких принципах: законності, тобто правової регламентації діяльності кожного

суб'єкта взаємодії; гласності; взаємної відповідальності та динамічності взаємодії; ініціативної ролі органів місцевого самоврядування у процесі взаємодії; повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів управління; розмежування функцій та відповідальності суб'єктів взаємодії; визначення обсягу та меж повноважень суб'єктів взаємодії на основі укладення договорів і угод; самостійності кожного суб'єкта взаємодії в межах їх повноважень; консенсусу при вирішенні питань спільного ведення і делегованих повноважень; забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами при реалізації питань, що потребують спільного вирішення.

Основним призначенням діяльності координаційних органів є упорядкування діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя. Наведемо приклади таких координаційних органів та сфери, для забезпечення належного функціонування яких вони мають право реалізовувати координаційні заходи:

– Рада національної безпеки і оборони України, яка відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України;

– Антитерористичний центр при Службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні;

– Координаційна рада з питань реформування державного управління, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою забезпечення координації заходів з розроблення проектів та реалізації Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки;

– Координаційна рада з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, діяльність якого спрямована на забезпечення координації заходів з реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні, залучення до реалізації Ініціативи інститутів громадянського суспільства;

– Координаційна рада з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при Національному агентстві України з питань державної служби;

– Координаційна рада з питань впровадження реформи у сфері освіти, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики з впровадження реформи у сфері освіти;

– Координаційна рада з питань розвитку мікропідприємництва та малого підприємництва, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним з метою покращення умов для розвитку підприємництва, провадження фізичними особами підприємницької діяльності;

– Міжвідомча координаційна рада з питань правосуддя щодо неповнолітніх, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою запровадження міжінституційної платформи для системного обговорення та вирішення проблемних питань розвитку правосуддя щодо неповнолітніх, прийняття узгоджених рішень, що відповідають інтересам дитини;

– Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його

організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, механізмів сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства.

Звісно це не вичерпний перелік координаційних органів, які створені та функціонують на території України.

Координаційні органи уповноважені вживати такі заходи:

- визначати порядок роботи учасників узгодженої діяльності;
- упорядковувати черговість заходів;
- визначити коло безпосередніх учасників координаційних заходів;
- визначати коло осіб, відповідальних за здійснення контролю за виконанням окремих заходів;
- отримувати в установленому порядку необхідну інформацію, документи та матеріали від інших учасників спільної діяльності;
- утворювати в разі потреби для виконання покладених на них завдань постійні або тимчасові робочі групи;
- визначати механізм оцінювання ефективності реалізації передбачених заходів, виявляти причини та умови, що зумовили недостатню ефективність виконання заходів (або невиконання взагалі) та вживати заходів щодо недопущення виникнення таких ситуацій у майбутньому;
- організовувати і проводити конференції, засідання, форуми, наради, зустрічі, семінари з питань, що належать до її компетенції;
- у рамках наданих повноважень виконувати інші специфічні завдання залежно від ситуації, що склалася.

На координаційні органи, які виконують надані їм координаційні повноваження у відповідних сферах суспільного життя, покладається обов'язок:

- аналізу (моніторингу) стану виконання іншими учасниками спільної діяльності покладених на них обов'язків, сприяння здійсненню інформаційно-аналітичного супроводу;
- оперативного розгляду питань, що належать до їх компетенції,

підготовки пропозицій щодо усунення виявлених недоліків (вироблення альтернативних варіантів їх розв'язання);

– створення умов для ефективного та раціонального використання наявних у них сил та засобів;

– підготовки за результатами своєї роботи звітів, пропозицій та рекомендацій.

Організаційною формою роботи координаційних органів є засідання, які проводяться за рішенням керівників у міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць.

Під час виконання покладених на них завдань координаційні органи взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, інституціями громадянського суспільства.

Враховуючи, що однією з першочергових реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [123], є децентралізація та реформа державного управління, особливої уваги потребує питання реформування вітчизняної моделі державного управління з урахуванням новітніх тенденцій та вітчизняної традиції.

На сьогодні вкрай необхідною є трансформація формування та здійснення механізмів публічного управління, про що відображено в підписаній Україною Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Досвід державотворення в зарубіжних країнах та України свідчить, що механізми горизонтальної взаємодії мають важливе значення на всіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них вони мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх важливе значення випливає вже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (ст. 6 Конституції України), – явище цілісне [124]. Законодавством чітко визначено розподілення влади між суб'єктами публічного управління за

функціональним спрямуванням. Кожен орган влади призначений забезпечувати виконання завдань державної політики за допомогою конструктивного діалогу в руслі горизонтальної взаємодії. Таким чином, на центральному рівні формуються механізми, які забезпечують горизонтальні зв'язки з різними рівнями державного апарату, а також зв'язки з інститутами громадянського суспільства.

Слід констатувати на значне розширення механізмів горизонтальної взаємодії на рівні регіонів та у містах, тому що охоплює діяльність як державних органів, так і органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, приватний сектор.

В умовах децентралізації влади, впровадження нової адміністративно-територіальної системи і реформи організації влади на територіальних рівнях необхідною є докорінна зміна всього механізму комунікації і взаємодії.

Насамперед ідеться про принципово нову модель організаційно-функціональної структури органів публічного управління як системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування в єдності їх завдань, функцій, повноважень та взаємодії (вертикальної та горизонтальної), що справляє повноцінний управлінський вплив на регіональний та місцевий рівень.

Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування є одним з найважливіших елементів системи надання адміністративних послуг в Україні, які взаємодіють з іншими елементами цієї системи (органами державної влади, фізичними та юридичними особами) з метою задоволення інтересів громадян під час підготовки, прийняття та видачі документів, або інших адміністративних актів, що засвідчують певний юридичний статус або факт, підтверджуючий набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків фізичної чи юридичної особи відповідно до закону (свідоцтв, паспортів, довідок, патентів, ліцензій, витягів та виписок з реєстрів копій, дублікатів документів тощо).

Взаємодія суб'єктів державного управління і органів місцевого самоврядування характеризується взаємозалежністю та взаємодоповненням. Держава визначає своїми законами правові межі діяльності місцевого самоврядування, забезпечує його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантує своїм громадянам задоволення соціальних потреб. Підвищення рівня соціальної активності членів місцевого співтовариства має компенсуватись підтримкою державної влади. З іншого боку, вирішення на засадах автономії питань організації життєдіяльності місцевого населення потребує використання державнопримусових заходів, що і є підґрунтям принципів субсидіарності та взаємодії.

Все викладене вище дає поштовх для розвитку місцевого самоврядування, як інституту волевиявлення і організації населення. Отже «інститут місцевого самоврядування ... є найближчим для громадян рівнем врядування та виступає як специфічна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади» [125].

Органами місцевого самоврядування здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через органи самоорганізації місцевих жителів за згодою і за підтримки органів державного управління. Тобто місцеве самоврядування самовдосконалюється та самофінансується через здійснення територіальною громадою своєї влади в межах делегованих повноважень. У ст. 140 Конституції України зазначено, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [124].

Місцеві органи виконавчої влади (якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) й органи місцевого самоврядування утворюють окрему систему, яка потребує виключної компетенції в окремих випадках при загальному

верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

У структурі управлінських зв'язків виділяють різноманітні організаційні форми. У структурі координаційних зв'язків, наприклад, виділяють такі організаційні форми:

– форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів державної влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);

– форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворених міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів влади (координаційні та дорадчі органи за напрямами діяльності);

– інші форми координаційних зв'язків (семінар, симпозіум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо) [92, с. 255].

У 2014 р. було започатковано реформу місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Серед завдань, які визначені в Концепції, що затверджена розпорядженням КМУ [126] є: створення та підтримка повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад. В той же час в Україні виник ряд проблем в площині горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, серед яких можна виокремити:

– необхідність удосконалення системи публічного управління в частині розмежування повноважень місцевих органів державної виконавчої влади та органів муніципальної влади;



– відсутність реального суб'єктного складу органів місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, що володіє належною матеріальною та фінансовою базою, має самостійне джерело формування місцевого бюджету;

– нечітке розмежування функцій муніципальних органів на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, між районними та обласними державними адміністраціями, між районними та обласними радами;

– відсутність в державі окремого незалежного державного органу, відповідального за формування та розвиток місцевого самоврядування.

Використовуючи досвід зарубіжних країн щодо децентралізації, слід враховувати, що вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від побудови політичними силами держави взаємовідносин: рівня довіри громадян органам місцевого самоврядування щодо вирішення питань управління місцевими справами, готовності територіальної громади здійснювати владу на відповідному рівні, який існує в демократично розвинених країнах світу. До складових самостійності, що здійснюється територіальною громадою в межах нормативно-правової бази, слід віднести:

– фінансову (побудована на можливості самостійного розпорядження своїми прибутками та витратами, місцевими податками);

– організаційно-самостійну організацію органів муніципальної влади та реалізації їх функцій;

– кадрову (здатність територіальної громади самостійно враховуючи власні можливості та потреби визначати кадровий склад посадовців, їх кількість);

– правову (можливість самостійної локальної нормотворчості, діючої в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць);

– просторове планування, самостійне визначення напрямів регіонального та місцевого розвитку.

Комплексне проведення децентралізації публічної влади та реформування системи публічного управління, що відбувається в сучасних умовах в Україні, будується на запровадженні нової моделі управління регіональним розвитком, що базується на використанні новітніх теоретико-методологічних підходів щодо системи регіонального управління [127]. Зокрема, проаналізувавши основну законодавчу базу, що регламентує концептуальні принципи регіонального управління в нашій державі, можна акцентувати на вкрай необхідній доцільності інституційно-правового забезпечення регіонального та місцевого розвитку.

Досвід зарубіжних країн, зокрема, Австралії, Великобританії, Канади, Німеччини, Польщі, Франції свідчить про ефективність діяльності агенцій як інституційного механізму регіонального розвитку за умови їх автономного статусу щодо вирішення питань. Функціонування подібних агенцій у державах-членах Європейського Союзу будується за принципами партнерства, вони мають фактичну здатність прогнозувати, здійснювати реалізацію та контроль регіональних програм, підвищуючи тим самим соціальну спрямованість функціонування суб'єктів публічного управління на регіональному та місцевому рівнях.

Варто зазначити, що на протязі 2014–2016 рр. була закладена та пізнала суттєвої модифікації низка інструментів та інституцій, як Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), офіси реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку. Зокрема, остання як консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України має координувати функціонування органів виконавчої влади при формуванні та здійсненні державної регіональної політики [128, с. 128].

Отже, одним з пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку в Україні слід виокремити взаємодію на партнерських засадах держави та державних і приватних інституцій, що є вагомим чинником побудови демократичного урядування відповідно до постулатів таких як:

- зацікавленість суб'єктів публічного управління, що взаємодіють між собою у пошуку напрямів вирішення проблем;
- правове забезпечення взаємодії, що передбачає вигідні умови для кожного суб'єкту взаємодії;
- об'єднання можливостей та зусиль кожного суб'єкта, що взаємодії у вирішенні важливих проблем, які не вдається розв'язати окремо;
- узгодженість співробітництва між конкурентами у вирішенні спірних питань;
- взаємоконтроль з урахуванням суспільних інтересів при вирішенні проблем;
- намір пошуку реалістичних рішень, а не імітації такого пошуку.

Вищезазначені складові взаємовідносин сприятимуть досягненню необхідної, особливо під час формування та розвитку, демократичної системи урядування, створенню умов для забезпечення ефективного прогресу.

Відхід від централізації і бюрократизації соціальної сфери є об'єктивним процесом розвитку соціально спрямованої сучасної держави.

Обумовлюється необхідність впровадження нових механізмів здійснення соціально-економічних прав і свобод громадян, що потребує створення сприятливих інституційно-правових умов партнерської взаємодії, враховуючи високу диференціацію окремих соціально-економічних систем відповідних територіальних одиниць; покращення організаційно-правового, матеріально-технічного, інформаційного та кадрового потенціалу для зміни якісних і кількісних характеристик і результатів взаємодії [100, с. 10].

Формування механізмів горизонтальної взаємодії (інституціонального, міжгалузевого партнерства, кластерного підходу та ін.) закладені в основу системи публічного управління в умовах децентралізації влади. Цей механізм побудовано за принципами децентралізації, деконцентрації владних повноважень, кооперування можливостей місцевих публічної влади, концентрації та раціонального використання ресурсного забезпечення,

самоорганізації, відкритості й прозорості, звітування, стратегічного планування, участю громадян в управлінні справами регіону та держави. Сутність моделі становить наукова доктрина публічного управління, яка в комплексі з вказаними принципами впливає на якісні зміни механізмів горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління.

Таким чином, комплексне науково-теоретичне дослідження організаційно-правової основи механізмів горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, досвіду зарубіжних країн та України вказує на об'єктивність та закономірність процесу формування механізмів такої взаємодії.

### **Висновки до розділу 3**

Взаємодія загальнодержавних і регіональних органів виконавчої влади є однією з актуальних проблем публічного управління в Україні. Взаємовідносини і форма взаємодії між органами влади і управління визначають ступінь політичної стабільності. Досягнення необхідного ступеня політичної стабільності, стійкості політичної системи і розвитку України буде можливо, якщо: взаємодія органів влади має конструктивний характер; існує згода з питання, що стосується форм і методів узгоджених дій для досягнення спільних цілей; система взаємин складається на принципах рівноправності і взаємоповаги.

Враховуючи міркування, які є основою характеристики організаційно-правового механізму, можна зазначити, що реалізація діалогових форм взаємодії органів влади і громадськості залежить від створення об'єктивних умов їх формування (законодавчих, економічних, організаційних, інформаційних тощо). Водночас існує необхідність у психологічній готовності індивідів до діалогової взаємодії. Якщо інституціональний рівень відображений в організаційно-правовому механізмі, то міжособистісний має бути відображений у соціально-психологічному механізмі.

Слід констатувати на значне розширення механізмів горизонтальної взаємодії на рівні регіонів та у містах, тому що охоплює діяльність як державних органів, так і органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, приватний сектор. Формування механізмів горизонтальної взаємодії закладені в основу системи публічного управління в умовах децентралізації влади.

Комплексне науково-теоретичне дослідження організаційно-правової основи механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління, досвіду зарубіжних країн та України вказує на об'єктивність та закономірність процесу формування механізмів такої взаємодії.

## ВИСНОВКИ

1. Розкрито співвідношення категорій «публічне управління» та «державне управління». З'ясовано, що «державне управління» ґрунтується на примусових механізмах, тоді як для публічного управління в більшій мірі необхідним є використання позапримусових механізмів.

Встановлено, що управління справами суспільства здійснюється всіма суб'єктами публічної влади, серед яких можна виділити: державу та її органи; публічні інститути політичного, економічного, соціального характеру (партії, фінансово-промислові групи, профспілки, групи інтересів); окремих видатних політичних діячів.

На основі аналізу законодавства України, доцільно навести загальний перелік суб'єктів, задіяних у правовідносинах в сфері публічного управління, це, зокрема:

- Президент України (розділ V Конституції України);
- орган законодавчої влади, тобто Верховна Рада України (розділ IV Конституції України);
- органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади (розділ VI Конституції України, Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»);
- органи судової влади (розділ VIII Конституції України, Закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»);
- представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);
- прокуратура України (Закон України «Про прокуратуру»);
- органи місцевого самоврядування: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи

сільської, селищної, міської ради; старости; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення (розділ XI Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– посадові чи службові особи зазначених вище органів;

– інші суб'єкти, які виконують владні управлінські функції, наприклад: громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону (Закон України «Про громадські об'єднання», «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону») тощо;

– інститути громадянського суспільства. Так, в Україні до інститутів громадянського суспільства відносять: громадські організації, релігійні організації, благодійні організації, професійні спілки, об'єднання професійних спілок, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України (Закон України «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» та ін.).

2. Теоретичне підґрунтя та наукову розробленість проблем формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління в нашій державі створено, але його не можна назвати великим. Ці питання рідко концептуально пояснюються, швидше має місце узагальнення фактів. Очевидна необхідність як розробки теоретичних питань механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління на основі аналізу історичного досвіду і зарубіжної практики, положень сучасної соціальної теорії, так і проведення конкретних емпіричних досліджень в області формування державних і муніципальних політик по відношенню до інститутів громадянського суспільства. Це може служити основою для вироблення рекомендацій органам влади, недержавним некомерційним організаціям з метою підвищення ефективності вирішення соціальних

проблем, підвищення якості надання соціальних послуг населенню на основі вдосконалення технологій партнерської взаємодії.

Слід зазначити, що сучасна наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Значна кількість наукових робіт присвячена аналізу сучасного становища та практичним рекомендаціям щодо становлення системи публічного управління в Україні та особливостям взаємодії її складових. В той же час, робота з науковими джерелами показала широку розробленість проблеми реформування системи публічного управління, однак проблемам формування механізмів вертикальної та горизонтальної взаємодії суб'єктів публічного управління уваги приділяється недостатньо.

3. Проаналізовано теоретичну основу інституціональної взаємодії суб'єктів публічного управління. Розглянуто визначення таких категорій сфери публічного управління як «інституціональний», «взаємодія», «взаємовідносини».

Проведений аналіз дав змогу упевнитися в тому, що інституціональна взаємодія суб'єктів публічного управління в Україні є спонтанним або спланованим процесом зв'язку між двома й більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей. Чітко організована взаємодія суб'єктів публічного управління та належним чином розподілені обов'язки між суб'єктами взаємодії дозволяють більш ефективно і швидко формувати та втілювати в життя заходи державної політики з меншою витратою зусиль.

4. Серед основних понять науки публічного управління в контексті проблематики інституційної взаємодії важливе значення мають механізми інституціональної взаємодії.

У структурі механізму взаємодії суб'єктів публічного управління можна виділити чотири основних елементи: механізм нормативно-правового



забезпечення, механізм організаційного забезпечення, механізм ресурсного забезпечення, механізм інформаційного забезпечення.

5. В публічному управлінні існує два види взаємодії: вертикальна (субординаційні та реординаційні, тобто прямі та зворотні зв'язки) і горизонтальна (координаційні зв'язки). Класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. Беззаперечною особливістю системи публічного управління України в цьому контексті є перевага вертикальних зв'язків у порівнянні з горизонтальними.

6. 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.

Взаємовідносини і форма взаємодії між органами влади і управління визначають ступінь політичної стабільності. Досягнення необхідного ступеня політичної стабільності, стійкості політичної системи і розвитку України буде можливо, якщо: взаємодія органів влади має конструктивний характер; існує згода з питання, що стосується форм і методів узгоджених дій для досягнення спільних цілей; система взаємин складається на принципах рівноправності і взаємоповаги.

Оптимальна модель взаємовідносин у досліджуваній сфері має базуватися на відповідному стані розвитку місцевих громад, обумовленому національним історичним досвідом, з використанням існуючих сучасних інноваційних технологій та методів залучення громадян до співпраці з органами публічної влади.

7. Особливу важливість набуває горизонтальна взаємодія, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, які залучені в процес розробки політики. Горизонтальна взаємодія охоплює державних та приватних суб'єктів публічного управління, які функціонують на одному ієрархічному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо), тобто не підпорядковані один одному.

Зарубіжна та вітчизняна практика державотворення показує, що горизонтальні зв'язки відіграють важливу роль на всіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них вони мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою.

На регіональному і місцевому рівнях поле горизонтальних зв'язків значно розширюється, охоплюючи функціонування не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування і весь спектр інститутів громадянського суспільства, а також певні суспільні сегменти.

Комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ горизонтальної взаємодії в системі публічного управління, дослідження вітчизняного та європейського досвіду показали, що ефективна взаємодія є процесом об'єктивним і закономірним. Добре розвинуті горизонтальні комунікації є невід'ємною умовою демократичного та основою – ліберального стилю управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration> Glossary Directories/UNPublicAdministrationGlossary.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
3. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення / За заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ: НАДУ, 2018. 180 с.
4. Матяж С.В. Проблеми державного регулювання меценатства в працях вітчизняних науковців. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2 (10). URL: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Matiazh.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Matiazh.pdf)
5. Гончарук Н.Т., Сурай І.Г. Вплив розвитку громадянського суспільства на публічне управління. *Галузь науки «Державне управління» історія, теорія, впровадження*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р.: у 2 т. Київ: НАДУ, 2010. Т. 1. С. 145–146.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 400 с.
7. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
8. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Для слушателей факультета руководящих кадров / сост. В.П. Алексеев. Москва: Академия ГПС МЧС России, 2014. 132 с.
9. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press. 2004. P. 12–13; 24–38; 65–103.
10. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot, 2002. P. 127.

11. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Державне управління». 2010. № 2(3). С. 5–11.
12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. 2004. 401 с.
13. Малюга Л.М. Загороднюк О.В. Формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. Випуск 3 (03). 2016. С. 62–65.
14. Шинкарук В.І., Озадовська Л.В., Поліщук Н.П. Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
15. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980. URL: [http://ukrlit.org/slovnnyk/slovnnyk\\_ukrainskoi\\_movy\\_v\\_11\\_tomakh](http://ukrlit.org/slovnnyk/slovnnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh)
16. Алексеев С.С. Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. Москва: «Норма», 1998. 409 с.
17. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
18. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 1: Загальна частина. 2005. 624 с.
19. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: Норма, 2002. 728 с.
20. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549–557.
21. Центральні органи виконавчої влади України: нормативно-правове регулювання / упоряд. О.І. Сушинський. Львів: ЛРІДУ НАДУ 2003. 104 с.
22. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

23. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. Дата оновлення: 24.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
24. Карпа М. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2(33). С. 109–116.
25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листоп. 2010 р. № 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
26. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Збірник наукових праць*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
27. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Для слушателей факультета руководящих кадров / сост. В.П. Алексеев. Москва: Академия ГПС МЧС, 2014. 132 с.
28. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 20 с.
29. Авер'янов В., Пухтецька А. Удосконалення побудови та діяльності вітчизняних органів державного управління з урахуванням європейських принципів і стандартів. *Юридична Україна*. 2010. №11. С. 4–14.
30. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. Москва: Издательство «Омега Л», 2010. 525 с.
31. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. Москва: Политиздат, 1981. 432 с.
32. Надолішній П. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. М.М. Іжа*. Одеса, 2014. Вип. 2 (58). С. 3–11.

33. Надолішній П.І. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса, 2002. Вип. 4 (12). С. 40–57.
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. Надолішній П.І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз): монографія. Київ, Одеса: Вид.-во УАДУ; Астропринт, 1999. 304 с.
36. Надолішній П.І. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 3. С. 31–42.
37. Надолішній П.І. Становлення нової системи місцевих органів виконавчої влади: історія, логіка та нагальні проблеми. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса, 2003. Вип. 1 (13). С. 19–36.
38. Надолішній П.І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики. *Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні*: зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, С.В. Загороднюка. Київ: Вид.-во НАДУ, 2007. С. 38–40.
39. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління: навч. посіб.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2006. 126 с.
40. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance». *Полис (Политические исследования)*. 2003. № 4. С. 50–58.

41. Приходченко Л. Агентства регіонального розвитку як інституційний механізм регіонального розвитку. *Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика*: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 жовтня 2011 року: У 2-х томах. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. Т. 1. С. 103–104.
42. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
43. Корженко В.В. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Державне будівництво: Електронне фахове видання ХарПІ НАДУ*. 2014. № 4. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>
44. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance. *Державне будівництво: Електронне фахове видання ХарПІ НАДУ*. 2006. № 1. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>
45. Прокопенко Л.Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади. URL: [http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07\\_11.htm](http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm)
46. Козлова Л.В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*; серія «Державне управління». 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 40–44. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu\\_2011\\_165\\_153\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_9.pdf)
47. Ісаєнко І. І. Координаційний механізм у системі органів виконавчої влади: автореф. дис. к. держ. упр.; ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2010. 20 с.
48. Ісаєнко І.І. Теорія управлінських мереж як підґрунтя дослідження управлінських зв'язків у системі державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (35). С. 215–223.
49. Глубоченко К.О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю у системі державного управління.

- Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2011\\_2\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2011_2_7.pdf)
50. Глубоченко К.О. Класифікація соціальних комунікацій у системі державного управління за ознаками їх спрямованості. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 353–360. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy\\_2011\\_1\\_43.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2011_1_43.pdf)
51. Глубоченко К.О. Засоби оцінки ефективності реалізації соціальних комунікацій органами державної влади. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1. С. 372–377. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2011\\_1\\_61.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_1_61.pdf)
52. Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=547>
53. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр.* Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 10. С. 114–121.
54. Молодцов О.В. Сітьова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження: автореф. дисертації. 25.00.01; Київ: НАДУ при Президентові України, 2010. 36 с.
55. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
56. Курочкин А.В. Концепт «правовая институционализация» и его содержание. *Актуальные проблемы права*. 2016. № 3 (64). С. 39–47.
57. Политология. Словарь. М: РГУ. В.Н. Коновалов. 2010. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/66/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82>
58. Абрамов А. Политический институт и политическая институционализация: определение понятий. *Власть*. 2010. № 5. С. 53–55.
59. Зайцев А.В. Диалог в институциональной среде взаимодействия государства и гражданского общества. *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова*. 2011. № 3. С. 313–318.



60. Игнатьев Н.П. Институционализация диалога власти и гражданского общества в современной России: проблемы, перспективы. *Ученые записки Казанского государственного университета*. Гуманитарные науки. 2009. Том 151, кн. 1. С. 131–141.
61. Муртазина Л.Р. Социальный институт как предмет социологического анализа. *Вестник ЧГУ*. 2011. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnyy-institut-kak-predmet-sotsiologicheskogo-analiza>
62. Социология: в 3х томах: словарь по книге. Москва: Социологический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. В.И. Добренъков, А.И. Кравченко. 2003-2004. URL: [http://sociologiya.academic.ru/146/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82\\_%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9](http://sociologiya.academic.ru/146/%D0%98%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82_%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9)
63. Місюра В.Я. Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 20 с.
64. Крутій О.М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості. URL: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-1/doc/4/01.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2010-1/doc/4/01.pdf).
65. Подоляка А.М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344.
66. Український радянський енциклопедичний словник: в 3 т. / уклад. М.П. Бажан, І.К. Білодід, О.І. Гурій та ін. Київ, 1966. Т 1. 1966. 436 с.
67. Спиркин А.Г. Взаимодействие. Большая советская энциклопедия. 1971. Т 5. С. 3–9.
68. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). 2-е изд., доп. Москва: Политиздат, 1973. 390 с.

69. Кудренко Б.В. Основи та особливості взаємодії молодіжних організацій та об'єднань і органів державної влади. URL: [www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=181](http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=181).
70. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами. *Вопросы взаимодействия с общественностью*. Москва, 1977. С. 95–103.
71. Пчолкін В.Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ. *Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів*: збірник матеріалів наук.-практ. конф., 23 трав. 2003 р.. Львів, 2004. С. 93–104.
72. Баштанник В.В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2002. 22 с.
73. Колпаков В., Заброда Д. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: моногр. Д.: Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 198 с.
74. Черних С.П. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у сфері протидії організованим злочинності. *Право і Безпека*. 2010. № 2 (34). С. 117–122.
75. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т 1. Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. С. 139–140.
76. Надрага В.І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2003. 20 с.
77. Кулініч О.В. Механізми взаємодії органів державного управління та громадських організацій в реалізації молодіжної політики в Україні: автореф.

- дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Харків, 2009. 20 с.
78. Феценко Л.О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 217 с.
79. Назар Ю.С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2006. 210 с.
80. Науменко Т.В. Социология массовой коммуникации: учеб. пособ. Санкт-Петербург, 2005. 288 с.
81. Алексеев В.М. Взаємовідносини держави та суспільства в Україні: монографія. Чернівці: Технодрук, 2010. 524 с.
82. Алексеев В. М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія. Чернівці: Технодрук, 2012. 344 с.
83. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / За заг. ред.: Н.Р. Нижник та В.М. Олуйко. Вид-во Чабаненко Ю. Черкаси, 2009. 382 с.
84. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.
85. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: монографія / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Балусева; під заг. ред. В.В.Дорофійенко. Донецьк: ТОВ «Цифровая типография», 2008. 252 с.
86. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
87. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117.

88. Кунєв Ю.Д. Управління в митній службі: підручник; за заг. ред. Ю.Д. Кунєва. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 408 с.
89. Бакуменко В.Д. Метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова) [та ін.]. 2011. С. 309–310.
90. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44-45. Ст. 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>
91. Суспільство та влада: механізми взаємодії: навч.метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» / А.М. Михненко, С.О. Кравченко, І.В. Пантелейчук та ін. Київ: НАДУ, 2013. 80 с.
92. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
93. О государственном-правовом статусе Крыма: Решение Крымского областного совета от 12.11.1990 р. *Крымская правда*. 1990. 14 ноября. С. 67.
94. Словник української мови: в 11 т. [ред. колегія: І. Білодід та ін.]. Київ: Наукова думка. 1970–1979. URL: [http://ukrlit.org/slovnnyk/slovnnyk\\_ukrainskoi\\_movy\\_v\\_11\\_tomakh](http://ukrlit.org/slovnnyk/slovnnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh)
95. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
96. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / Л.Л. Приходченко, С.Є. Саханенко, П.І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

97. Мороз О.Ю. Особливості прямих та зворотних зв'язків у системі публічного управління України. С. 339–342.
98. Дерещ В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки: збірник наукових праць. Спецвипуск. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. С. 406–409.
99. Рачинська О.А. Оптимізація механізмів комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 4. С. 158–164.
100. Приходченко Л.Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 5–14.
101. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
102. Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / В.М. Яблонський, П.Ф. Вознюк, Д.М. Горелов [та ін.]; за ред. О.А. Корнієвського, М.М. Розумного. Київ: НІСД, 2015. 60 с.
103. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 190–201.
104. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 р. №47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
105. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 244-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80#Text>

106. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1106-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2018-%D1%80#Text>
107. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 р. № 1133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetni-a1133r>
108. Колосовська І. Комунікативна складова в контексті модернізації управлінських підходів і механізмів ефективності державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 129–135.
109. Ладиченко В. Проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства. Публічне право. 2016. № 4. С. 18–25.
110. Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II. URL: [https://5cidade.files.wordpress.com/2011/06/urban-charter\\_en.pdf](https://5cidade.files.wordpress.com/2011/06/urban-charter_en.pdf).
111. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка; авт. кол.: Ю.П.Сурмін [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. 388 с.
112. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.: ратифікована законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
113. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург: Юрид.центр-Пресс, 2004. 752 с.
114. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання в Україні: питання теорії та практики. Київ: Довіра, 1997. 131 с.
115. Матвієнко А. Активізація участі громадян під час муніципальних реформ у країнах Європи / Анатолій Матвієнко // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування: зб. Матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд. 2012 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський [та ін.]. Київ: НІСД, 2013. 504 с.

116. Токвиль А. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
117. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т.3. К–М / ред. кол. Ю.М. Шемшученко (відп.ред.) та ін. Київ: Укр. Енцикл. 2001. 789 с.
118. Дерещ В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 18–22.
119. Дьяченко А.В. Система органов исполнительной власти и принципы их построения. *Административное право Украины* / под ред. Ю.П. Бытяка. Харків: Право, 2003. С. 71–75.
120. Погостинский Ю.А. Координационный механизм стратегического управления. СПб.: Питер, 2006. 248 с.
121. Децик О.П. Організація координаційної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/14.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/14.pdf)
122. Корж В.П., Міхаєва І.М. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами. *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. матеріалів III Міжнар. наук. конгресу, 27–28 березня 2008 р., м. Харків*. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. С. 90–91.
123. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
124. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
125. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник. Київ: Кондор, 2004. 336 с.

126. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

127. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

128. Приходченко Л. Інституційне забезпечення регіонального розвитку в контексті децентралізації влади та реформування публічного управління. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 28 жовт. 2016 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 127–129.