

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

В. М. Бабасв

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2024

Бабаєв В. М. Публічне управління : конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / В. М. Бабаєв ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. Бекетова, 2024. – 65 с.

Автор

д-р наук з держ. упр., проф. В. М. Бабаєв

Рецензенти:

Н. О. Кондратенко, доктор економічних наук, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова);

С. О. Гайдученко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування, протокол № 1 від 20.08.2024

У конспекті лекцій розглянуто систему органів публічного управління та адміністрування. Розкриваються особливості територіальної основи організації публічного управління в Україні. Окреслюються механізми взаємодії в системі публічного управління. Розкриваються основні положення теорії прийняття управлінських рішень. Характеризуються моделі і методи прийняття рішень в публічному управлінні.

© В. М. Бабаєв, 2024

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
1 БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЯВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	5
1.1 Система органів публічного управління та адміністрування: загальна характеристика.....	5
1.2 Організаційно-функціональна структура системи виконавчої влади в Україні.....	9
1.3 Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування в Україні.....	16
2 УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	22
2.1 Територіальна основа організації публічного управління в Україні... ..	22
2.2 Механізми взаємодії всистемі публічного управління.....	26
2.3 Форми участі громадськості у публічному управлінні.....	35
3 ТЕХНОЛОГІЇ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	45
3.1 Основи прийняття управлінських рішень. Моделі і методи прийняття рішень в публічному управлінні.....	45
3.2 Організація виконання управлінських рішень. Інформаційні технології в публічному управлінні.....	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	63

ВСТУП

Прагнення України до євроінтеграційних стандартів зумовлює нагальну потребу впровадження європейських принципів та стратегій публічного управління у діяльність владних структур, вимагаючи від них високої результативності функціонування та якості сервісів, які надаються суспільству. Розбудова правової, демократичної держави потребує ефективної, гнучкої, пристосованої до нових викликів системи публічного управління.

Вирішення вказаних вище завдань спрямоване на покращення організації роботи інститутів державного управління та місцевого самоврядування, підвищує вимоги до професійності управлінської еліти. Досягнення стратегічних цілей формування громадянського суспільства викликає потребу оновлення механізму публічного управління. Принципові зміни механізмів прийняття рішень у публічному управлінні можуть бути досягнуті завдяки інноваціям у системі підготовки управлінців сучасного рівня, впровадженню інструментів електронного урядування і сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, а також залученню інститутів громадянського суспільства до цих процесів.

Метою навчальної дисципліни «Публічне управління» є формування у здобувачів вищої освіти системи теоретичних знань з публічного управління, набуття компетентностей та вироблення практичних навичок розв'язання складних завдань і проблем у сфері публічного управління розвитком громад та територій.

1 БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЯВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Система органів публічного управління та адміністрування: загальна характеристика

Публічне управління є діяльністю органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Поняття «публічне управління», яке ввів англійський державний службовець Д. Кілінг означає пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Публічне управління визначають як вплив суб'єкта управління, що володіє публічною владою, на об'єкт – суспільство (суспільні відносини, процеси) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Таке управління виникає як результат суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються органи і посадові особи.

Зміст поняття публічного управління за своєю структурою охоплює такі складові, що утворюють певну систему: суб'єкти управління (управляючу систему); суспільну систему (об'єкти управління), тобто сфери і галузі суспільного життя; взаємодію (державно-управлінські відносини). Публічне управління включає державне управління, місцеве самоврядування і громадське управління.

Головна мета управління на державному рівні (державне управління): створення економічно потужної незалежної держави на базі високоефективного господарського комплексу й високорозвиненої ринкової інфраструктури.

Мета регіонального управління: підвищення якості життя населення та забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного соціально-економічного розвитку регіону, що досягається шляхом раціональної організації територіального господарства.

Мета управління на місцевому рівні: вирішення питань місцевого значення.

Система публічного управління та адміністрування включає в себе різні форми і методи взаємодії, які дозволяють ефективно керувати державними ресурсами, забезпечувати виконання законів і надавати послуги громадянам.

Основні форми і методи взаємодії в цій системі можна класифікувати наступним чином:

Форми взаємодії:

1. Інституційні:

– організаційні: створення та функціонування державних органів, їх структура та повноваження;

– правові: нормативно-правове забезпечення діяльності державних органів, включаючи закони, підзаконні акти та інші правові документи.

2. Процедурні:

– адміністративні процедури: порядок прийняття рішень, виконання та контролю за їх виконанням;

– регламентні процедури: встановлені правила та порядки, яких повинні дотримуватися державні органи і посадові особи у своїй діяльності.

Методи взаємодії:

1. Адміністративні:

– адміністративне регулювання: встановлення норм і правил поведінки, обов'язкових для виконання всіма суб'єктами правовідносин;

– контроль і нагляд: здійснення перевірок і моніторинг діяльності суб'єктів, виявлення порушень та їх усунення.

2. Економічні:

– бюджетне фінансування: планування і розподіл державних фінансів для забезпечення діяльності державних органів та реалізації державних програм;

– економічне стимулювання: застосування різних механізмів економічного впливу, таких як податкові пільги, субсидії та гранти.

3. Соціальні:

– громадянське суспільство: взаємодія з громадськими організаціями та громадянами, залучення їх до процесу прийняття рішень;

– інформаційна політика: забезпечення прозорості та доступності інформації про діяльність державних органів.

4. Правові:

– юридичне забезпечення: створення і вдосконалення законодавчої бази, що регулює діяльність органів публічного управління;

– судовий контроль: розгляд і вирішення спорів, пов'язаних з діяльністю державних органів та їх посадових осіб.

Усі ці форми і методи взаємодії спрямовані на забезпечення ефективного управління державними ресурсами, підвищення якості надання публічних послуг та підтримку законності і правопорядку в суспільстві.

Особливості публічного управління: публічне управління опирається на державну владу, підкріплюється та забезпечується нею; забезпечує взаємодію інтересів держави та населення; залучення населення до участі в політичному, соціально-економічному, громадському, суспільному процесах; поширюється на суспільство у сфері проведення міжнародної політики; держава наділяє таке управління системною якістю; здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо відрегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над органами державної влади та місцевого самоврядування; діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

В системі публічного адміністрування принципи – основні положення управлінської діяльності. Це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління.

Принципи публічного управління поділяються на соціально-політичні (законність, демократизм, об'єктивність, рівність усіх перед законом, гласність і врахування громадської думки) і організаційні (побудови апарату управління: галузевий, функціональний, територіальний; діяльності апарату управління: нормативність, єдиноначальність, колегіальність, відповідальність).

Закони публічного управління – сукупність властивих системам об'єктивних, істотних, необхідних, стійких і повторюваних зв'язків певних характеристик.

Публічне адміністрування є складовою публічного управління, метою якого є розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних методів і технологій управління, направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

Урядування як діяльність політично-відповідальних посадовців включає в себе ухвалення управлінських рішень; адміністрування – діяльність професійних управлінців (чиновників, службовців), спрямована на підготовку й організацію виконання управлінських рішень.

Публічне управління та публічне адміністрування тісно взаємопов'язані та доповнюють одне одного, утворюючи єдину систему, спрямовану на забезпечення ефективного функціонування держави та задоволення потреб суспільства. Розглянемо їх взаємозв'язок детальніше:

Мета та функції:

1. Публічне управління – це процес прийняття рішень і розробка політик, які спрямовані на забезпечення загального блага суспільства. Основною метою є розробка стратегій і програм розвитку, що забезпечують добробут населення.

2. Публічне адміністрування – це реалізація та виконання рішень і політик, прийнятих у процесі публічного управління. Основною метою є ефективне та результативне виконання адміністративних завдань і функцій.

Рівні прийняття рішень:

1. Публічне управління – здійснюється на вищому рівні, включає розробку політик і стратегій, планування та прийняття ключових рішень. Зазвичай здійснюється державними органами влади, включаючи уряд і міністерства.

2. Публічне адміністрування – реалізується на нижчому рівні, охоплює виконання рішень, забезпечення адміністративних послуг та контроль за дотриманням встановлених норм і правил. Виконується державними службовцями та місцевими органами влади.

Інструменти та методи:

1. Публічне управління використовує аналітичні інструменти, дослідження, моделювання, щоб визначити найкращі шляхи досягнення поставлених цілей.

2. Публічне адміністрування застосовує інструменти управління, контролю, моніторингу та звітності для виконання прийнятих рішень і забезпечення належного функціонування адміністративної системи.

Взаємодія та координація:

1. Публічне управління створює рамки та умови для діяльності публічного адміністрування.

2. Публічне адміністрування, в свою чергу, забезпечує зворотний зв'язок для публічного управління, інформуючи про ефективність реалізації політик та необхідність внесення коректив.

Таким чином, публічне управління та публічне адміністрування є двома невід'ємними складовими ефективного державного управління, де перше забезпечує стратегічне планування, а друге – практичну реалізацію цих планів.

Механізми публічного управління – сукупність методів, засобів та важелів держави, спрямованих на формування, реалізацію та досягнення пріоритетних цілей у сфері публічного управління, що базуються на принципах наукового обґрунтування, цілісності, об'єктивності, узгодженості, а також чіткій скоординованості дій суб'єктів публічного управління, із одного боку, та злагодженої, конструктивної взаємодії об'єктів публічного управління – з іншого.

Комплексний механізм публічного управління може складатися з таких механізмів:

– економічного (механізм публічного управління грошово-валютною, інвестиційною, банківською, інноваційною, податковою, кредитною, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних, а також соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, методи, функції управління та організаційні структури, результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування соціальної, економічної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, методичні рекомендації, інструкції тощо).

1.2 Організаційно-функціональна структура системи виконавчої влади в Україні

Важливою складовою системи органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади. Їхній правовий статус визначено: Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законами.

Центральні органи виконавчої влади зобов'язані забезпечувати проведення державної політики у відповідних сферах та галузях суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України та уряду.

Система центральних органів виконавчої влади включає міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції). Орган влади має назву служби – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам; агентства – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління; інспекції – у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольні-наглядові функції за дотриманням державними

органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Кабінет Міністрів України (Уряд) є найвищим органом у системі виконавчої влади. Це колегіальний орган, який спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Це орган загальної компетенції, який є по суті є центром організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Посадовий склад новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України у порядку, встановленому ЗУ «Про Кабінет Міністрів України». У разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення щодо створення, реорганізації або ліквідації міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня ухвалення такого рішення. Члени Кабінету Міністрів України не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті отримання прибутку.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України.

Діяльність Кабінету Міністрів забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України – постійно діючим органом, який провадить діяльність Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерства.

Робочими органами Кабінету Міністрів є урядові комітети основне завдання яких полягає у формуванні та реалізації державної політики у відповідній сфері відповідно до стратегії, визначеної Кабінетом Міністрів України.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України на пропозицію коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованій відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони, Міністр закордонних справ України, призначаються Верховною радою за поданням Президента, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра.

На Уряд покладено такі повноваження: забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки та культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України; забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробка проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання до Верховної Ради України звіту про його виконання; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; направлення та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади. Для цього уряд утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; приймає нормативно-правові акти (постанови та розпорядження), обов'язкові для виконання на всій території України.

Міністерство – центральний орган виконавчої влади, який здійснює державне управління у певній галузі чи сфері життя. В Україні міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у

забезпеченні впровадження державної політики у певній сфері діяльності. На сьогодні в Україні працюють 19 міністерств.

За характером діяльності міністерства поділяються на: галузеві (які керують певною галуззю) і функціональні (на які покладено виконання певної та водночас основної функції). Міністерства є одноначальними органами, їх очолюють міністри, що входять до складу Кабінету Міністрів України.

Міністр особисто відповідає за розробку та впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у певній сфері державного управління, спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, що віднесені до його ведення. Міністерство як центральний орган будується за такою схемою: керівництво (Міністр, державний секретар міністерства та його заступників, колегія) – виробничі структурні підрозділи (управління, відділи) – штабні підрозділи, які займаються організаційною діяльністю всередині міністерства (бухгалтерія, управління кадрів тощо). Апарат міністерства складається з державних службовців та очолюється державним секретарем міністерства. Міністерство може мати підпорядковані йому органи, зокрема територіальні (регіональні), які є «системою міністерства».

Переважає більшість міністерств беруть участь у реалізації економічної та соціальної політики держави прогнозують перспективні напрями та реалізують стратегічні цілі та завдання розвитку; беруть участь у розробці проєктів та у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку України, охорони навколишнього середовища, Державного бюджету України; беруть участь у підготовці міжнародних договорів України, укладають міжнародні угоди міжвідомчого характеру; здійснюють політику у сфері виконання робіт (послуг) та постачання продукції для державних потреб та створення державних резервних фондів, матеріальних та фінансових ресурсів та здійснюють у межах повноважень, визначених законодавством, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх ведення; беруть участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики; сприяють розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури; здійснюють іншу діяльність щодо забезпечення державних інтересів за умов формування ринкової економіки.

Державні комітети (державні служби) – це центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовує та координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів. Не формуючи безпосередньо урядову політику, державні комітети покликані сприяти міністерствам та уряду загалом у реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило,

міжгалузевого чи міжсекторного характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України, реалізують цю політику у певній сфері діяльності, здійснюють управління у ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що віднесені до їх ведення. Голови державних комітетів не входять до складу Кабінету Міністрів та мають статус державних службовців. Державні комітети можуть мати підпорядковані їм органи, зокрема територіальні (регіональні), які становлять так звану систему державного комітету. Формування державних комітетів (державних служб) у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до ведення одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію.

До складу центральних органів виконавчої влади входять також центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, вони мають особливі завдання та повноваження. Усі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами вирішуються шляхом ухвалення законів, щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови створення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. До ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесено: Антимонопольний комітет України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державний комітет статистики України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державна служба охорони України, Служба безпеки України, Фонд державного майна України тощо.

Територіальні органи (підрозділи) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – є державними органами, які утворюються відповідними центральними органами виконавчої влади для реалізації їх функцій та повноважень на місцевому територіальному рівні, тобто в областях чи районах, місті Києві. Разом із власне апаратом відповідного центрального органу (міністерства, державного комітету) вони утворюють виконавчу вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості. До їх складу належать: управління, відділи Міністерства внутрішніх справ; управління Міністерства юстиції; податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації; територіальні відділення Державної митної служби; територіальні відділення Антимонопольного комітету; управління, відділи Служби безпеки України; управління, відділи Державного комітету статистики; управління, відділи Державної фінансової інспекції тощо.

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Територіальні органи відповідно до покладених на них завдань: надають адміністративні послуги; здійснюють державний нагляд (контроль); керують об'єктами державної власності у межах, визначених законодавством; узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їхньої компетенції, готують та вносять в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення; здійснюють інші повноваження, визначені законами України. Територіальні органи в межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства, можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації та децентралізації виступає відправною передумовою ефективності та конструктивності управління.

Місцеві державні адміністрації – це ланка виконавчої влади в областях, районах, місті Києві. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, і також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Місцеві державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Місцеві державні адміністрації у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади найвищого рівня; законність та правопорядок, дотримання прав та свобод громадян; виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання корінних народів та національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та затвердження прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації перебувають у системі подвійного підпорядкування. Вони загалом підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та відповідним радам (обласним та районним) щодо повноважень, делегованих ним цими радами. Місцеві державні адміністрації очолюють голови. Голову адміністрацій призначає на посаду та звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Вони одноосібно приймають рішення шляхом розпоряджень та несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Голови формують склад місцевих адміністрацій та в межах бюджетних коштів виділених на утримання адміністрацій, формують їх структуру, призначають за згодою Прем'єр-міністра України перших заступників та за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром заступників. Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетних коштів. Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є галузеві та функціональні департаменти та управління.

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного життя та відповідають за стан справ у цих галузях. Повноваження місцевих державних адміністрацій визначено статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та поділяються на власні та делеговані.

До компетенції місцевих державних адміністрацій входить: забезпечення у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України та підзаконних актів; забезпечення законності, правопорядку, права і свободи громадян; виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, програм національно-культурного розвитку

меншин; підготовка та виконання відповідних районних та обласних бюджетів; управління, переданими у законному порядку об'єктами державної власності; здійснення державного контролю у межах, визначених законодавством; взаємодія з органами місцевого самоврядування та реалізація інших наданих державою повноважень. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за ними. Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють із сільськими, селищними та міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними та міськими головами, сприяють у здійсненні ними своїх повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, матеріальної бази, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Місцеві державні адміністрації взаємодіють із: політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, громадянами, професійними спілками та їх об'єднаннями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями для забезпечення права і свободи громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, економічних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують дотримання законних прав таких об'єднань громадян.

1.3 Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування в Україні

У кожній державі незалежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми правління, історичних, національних та інших особливостей місцеве самоврядування має специфічну форму та назву. В основу місцевого самоврядування кожної держави світу покладено національні теорії місцевого самоврядування. Найбільшого поширення в світі отримала громадська теорія, визнана більшістю країн Європи. В її основі лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету», встановлення децентралізованої системи управління, фінансової і організаційної самостійності.

Поява та розвиток місцевого самоврядування обумовлені розумінням суспільством того, що державна влада у центрі неспроможна ефективно вирішувати питання місцевого значення, врахувати місцеві інтереси, потреби, умови життєзабезпечення. Ці питання мають вирішуватись на місцях.

Місцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 140 Конституції України, ч. 2 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер; здійснення на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави; у його системі не діє принцип поділу влади, який властивий механізму держави; єдність представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування; специфічний правовий статус.

Елементи системи місцевого самоврядування: (відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Система органів місцевого самоврядування включає представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада – спільнота мешканців села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. Основними ознаками територіальної громади є спільна територія існування, наявність спільних інтересів місцевого значення,

соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою, спільна комунальна власність, сплата комунальних податків.

Територіальні громади можуть співпрацювати на договірних засадах через сільські, селищні та міські ради. Згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (2014) воно можливе у формі: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Сільська, селищна, міська рада виборний представницький орган місцевого самоврядування, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Перелік повноважень визначений в статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основний зміст належних раді повноважень полягає у тому, що вони можуть вирішуватися виключно на пленарних засіданнях ради. Ухвалені радою рішення, не можуть втілюватися в життя без участі інших спеціально створених органів місцевого самоврядування, якими є виконавчі органи ради. Сільські, селищні, міські ради виконують такі функції: представницька, установча, контрольна та розпорядча.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста; обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на 5 років; здійснює свої повноваження на постійній основі; сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Повноваження сільського, селищного, міського голови визначені в частині 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької,

наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради створюються представницьким органом місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідному органу виконавчої влади. Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова – голова відповідної ради.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Органи самоорганізації населення представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення, діють на підставі ЗУ «Про органи самоорганізації населення». Це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети. Згідно з ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» обирати і бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Сільська, селищна, міська рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. Основні завдання органів самоорганізації населення: створення умов для участі жителів у вирішенні

питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати питання, віднесені до самоврядних повноважень. Деякі питання можуть вирішуватися безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право: обирати представницькі органи самоврядування; виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування у таких сферах та галузях: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота тощо.

Староста – це лідер, якому громада села виказала підтримку. Староста – це посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл і селищ в територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло. Староста представляє інтереси жителів села, здійснює комунікацію між владою та громадою села. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування та обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Повноваження старости: представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської

ради; бере участь у пленарних засіданнях ради; бере участь в організації виконання рішень ради, її виконавчого комітету, розпоряджень голови у своєму окрузі; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради; бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, майна старостинського округу; опікується питаннями благоустрою села; сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Функції місцевого самоврядування поділяються на об'єктах: політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні. Політичні функції місцевого самоврядування: пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях. Забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів, забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях, об'єднання до асоціації місцевого самоврядування. Економічні функції місцевого самоврядування: управління майном, що перебуває у комунальній власності; створення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, організацій та установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків та зборів; регулювання земельних відносин тощо. Соціальні функції місцевого самоврядування: затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей та районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм, управління закладами охорони здоров'я, що належать територіальним громадам; надання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, багатодітним сім'ям; рішення в установленому законом порядку питань опіки та піклування та ін. Культурні функції місцевого самоврядування: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей та районів та контроль за їх виконанням, управління установами освіти та культури, що належать територіальним громадам; оголошення об'єктів, які мають історичну, культурну чи наукову цінність пам'ятками історії чи культури тощо. Екологічні функції місцевого самоврядування: здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо.

2 УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1 Територіальна основа організації публічного управління в Україні

Територія – простір (частина суходолу), на який розповсюджується юрисдикція держави чи адміністративної одиниці в її складі.

Види територій як адміністративні одиниці:

– країна – визначена територія, що становить єдність з погляду історії, природних умов і населення, та в політико-географічному відношенні мусить мати державний суверенітет;

– область (регіон) – адміністративно-територіальна та соціально-економічна підсистема національної економіки;

– район – адміністративно-територіальна та соціально-економічна підсистема національної економіки (не менше 70 тис. жителів);

– місто обласного значення – населений пункт (не менше 50 тис. жителів);

– місто районного значення – населений пункт (не менше 10 тис. жителів);

– селище міського типу – населений пункт (від 5 до 10 тис. жителів);

– селище – населений пункт (не менше 5 тис. жителів); – село – населений пункт (не менше 500 жителів);

– район у місті – (не менше 150 тис. жителів).

Функції територій:

– адміністративна – набуття населеним пунктом статусу столиці, районного чи/та обласного центру, через що здійснюється вплив на розвиток інших територій; розміщення на його території центральних органів державного управління та органів місцевого самоврядування;

– демографічна – місце проживання населення країни; зосередження основних потоків трудових мігрантів;

– економічна – створення умов для виробництва та реалізації товарів і послуг; формування доходів від трудової діяльності та на капітал, а також попиту на товари і послуги; зосередження матеріальних фондів й фінансових потоків; формування та використання місцевих бюджетів; управління муніципальним чи комунальним майном; сприяння забезпечення населення об'єктами соціальної інфраструктури тощо;

– екологічна – вплив на навколишнє середовище (викиди шкідливих речовин крупними промисловими підприємствами, утилізація побутових і твердих відходів, розвиток рекреаційних зон); недопущення екологічних катастроф;

– інформаційна – надання зацікавленим особам необхідної їм (бажано вичерпної, об'єктивної та достовірної) інформації про територію, її здобутки та перспективи розвитку; захист конфіденційної інформації;

– культурна – збереження і примноження культурної та історичної спадщини; розвиток культури, мистецтва, фізичної культури та спорту;

– освітня – створення умов для підвищення освітнього рівня населення шляхом організації діяльності та створення умов для розвитку освітніх закладів;

– побутова – сприяння поліпшенню умов життя населення за рахунок розвитку житлово-комунального, транспортного та готельного господарства, а також інших об'єктів інфраструктури на цій території;

– політична – створення умов для участі електорату у виборах Президента України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування; зосередження місцевих осередків політичних партій і громадських організацій; здійснення громадського контролю за діяльністю місцевих органів влади;

– силова – захист території та її населення від зовнішньої військової агресії, а також забезпечення правопорядку на цій території;

– соціальна – організація реалізації заходів із соціального захисту, медичного та соціального обслуговування населення; створення умов для зайнятості населення на місцевому рівні тощо.

Території конкурують одна з одною за такими напрямками: життєзабезпечення (створення сучасної інфраструктури); створення кращих умов для бізнесу, залучення внутрішніх та іноземних інвестицій; збереження наявних виробничих потужностей; підвищення рівня комунального обслуговування й послуг суспільного сектора (удосконалення набору та якості послуг, а також зниження цін на них); використання інформаційних технологій (розвиток інформаційної інфраструктури, стимулювання застосування нових рішень у сфері інформаційних технологій та інтернет); наявність кваліфікованої й високоосвіченої робочої сили; розвиток індустрії гостинності; відповідальне й ефективне муніципальне управління (підвищення відкритості місцевої влади, розвиток партнерства місцевої влади та приватного сектора, використання кращої практики муніципального управління).

Особливості сучасних територій: динамічність – постійні зміни у складі груп елементів: населення, бізнес, влада; наявність специфічних елементів – окреслення меж, цілісність, відносна відокремленість від зовнішнього середовища, неоднорідність елементів і розбіжність їх інтересів, багатофункціональність; відкритість – взаємодія з іншими територіями, виникнення міжрегіональних, транскордонних і міжнародних зв'язків; багатовекторність інтересів – населення, бізнес, органи державного управління,

органи місцевого самоврядування; складність комунікативних зв'язків між елементами – вертикальні, горизонтальні, зворотні; суперечливість – між спеціалізацією та комплексністю; чутливість – до найменших змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

Для здійснення територіального принципу управління держава законодавчо затверджує свій адміністративно-територіальний устрій та відповідно до нього формує управлінську вертикаль. Адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території країни, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти та регіони.

Реформа адміністративно-територіального устрою України була необхідна з кількох причин, які включають соціально-економічні, політичні та управлінські фактори. Основні причини, що зумовили необхідність цієї реформи:

1. Економічна неефективність: фінансова неспроможність (багато територіальних одиниць були фінансово неспроможними, що обмежувало їхню здатність забезпечувати належний рівень публічних послуг); нерівномірний розвиток (існували значні диспропорції у розвитку різних регіонів, що ускладнювало забезпечення рівномірного економічного зростання).

2. Соціальні проблеми: міграція населення (великий відтік населення з сільських регіонів у міста та за кордон, що призводило до демографічних проблем у деяких територіальних одиницях), недоступність послуг (у багатьох малих громадах існувала проблема доступу до якісних медичних, освітніх та інших соціальних послуг).

3. Політичні чинники: прагнення до європейських стандартів (необхідність приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність до стандартів Європейського Союзу, що передбачають децентралізацію та більшу автономію місцевих громад); підвищення демократичності (потреба у зміцненні місцевого самоврядування для забезпечення більшої участі громадян у прийнятті рішень).

4. Управлінська неефективність: централізація влади (надмірна централізація повноважень, що призводила до неефективного управління та бюрократії); слабкість місцевих органів влади (недостатня спроможність місцевих органів влади ефективно виконувати свої функції через обмежені ресурси та повноваження).

5. Інфраструктурні виклики: недостатня інфраструктура (відсутність розвиненої інфраструктури, особливо в сільській місцевості, що обмежувало доступ до основних послуг і можливості для економічного розвитку).

6. Соціальна справедливість: рівні умови для всіх громадян (забезпечення рівних можливостей для всіх громадян незалежно від їх місця проживання, що вимагає рівномірного розподілу ресурсів і послуг).

7. Геополітичні фактори: безпека і стабільність (підвищення спроможності місцевих громад до самозабезпечення і стабільності в умовах зовнішніх загроз).

Реформа адміністративно-територіального устрою покликана створити умови для ефективного управління, економічного зростання, підвищення якості життя населення та зміцнення демократичних інститутів. Вона є важливим кроком на шляху до модернізації України та її інтеграції в європейське співтовариство. Реформування адміністративно-територіального устрою України є важливою складовою сучасного державного управління. Цей процес спрямований на підвищення ефективності функціонування місцевих органів влади, покращення якості надання публічних послуг та забезпечення сталого розвитку регіонів.

14 травня 2020 року набув чинності Закон України № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», прийнятий 16 квітня 2020 року, згідно з яким «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України». 12 червня 2020 уряд затвердив адміністративні центри та території 1470 громад. 12 серпня 2020 року розпорядженням Кабміну № 996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської. Таким чином, громад стало 1469. 17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Постанову № 3650 «Про створення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. До кінця 2021 року тривав перехідний період, щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість та доступність послуг на районному рівні не знизилася.

Реформування адміністративно-територіального устрою України стало однією з ключових реформ, спрямованих на підвищення ефективності державного управління та покращення життя громадян. Ця реформа включає низку заходів, спрямованих на децентралізацію влади, оптимізацію територіальної структури та зміцнення місцевого самоврядування. Ось основні аспекти та досягнення цієї реформи:

Основні етапи реформування:

1. Децентралізація влади: більшість повноважень, раніше зосереджених на центральному рівні, були передані на місцевий рівень. Це включає управління

освітою, охороною здоров'я, соціальним захистом та інфраструктурою; місцеві бюджети отримали більше фінансових ресурсів та повноважень щодо їхнього розподілу.

2. Об'єднання територіальних громад (ОТГ): створення об'єднаних територіальних громад, які об'єднують кілька менших населених пунктів для підвищення їхньої адміністративної та економічної спроможності; надання фінансової підтримки ТГ для розвитку інфраструктури та підвищення якості надання послуг.

3. Оптимізація районів: перегляд кількості та меж районів для забезпечення їхньої ефективності. В результаті було створено більші адміністративно-територіальні одиниці з кращою інфраструктурою та ресурсами; забезпечення районів необхідними повноваженнями та ресурсами для виконання своїх функцій.

4. Розвиток інфраструктури: реалізація проектів з будівництва та модернізації шкіл, лікарень, доріг та інших об'єктів інфраструктури; забезпечення рівномірного доступу до основних послуг для всіх громадян незалежно від їхнього місця проживання.

Досягнення та результати:

1. Підвищення якості послуг: більшість громад отримали можливість покращити якість освітніх, медичних та соціальних послуг завдяки збільшенню фінансування та самостійності в управлінні.

2. Економічний розвиток: зростання інвестиційної привабливості регіонів, що сприяло створенню нових робочих місць та розвитку місцевого бізнесу.

3. Соціальна стабільність: зміцнення місцевих громад, підвищення рівня довіри до місцевої влади та покращення соціальної стабільності.

4. Ефективне управління: підвищення ефективності управління на місцевому рівні завдяки децентралізації та оптимізації адміністративних структур.

У лютому 2022 року російське вторгнення перервало реформаторські процеси, зокрема у сфері децентралізації. Це зрозуміло, оскільки перед владою постав важливіший виклик – захист країни від російської агресії. Однак продовження реформи децентралізації залишається пріоритетом для країни у майбутньому.

2.2 Механізми взаємодії в системі публічного управління

У системі адміністративного менеджменту державної установи адміністративний процес цілеспрямований на надання державно-управлінських

послуг. Кожна управлінська функція, виконувана під час реалізації відповідного адміністративного процесу, є специфічною формою цілеспрямованого впливу апарата управління на той чи інший аспект діяльності керованого об'єкта, який необхідний для нормального функціонування відповідно до його призначення.

Адміністративний процес, незалежно від його конкретики, складається з тих самих циклічно повторюваних стадій, обумовлених ознакою послідовності їх виконання: отримання необхідної вихідної інформації; вироблення й ухвалення рішення; організація виконання рішення; оперативне управління ходом виконання рішення; інформація про виконання рішення; оцінювання отриманих результатів.

Кожному адміністративному процесу притаманні різні операції, що впливають із зазначених стадій. За їх характером і змістовністю всі операції адміністративних процесів можуть бути згруповані в три основних види: організаційно-адміністративні операції, що у зовнішньому аспекті мають переважно формалізований, технічний характер; аналітико-конструктивні операції, що мають переважно творчий, евристичний характер, містять у більшому чи меншому ступені елементи новизни та полягають в аналізі існуючого положення і пошуку потрібного рішення; інформаційно-технічні операції, що мають, як правило, рутинний, часто повторюваний характер, найбільшою мірою зв'язані з використанням технічних засобів і полягають в інформаційному забезпеченні процесів управління.

Розподіл адміністративних процесів на функції виражає їх макроструктуру, а внутрішня змістовність кожного процесу, що характеризує склад і послідовність належних до нього операцій, може розглядатися як їх мікроструктура. В адміністративному процесі залежно від його цільової спрямованості й обсягу робіт можуть поєднуватися чи розчленовуватися окремі функції управління. У кожному адміністративному процесі поряд з операціями, специфічними тільки для визначеної функції, існують операції загального характеру, тобто однакові за змістовністю та методами виконання для різних функцій. До них відносять операції загального (лінійного) управління та допоміжні (інформаційно-технічні) операції.

Взаємодія між органами державної влади як по вертикалі, так і по горизонталі відбувається у формі управлінських зв'язків. Варто 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.

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням згори донизу, від керуючого до керованого і можуть передбачати: виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом; безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого і передбачають: певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган вправі скасувати або призупинити ці рішення); право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи; право планово-бюджетної ініціативи; право структурно-штатної ініціативи; право подання для призначення на посаду; право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом; право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення; право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між кількома суб'єктами, які можуть перебувати і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління. Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той самий об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати: створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління; проведення координаційних нарад; регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою; прийняття одночасних спільних рішень. Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

У процесі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але в цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів

державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо). Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою здійснення погоджених дій між цими органами з метою вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення.

Вона повинна будуватися на принципах законності, добровільності, врахування спільних інтересів, взаємної відповідальності, збереження незалежності органів місцевого самоврядування. Характер відносин між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об'єктивних, так і суб'єктивних. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих відносин на сьогодні справляють правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється з ряду важливих питань, які охоплюють різні аспекти суспільного життя:

1. Розробка та реалізація політики – спільна робота над державними програмами та стратегіями розвитку, які відповідають потребам місцевих громад.

2. Бюджетне планування – узгодження бюджетних питань, зокрема розподіл фінансування на місцеві проекти та програми.

3. Соціальні послуги – співпраця у наданні соціальних послуг населенню, включаючи освіту, охорону здоров'я, соціальний захист.

4. Інфраструктурні проекти – реалізація проектів з будівництва та реконструкції інфраструктури, таких як дороги, мости, комунальні послуги.

5. Екологічні питання – співпраця у сфері охорони навколишнього середовища, управління природними ресурсами та боротьби з забрудненням.

6. Безпека та правопорядок – взаємодія у забезпеченні громадської безпеки, правопорядку та боротьби зі злочинністю.

7. Культура та розвиток громади – підтримка місцевих культурних ініціатив, організація заходів, що сприяють розвитку громади.

8. Залучення громадськості – інформування і залучення населення до процесу прийняття рішень та реалізації проектів.

Взаємодія між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є важливим елементом ефективного управління на місцях. Основні форми та механізми цієї взаємодії включають:

1. Співпраця у плануванні та реалізації проєктів. Обидві структури можуть спільно працювати над розробкою та реалізацією соціальних, економічних та інфраструктурних проєктів, що сприяють розвитку території.

2. Засідання та консультації. Регулярні зустрічі, засідання, консультації між представниками місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на яких обговорюються актуальні питання, проблеми та шляхи їх вирішення.

3. Обмін інформацією. Взаємодія передбачає обмін даними, статистикою та звітами, що дозволяє більш ефективно реагувати на потреби населення та забезпечувати виконання законодавчих актів.

4. Спільні комісії та робочі групи. Формування спільних комісій або робочих груп для розробки рішень у конкретних сферах (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство тощо).

5. Правове регулювання. Взаємодія регулюється законодавчими актами, які визначають права та обов'язки обох сторін, а також механізми вирішення конфліктів.

6. Залучення громадськості. Спільна робота для залучення громади до процесу ухвалення рішень, що дозволяє отримувати зворотний зв'язок та враховувати інтереси населення.

7. Спільне фінансування. Участь у спільних фінансових програмах або проєктах, де місцеві органи самоврядування та виконавчої влади можуть об'єднувати ресурси для досягнення спільних цілей. Ефективна взаємодія між цими структурами сприяє розвитку територій, покращує якість життя громадян та забезпечує стабільність у місцевому управлінні.

Досвід багатьох областей України дає змогу виділити наступні організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою

виявлення позитивного досвіду і його впровадження; існування спільних ЗМІ; спільне проведення масово-культурних заходів.

Розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є важливим аспектом організації державного управління в Україні. Місцеві органи виконавчої влади, які представляють державу на місцях, реалізують державну політику, відповідають за виконання законів та інших нормативних актів, забезпечують порядок і безпеку. Вони мають повноваження, які визначаються законом і можуть включати контроль за дотриманням законодавства, управління бюджетом, соціальним захистом населення тощо.

Взаємодія різних органів державної влади зумовлена реалізацією функцій держави і спрямована на розробку і реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів; координацію зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону; створення умов для структурної перебудови місцевого господарства та створення спільних державно-самоврядних організацій. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, представляють інтереси територіальних громад. Їх повноваження включають управління місцевими справами, рішення питань місцевого значення (наприклад, організація житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я тощо) та забезпечення розвитку інфраструктури громади. Вони мають право приймати рішення, що стосуються конкретних потреб громади. Отже, основна відмінність полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади реалізують державну політику, в той час як органи місцевого самоврядування зосереджені на вирішенні питань, що безпосередньо впливають на життя громади.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних із виконанням делегованих повноважень. Відповідно до чинного законодавства

основним механізмом взаємодії районних та обласних рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях. Цей механізм взаємодії, в існуючому на сьогодні вигляді, не відповідає реаліям сьогодення, які вимагають розширення прав місцевого самоврядування й наділення його широким колом власних повноважень щодо вирішення питань місцевого й регіонального значення.

Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування із громадськими об'єднаннями в Україні за роки незалежності вже накопичено досвід взаємодії держави із громадянським суспільством. Суб'єкти взаємодії: держава в особі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; громадянське суспільство від імені інститутів громадянського суспільства. Як правило, це: громадські об'єднання, політичні партії, благодійні організації, органи самоорганізації населення, релігійні організації, професійні спілки, недержавні засоби масової інформації та інші організації, діяльність яких регулюється законодавством України.

Відповідно до законодавства, об'єднанням громадян є добровільне суспільне формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав та свобод. Право на об'єднання є невід'ємним правом людини та необхідною умовою її повноцінної участі у суспільному житті, способом колективної реалізації та захисту громадянами своїх прав та законних інтересів, засобом підвищення соціальної активності населення. Різноманітність та ефективність діяльності таких об'єднань свідчить про високий рівень розвитку громадянського суспільства та відображає його здатність до самоорганізації та самоврядування.

У демократичному суспільстві інтереси і потреби різних верств суспільства окрім партій виражають різні громадські організації. Громадська організація – це добровільне об'єднання людей для задоволення їх спільних інтересів і потреб, що має відносно стабільну організаційну структуру, порядок вступу в організацію і виходу з неї. Громадські організації об'єднують людей зі спільними економічними, соціальними, культурними інтересами, зі спільними віковими (дитячі, молодіжні організації або об'єднання пенсіонерів), статевими (жіночі організації), релігійними (церковні общини) потребами і інтересами, або людей, що мають спільне походження, мову і культуру (національно-культурні об'єднання). Легалізація громадської організації здійснюється Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Держава забезпечує дотримання

прав громадських об'єднань. Втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, а також втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб не допускається, крім випадків, передбачених законом.

Водночас напрям діяльності об'єднань громадян щодо реалізації прав людини об'єктивно обумовлює необхідність їх взаємодії з органами публічної влади. Взаємини органів державної влади та місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян простежуються у багатьох сферах:

1. Соціальна політика – об'єднання громадян можуть брати участь у розробці та реалізації соціальних програм, надаючи зворотний зв'язок про потреби громади та пропонуючи ініціативи.

2. Екологічна діяльність – органи влади та місцевого самоврядування можуть співпрацювати з екологічними організаціями для вирішення проблем охорони навколишнього середовища, організації акцій з очищення територій та просування свідомого ставлення до ресурсів.

3. Культурні проекти – об'єднання громадян можуть організовувати культурні заходи, виставки, фестивалі, які підтримуються місцевими органами, що сприяє розвитку культурного життя громади.

4. Громадська безпека та правопорядок – взаємодія з охоронними організаціями та активістами може допомогти в запобіганні правопорушенням та підвищенні рівня безпеки населення.

5. Розвиток місцевих громад – об'єднання громадян можуть відігравати активну роль в плануванні та реалізації проектів, спрямованих на розвиток інфраструктури, економіки та соціальних послуг у місцевих громадах.

6. Залучення до процесу прийняття рішень – місцеві органи самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до консультаційних процесів, щоб отримати громадську думку при розробці нових політик і програм.

7. Волонтерські організації – вирішення різних соціальних проблем.

Об'єднання громадян беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки згідно з вітчизняним законодавством виступають суб'єктами права висування кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, претендентів на кандидати у Президенти, а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій, спрямовуючи свої пропозиції щодо їх складу місцевим радам. Таким чином, вони не лише беруть участь у формуванні механізму органів публічної влади, а й здійснюють підготовку політичної еліти, перспективних лідерів, які просуваються на керівні посади державного апарату.

Вплив на формування державної політики об'єднання громадян здійснюють через своїх представників у державних органах, так і шляхом проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо) з метою «політичного тиску» на владу. Однак за Конституцією (ч. 2 ст. 39) право на проведення масових заходів може бути обмежене судом на користь національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій із громадськими об'єднаннями щодо важливих питань державного та громадського життя, розроблення відповідних проєктів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Представники об'єднань беруть участь з правом дорадчого голосу на сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій місцевих рад та виконкомів, у загальних зборах громадян за місцем проживання, виступають ініціаторами їхнього скликання, що беруть участь у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах. Крім того, разом із місцевими радами вони можуть розробляти та приймати спільні акти вдосконалення роботи соціально-культурних установ, побутового обслуговування населення, роботи транспорту, організації відпочинку на відповідній території. Політичні партії та громадські організації можуть співпрацювати з органами самоорганізації населення, проводячи спільні засідання. Сучасне суспільство складається з багатьох верств і груп людей, яких об'єднують спільні інтереси. Якщо задоволення цих інтересів залежить від держави та інших політичних інститутів, то на ґрунті спільності інтересів може утворитися група інтересів. Таким чином, групу інтересів можна визначити як групу людей, пов'язаних спільними інтересами, що об'єднуються для дій, спрямованих на їх задоволення через вплив на органи влади і політику. Найбільш відомими прикладами груп інтересів є організації роботодавців, профспілки, об'єднання підприємців, які забезпечують захист своїх економічних інтересів через вплив на парламент і уряд країни.

Головними функціями груп інтересів є: артикуляція (тобто формулювання, вираження) інтересів; інформування влади про стан певної проблеми суспільного життя; формування засобу вирішення цієї проблеми і експертів, які пропонуються владі. Для демократичної, правової держави в діяльності груп інтересів головне, щоб вона була відкритою для громадськості і використовувала лише законні засоби.

2.3 Форми участі громадськості у публічному управлінні

Громадськість – соціально-активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Для діяльності такої частини суспільства потрібні певні організації. Такі громадські організації існують, вони створені громадянами задля захисту своїх законних прав, свобод та інтересів. У теорії та практиці публік рилейшнз поняття «громадськість» є багатоплановим. У найзагальнішому розумінні під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей (можливо, навіть й окремі індивіди), що так чи інакше пов'язана з життєдіяльністю організації або установи. Це можуть бути її власні службовці, громада, що мешкає по сусідству, клієнти, працівники засобів інформації, державні службовці, видатні особистості тощо. Громадськість – організована сукупність фізичних та юридичних осіб приватного права, яка на добровільних засадах бере участь у процесі підготовки та прийняття органами публічної влади нормативно-правових актів, а також здійснює контроль за їх виконанням з метою захисту прав, свобод та законних інтересів.

Консультації з громадськістю – організований органами публічної влади двосторонній обмін інформацією з громадськістю з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань суспільно-економічного розвитку, задоволення соціальних потреб та інтересів широких верств населення. У Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 вказується, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Українська держава перебуває на етапі переходу від моделі представницької демократії до демократії участі, яка, своєю чергою, передбачає активну участь громадськості в управлінні державними справами. Головними умовами такої участі є наявність відповідних правових механізмів та процедур, а також поінформованість широких верств населення щодо можливості такої участі та наявності в членів територіальних громад певних знань та навичок

щодо проведення аналізу діяльності органів влади та підготовки пропозицій для подальшого їх врахування владою.

Громадянське суспільство – суспільство, в основі якого лежить розгалужена мережа незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій, створених самими громадянами для виявлення й здійснення різних громадських ініціатив, задоволення своїх суспільних потреб та обстоювання колективних інтересів. Воно містить у собі сім'ю і приватну сферу, тобто «третій сектор» суспільства паралельно з державою та бізнесом. Елементами громадянського суспільства є різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя.

До інститутів громадянського суспільства належать:

– громадські організації – об'єднання громадян, створених ними для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів;

– професійні спілки – добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності;

– творчі спілки – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва;

– організації роботодавців – громадська неприбуткова організація, яка об'єднує роботодавців на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту їх прав та інтересів;

– благодійні організації – недержавні організації, головною метою діяльності яких є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб;

– релігійні організації – релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства.

– недержавні засоби масової інформації – будь-які недержавні засоби масової інформації (друковані, аудіовізуальні, телерадіомовні компанії, інформаційні агентства тощо), серед засновників або співзасновників яких відсутній будь-який орган виконавчої влади.

– інші непідприємницькі товариства і установи. Такі товариства, не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Наприклад, органи самоорганізації населення.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади України відбувається у таких правових формах: участь у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів; залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення

інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

Запровадження наведених форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема, Указом Президента України від 15 вересня 2005 р. № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035, Порядком сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і іншими нормативно-правовими актами.

Запит на інформацію. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Електронний запит на отримання інформації подається у довільній формі і має містити такі обов'язкові відомості: ім'я та прізвище запитувача (для фізичної особи), найменування (для юридичної особи); поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку (телефону), якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф,

небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Звернення громадян. Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Звернення може бути: усне, письмове; індивідуальне, колективне. Термін розгляду звернень громадян Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати 45 днів.

Електронна петиція. У петиції зазначаються резонансні загальні питання. Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і

свободи людини. Електронна петиція має містити такі обов'язкові відомості: прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти автора (ініціатора) електронної петиції, викладено суть звернення. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором). Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті є датою початку збору підписів на її підтримку. Розгляд відповідним органом електронної петиції, яка в установленій строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Місцеві ініціативи. Право мешканців населених пунктів брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку місць, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Місцеві ініціативи – це одна з форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Це форма волевиявлення членів територіальної громади, що полягає в ініціюванні розгляду міською, сільською, селищною радою будь-якого питання місцевого значення. Члени територіальної громади можуть ініціювати у порядку місцевої ініціативи розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Не можуть бути предметом місцевої ініціативи: пропозиції, що суперечать Конституції та чинному законодавству України; пропозиції, реалізація яких стосується територій поза межами юрисдикції відповідної ради; питання, які згідно з чинним законодавством рада вирішує лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму; питання особистого життя громадян. Місцева ініціатива, унесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, ухвалене з

питання, унесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, установленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Варто зазначити, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Зазвичай така ініціатива має бути оформлена як готовий проект рішення, який, зі свого боку, має бути підтриманий відповідною кількістю підписів членів громади.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – це проведення інститутами громадянського суспільства (ІГС), громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Інститут громадянського суспільства -ініціатор громадської експертизи у письмовому запиті на таку має вказати: його найменування, відомості про легалізацію, місцезнаходження та електронну адресу; предмет і мету громадської експертизи; перелік документів, необхідних для проведення громадської експертизи; адресу, за якою надсилається відповідь на запит. Інститут громадянського суспільства подає копію протоколу засідання, на якому було прийнято рішення про проведення громадської експертизи. У проведенні громадської експертизи може бути відмовлено, якщо: її предмет та мета суперечать законодавству; її предмет та мета виходять за межі компетенції відповідного органу виконавчої влади; запит не відповідає вимогам, визначеним пунктом 3 Порядку; посадові особи органу виконавчої влади чи їх близькі родичі є засновниками або входять до керівних органів відповідного ІГС, громадської ради.

Мирні зібрання – будь-які публічні заходи, що проводяться у публічному місці мирно. Мирні зібрання відбуваються у не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань. Мирні зібрання: збори, мітинги, демонстрації, пікетування. Заборонити проведення мирного зібрання може тільки суд. Справи про заборону мирних зібрань за позовами органів влади розглядають у першій інстанції окружні адміністративні суди. Мирне зібрання може бути заборонено лише в інтересах: національної безпеки та громадського порядку з метою: запобігання заворушенням чи злочинам; для охорони здоров'я населення; для захисту прав і свобод інших людей. Мінімальна кількість учасників мирного зібрання не встановлена. Реалізувати своє право на мирне зібрання може і одна особа. Законодавство не містить обмежень щодо максимальної кількості учасників мирного зібрання, проте на практиці суди можуть заборонити мирне зібрання,

якщо в місці його проведення не можливо розмістити таку кількість учасників про яку заявляють організатори. Жодних обмежень щодо форми мирного зібрання не встановлено. Мирне зібрання може проводитися у формі пікету, мітингу, демонстрації, ходи чи іншої форми мирного зібрання визначеної організатором. Немає також жодних особливостей щодо мети мирного зібрання. Мирне зібрання може мати на меті висловлення політичної чи громадської позиції, проте порядок організації і проведення таких акцій буде однаковим.

Громадські слухання – це можливість для територіальної громади прийняти безпосередню участь у здійсненні місцевого самоврядування, тобто порушенні питань та внесенні пропозицій щодо питань місцевого значення. Громадські слухання проводяться у вигляді зустрічей членів громади з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, а також з посадовими особами підприємств, установ та організацій комунальної форми власності. Ініціатором проведення громадських слухань є ініціативна група у складі: членів територіальної громади, які досягли 18 років; не менше 3-х громадських організацій, ОСН (органи самоорганізації населення), ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку); не менше 5-ти юридичних осіб приватного права чи ФОПів; голова міської ради, 1/5 складу місцевої ради, виконавчі органи влади. За результатами розгляду пропозицій громадських слухань, приймається одне з таких рішень: врахувати пропозиції; відхилити пропозиції з обов'язковим зазначенням причин такого відхилення; частково врахувати пропозиції (в такому випадку зазначаються причини рішення, заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, відповідальні посадові особи).

Консультативно-дорадчий орган – це колегіальна установа або орган, створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій з громадськістю, попереднього обговорення питань, віднесених до компетенції органу публічної влади та здійснення громадського контролю за його діяльністю. Наявність численних різновидів консультативно-дорадчих органів є важливим та перевіреном конституційно правовим досвідом, механізмом взаємодії органів публічної влади та громадськості. Найбільша перевага консультативно-дорадчих органів полягає в тому, що вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів органами публічної влади має постійний та системний характер, що дозволяє регулярно залучати громадськість до нормопроектної діяльності органів публічної влади.

Наднаціональні консультативно-дорадчі органи – утворюються при міжнародних організаціях та наднаціональних об'єднаннях, а також їх статутних органах. Особливістю цих органів є інтернаціональний характер їхнього складу, який формується здебільшого за квотним принципом при активній участі в цьому процесі держав-членів відповідного міжнародного об'єднання (Венеціанська комісія).

Загальнонаціональні консультативно-дорадчі органи – утворюються при центральних органах державної влади. Основними завданнями консультативно-дорадчих органів є: сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції; підготовка пропозицій щодо формування й реалізації державної політики у відповідній сфері; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Регіональні консультативно-дорадчі органи утворюються при регіональних органах публічної влади для забезпечення комплексного підходу в здійсненні покладених на них функцій з урахуванням інтересів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян при здійсненні регіональними органами публічної влади окремих своїх функцій чи виконанні поставлених перед ними конкретних завдань у межах певного регіону.

Місцеві консультативно-дорадчі органи утворюються при місцевих органах публічної влади, при органах місцевого самоврядування та є найбільш наближеними у своїй діяльності до громадськості.

Орган самоорганізації населення (ОСН) – це представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення». ОСН поєднують риси як органу публічної влади, так і громадської організації: з одного боку, вони беруть участь у вирішенні питань місцевого значення, що передбачає наявність в органі самоорганізації населення певних повноважень, якими їх наділяє орган публічної влади - міська рада; а також те, що органи самоорганізації населення здійснюють свої повноваження в межах відповідної території; з іншого – ОСН працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.

Завдання органів самоорганізації населення: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів

України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Основні завдання органів самоорганізації населення обумовлені завданнями та функціями місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування. Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Референдум є способом вирішення актуальних питань державного і місцевого значення. Народ або громада шляхом голосування безпосередньо може реалізовувати свою суверенну владу. Таким чином, відбувається реалізація принципу народного суверенітету, який є засадою конституційного ладу, а народ і територіальна громада в такий спосіб може вирішувати нагальні питання розвитку держави і громади. Наявність конституційного і законодавчого регулювання, а також практики реалізації інституту референдуму, насамперед на місцевому рівні, є ознакою будь-якої демократичної держави і розвиненого громадянського суспільства.

Інструменти громадської участі є дієвим механізмом соціальної мобілізації у громадах. Соціальна мобілізація – це дія, заснована на усвідомленні важливості людського фактору і спрямована на досягнення оптимального залучення, використання та підвищення людського потенціалу. Оцінити готовність громади до соціальної мобілізації можна за наступними критеріями:

1. Політична підтримка голови громади. Результати соціальної мобілізації, які впливають на розвиток самоорганізації громади, залежить від стратегічної підтримки голови громади принципів демократії на місцях, прозорому та конструктивному партнерству з громадою на основі консенсусу та діалогу.

2. Відкритість керівництва громади до співпраці при обговоренні нагальних проблем громади у форматі відкритого та рівноправного діалогу.

3. Рівень поінформованості громади. Необхідно забезпечити високий рівень інформованості населення про реальну ситуацію в громаді, причинно-наслідкові зв'язки проблем та можливостей їх вирішення.

4. Наявність потенціалу лідерства у громаді. Громада повинна мати лідерів, готових на громадських засадах займатися її активізацією. Очевидно, що підготовка лідерів вимагає часу і сил.

5. Рівень згуртованості та ідентичності громади. При відсутності проявів місцевого патріотизму залучення населення має нестабільний і короткочасний

характер. Місцевий патріотизм допомагає посилити готовність мешканців громади до волонтерської роботи.

6. Рівень самодисципліни жителів є основою життєздатності і спроможності ініціатив та проєктів громади. Цей критерій дозволяє в будь-який час делегувати завдання членам громади та оцінити реальний людський ресурс громади.

В Україні була прийнята Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки з метою створення сприятливих умов для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування. За її реалізацію відповідає Кабінет Міністрів України, Обласні, Київська міська державна адміністрація. У Стратегії визначені наступні стратегічні напрями:

1. Забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення.

2. Створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства.

3. Стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України.

4. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

3 ТЕХНОЛОГІЇ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1 Основи прийняття управлінських рішень.

Моделі і методи прийняття рішень в публічному управлінні

Здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення мети чи необхідного стану об'єкта управління, можливе за умов цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління у вигляді управлінських рішень чи управлінських дій. Управлінським рішенням є розумова діяльність суб'єкта управління (особи, що приймає рішення), яка спрямована на розв'язання якоїсь проблеми. Управлінське рішення – це вибір альтернативи; дія, яка спрямована на вирішення проблемної ситуації. Це певна модель, в якій фігурує відповідна кількість варіантів і можливість вибрати найкращий з них.

Управлінські рішення мають відповідати певним вимогам:

- ефективність – найбільш повне забезпечення досягнення поставленої мети;
- економічність – забезпечення досягнення поставленої мети з найменшими витратами;
- своєчасність – ухвалення рішення, досягнення мети;
- обґрунтованість – виконавці рішення мають розуміти аргументи ухвалення такого рішення;
- реальність – рішення не має бути абстрактним.

Головними серед цих вимог є обґрунтованість, чіткість формулювань, своєчасність, здійсненність, економічність (визначається за розмірами витрат), ефективність (як ступінь досягнення визначених цілей порівняно з витратами ресурсів). Управлінською дією є логічно вибудована поведінка особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятих рішень. Управлінські дії визначаються як характером, так і змістом рішень і конкретною управлінською ситуацією. Прийняттю рішень передують управлінська ситуація, яка виникає з виникненням проблеми. У системі публічного управління управлінське рішення є важливим компонентом такої системи. І саме забезпечення якості управлінських рішень у системі публічного управління є актуальним питанням.

Державно-управлінським рішенням є усвідомлено зроблений відповідним суб'єктом вибір цілеспрямованої дії з перетворення соціальної дійсності, виражений в офіційній формі, за допомогою якого цей суб'єкт визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються. Це владна воля, яка закріплена в державно-управлінських актах, що видаються

органом публічної влади або його посадовою особою в межах наданих повноважень і відповідно до своєї компетенції. Державно-управлінські рішення приймають: Президент України, вищі та центральні органи державної влади в Україні, органи та посадові особи виконавчої влади усіх рівнів, органи та посадові особи місцевого самоврядування (у межах делегованих повноважень) з метою визначення та реалізації державних цілей і цілей розвитку відповідних територій у сфері відповідальності суб'єктів публічної влади та в межах їх повноважень. Рішення Президента України оформлюються указами та розпорядженнями, Верховної Ради України – законами і постановами, Кабінету Міністрів України – постановами і розпорядженнями; місцевих органів виконавчої влади та їх посадових осіб – розпорядженнями; органів та посадових осіб місцевого самоврядування – розпорядженнями, рішеннями, наказами; судових органів – постановами, вироками, ухвалами, рішеннями. До якості ефективних управлінських рішень в органах публічної влади в Україні мають висуватися підвищені вимоги. Важливим є оперативність прийняття та реалізації таких рішень.

До основних ознак державно-управлінських рішень відносять: спрямованість таких рішень на вирішення проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; належність до державно-управлінських відносин; оформлення державно-управлінських рішень у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрин, концепцій, стратегій, державного бюджету), програмно-цільових документів (проектів, програм, планів, сценаріїв), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень); формування на основі державно-управлінських рішень державно-управлінських впливів; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами; обов'язковість для виконання державно-управлінських рішень всіма передбаченими в них особами, організаціями, підприємствами, органами державної влади.

Управлінські рішення класифікують за: характером організації розробки; характером цілей; функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються (сферою дій); рівнями ієрархії систем управління; причинами виникнення; вихідними методами розробки; організаційним оформленням. Залежно від характеру організації розробки управлінських рішень виділяють: одноособові; колективні; колегіальні рішення. За характером цілей управлінські рішення, які приймаються, можуть бути: тактичні; оперативні; стратегічні рішення. За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення; організаційні рішення; технологічні; прогнозуючі. За рівнями ієрархії систем

управління розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні окремих елементів системи; на рівні підсистем. За причинами виникнення управлінські рішення поділяють на: рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищих органів; ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають; програмні, пов'язані із включенням об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів; ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи; епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі. Залежно від методів розробки управлінські рішення бувають: графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, структурних схем, стрічкових графіків); математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, термінів, подій, пропорцій, ресурсів; евристичні, пов'язані з використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей. За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на: жорсткі, що задають подальший шлях їх втілення; гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи; орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи; нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі. Також управлінські рішення класифікують, звертаючи увагу на характер завдань, що вирішуються: економічних; екологічних; організаційних тощо.

Необхідна повнота змісту управлінських рішень означає, що рішення має охоплювати об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрямки розвитку. В найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати: сукупність цілей функціонування і розвитку об'єкта управління; засоби і ресурси, які використовуються для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів; основні шляхи і способи досягнення цілей; відповідального за управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей та надання необхідних ресурсів; терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів; порядок взаємодії між виконавцями; організацію виконання робіт на етапах реалізації рішення.

Всебічна обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, а також всю повноту вимог управлінської системи. Своєчасність управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і певних завдань соціально-економічної системи. Повноважність (владність) рішення передбачає дотримання суб'єктом управління наданих йому повноважень, прав, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління. Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає несуперечливість розвитку, послідовність, необхідність збереження і дотримання причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку.

Для прийняття оптимальних управлінських рішень має бути урахований їх багатоплановий характер, створені відповідні умови. Підвищенню ефективності управлінських рішень може сприяти забезпечення якості прийняття управлінських рішень в органах публічної влади. Від правильності вибору управлінського рішення в органах публічної влади залежить, насамперед, як саме буде здійснюватися діяльність держави у різних сферах. Вибір оптимального управлінського рішення вимагає урахування характеру сучасних проблем, які необхідно розв'язати.

Результативність, ефективність і якість управлінських рішень досягаються завдяки дотриманню певної послідовності підготовки, прийняття та реалізації таких рішень. Для цього встановлюють порядок здійснення операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, обробкою, зберіганням, а також аналізом інформації, забезпеченням інформацією структурних підрозділів і виконавців, а також визначають інші дії, зумовлені потребою розв'язання тих чи інших завдань. Складність завдань публічного управління вимагає застосування системного підходу до підготовки та реалізації управлінських рішень. Такий підхід передбачає розгляд керованого об'єкта як системи; віднесення проблеми, що розглядається, до компетенції відповідного рівня управління, який виступає складовою загальної системи управління; локалізацію ситуації в межах системи, що розглядається; типізацію процесу прийняття управлінських рішень.

Підготовка управлінського рішення включає формулювання цілей; збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації та формування тих чи інших проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень.

Системний підхід до підготовки і реалізації управлінського рішення вимагає комплексного його забезпечення стосовно змісту. До основних складових такого забезпечення слід віднести: організаційне, правове, інформаційне і документальне, психологічне, технічне, консультативно-дорадче забезпечення.

Правове забезпечення передбачає використання засобів і форм правового впливу на суб'єкт і об'єкт управління задля забезпечення високої якості підготовки і реалізації управлінського рішення та включає: розробку нормативних актів, що регулюють функціональні й правові відносини підлеглості та відповідальності у процесі підготовки і реалізації управлінського рішення; підготовку пропозиції про зміну чинних чи таких, що втратили чинність нормативних актів, які стримують вирішення проблеми; укладання угод з організаціями, які залучаються до підготовки і реалізації управлінських рішень;

документальне оформлення результатів реалізації рішень. Інформаційне і документальне забезпечення охоплює комплекс робіт щодо змісту й умов здійснення управлінських рішень. Організаційне забезпечення охоплює сукупність організаційно-нормативних актів, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, технологічних норм, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, що сприяють чіткому і якісному впровадженню технології й організації заключного етапу процесу управління.

У публічному управлінні застосовують такі методи підготовки управлінських рішень: системний і функціональний аналіз; методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень; методи прогнозування; ймовірнісно-статистичні методи; математичне програмування; економіко-статистичне моделювання тощо.

Державним службовцям (адміністративно-управлінському персоналу) потрібна різна за змістом і формою інформація, якій притаманні наступні складові: ретроспективна та поточна інформація; вузькотематична та широкотематична інформація; галузева (спеціалізована) та міжгалузева (неспеціалізована, суміжна) інформація; 'концептуальна, фактографічна інформація.

Існують такі підходи до обробки інформації: кількісна обробка (первинна та вторинна обробка інформації); якісний аналіз. Кількісна обробка поділяється на первинну та вторинну обробку. Первинна обробка інформації базується на обробці первинної інформації, що отримується від різних джерел інформації (населення, підприємств тощо). Вторинна обробка базується на даних, отриманих у результаті первинної обробки. Якісний аналіз базується на результатах кількісної обробки інформації.

Найбільш поширена технологія прийняття рішень спирається на модель раціонального прийняття рішень. Остання на сьогодні є класичною типовою моделлю, що повністю відповідає сучасному уявленню про прийняття рішень як частину процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями. Технологія прийняття рішень за цією моделлю складається з таких етапів: виявлення та діагностування проблеми; визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень; розроблення (формування) альтернатив рішень; оцінювання кожної з альтернатив рішень; кінцевий вибір альтернативи (вибір найкращої альтернативи рішення за обраними критеріями).

На першому етапі «Виявлення та діагностування проблеми» проводяться: моніторинг ситуації та виявлення проблем; визначення їх пріоритетності; опис проблемної ситуації; формулювання та структурування виявлених проблем.

Моніторинг політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, державотворчої ситуації в країні здійснюється, як правило, безперервно з метою виділення основних проблем, що суттєво впливають на досягнення бажаного стану держави, галузі, регіону, певної сфери суспільного життя, діяльності органу влади, установи, організації в межах їх компетенції.

Виявлення проблем державного управління здійснюється з урахуванням чинників їх виникнення, зокрема: територіального, пов'язаного з раціональним поділом державної влади та державного управління по території держави; соціального, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних верств, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства; технологічного, що полягає у використанні нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг; правового, що дає змогу впорядковувати за допомогою правового регулювання та виконання відповідних норм поведінку та діяльність учасників управлінських процесів, а також системну взаємодію управлінських елементів; організаційного, що визначається високою динамікою організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління; кадрового, зумовленого актуальністю залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців та розвитку їх навичок у процесі управлінської діяльності, зокрема роботи в команді; зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату від громадян.

На другому етапі «Визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень» здійснюються визначення критеріїв, порівняльних оцінок, формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів. Універсальними критеріями в оцінюванні альтернатив управлінських рішень є результативність, ефективність, економічність, справедливість. Результативність – це критерій, що охоплює результативність у вирішенні проблем, відповідність пріоритетним завданням уряду, ставлення громадськості, вплив на платників податків та на приватний сектор.

Ефективність – це критерій, що пов'язує витрати з результатами впровадження рішення та враховує не лише результати, а й обсяг ресурсів, необхідних для їх досягнення, а також доступність існуючих ресурсів. Проявляється у зіставленні співвідношення «економічні витрати – вигоди» або «екологічні витрати – вигоди», де вигоди – це позитивні результати, витрати – витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати.

Економічність – це критерій, що оцінює мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на діяльність з огляду на відповідну якість.

Справедливість – це критерій, що передбачає пропорційний вплив на різні регіони та групи населення, прояв інших ознак цього критерію.

На третьому етапі «Розроблення (формування) альтернатив рішень» проводиться вибір й обґрунтування альтернатив рішень (розробка сценаріїв розвитку ситуації з використанням технологій системного та ситуаційного аналізу, експертного оцінювання, моделювання, експерименту).

На четвертому етапі «Оцінювання кожної з альтернатив рішень» оцінюються переваги та недоліки альтернатив рішень. Переваги і недоліки визначаються на підставі об'єктивного аналізу і викладаються в описовій формі представлення.

На п'ятому етапі «Кінцевий вибір альтернативи» вибирається альтернативне рішення за результатами оцінювання альтернатив, формулюються загальні рекомендації. Більш детально модель раціонального прийняття рішень можна представити послідовністю таких операцій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал); визначення цілей (побудова дерев цілей та критеріїв, ранжування цілей за пріоритетами); розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, визначення умов тендерів, порівняльних оцінок та пріоритетів); аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення); діагностика ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації); розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування); розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур); відбір основних варіантів управлінських впливів (використання технологій відсіву), розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх змін з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання); експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання); колективна або індивідуальна експертна оцінка найкращого варіанта дій (узгодження рішення); прийняття рішення відповідальною особою.

Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена Г. Саймоном), сутність якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить вдалим рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему.

Фахівці, як правило, роблять спробу дати оцінку ефективності управлінських рішень. Як показують дослідження, на ефективність прийняття рішень впливають численні чинники. Вважається, що рішення є ефективним, якщо найкращий результат досягнуто в заданий термін або з найменшими витратами.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні системи методів, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні. Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень. Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування). В основі кількісних методів прийняття рішень лежить вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації.

Деякі дослідники розділяють методи прийняття управлінських рішень на дві великі групи: кількісні та якісні. Кількісні методи ще називають «методами дослідження операцій». Вони ефективні, коли фактори, що впливають на вибір правильного рішення, можна визначити та оцінити за кількістю. Якісні методи застосовують у випадках, коли неможливо оцінити кількість важливих для прийняття рішення факторів. Майже всі експертні методи належать до класу якісних.

Кількісні методи також відрізняються залежно від характеру інформації, яка є на момент прийняття рішення. Їх розподіляють на: аналітичні – методи, що застосовуються в умовах, коли інформація по ситуації повністю визначена та однозначна; статистичні – методи, які підходять для прийняття рішення в умовах відносної визначеності щодо даних по ситуації; методи математичного програмування – це розділ визначення розв'язання задач з декількома змінними; теоретико-ігрові – застосовуються в умовах невизначеності інформації. До таких методів належать теорія статистичних рішень та теорія ігор. Якісні або експертні методи розділяють на: метод простого ранжування; метод вагових коефіцієнтів. Кожна з категорій також розділяється на окремі методики прийняття рішень. Це стосується як якісних, так й кількісних груп. Загалом існують десятки методів оцінки ситуації та алгоритмів прийняття рішень. Але частіше за все використовують найбільш відомі.

Регуляторні рішення – це формальні рішення або дії, які приймаються регуляторними органами для контролю, напрямку та управління різними аспектами діяльності в економіці, громадському житті або певних галузях. Регуляторні рішення можуть бути класифіковані за кількома ознаками. Ось основні типи регуляторних рішень:

1. Нормативні рішення. Це рішення, які визначають правила та вимоги для поведінки суб'єктів у певній сфері. Наприклад, закони, постанови або нормативні акти.

2. Ліцензування та дозволи. Рішення, що стосуються надання ліцензій, сертифікацій або дозволів для здійснення певних видів діяльності.

3. Контроль та нагляд. Це рішення, пов'язані зі здійсненням контролю за дотриманням встановлених норм і правил, а також наглядом за діяльністю суб'єктів.

4. Карантинні та обмежувальні рішення. Рішення, що запроваджують обмеження або вимоги у специфічних ситуаціях, таких як епідемії або стихійні лиха.

5. Фінансові та економічні рішення. Це рішення, що стосуються регулювання фінансових ринків, цін, податків та інших економічних аспектів.

6. Санкції та штрафи. Рішення, що застосовуються до осіб або організацій за порушення законодавства або нормативних вимог.

7. Консультативні рішення. Рішення, які не мають обов'язкового характеру, але можуть надавати рекомендації або направлення для розвитку певної діяльності.

Прийняття регуляторних рішень є складним процесом, який включає в себе кілька важливих аспектів:

1. Аналіз даних. Регулятори повинні проводити ретельний аналіз наявних даних для визначення потреб суспільства, а також для виявлення потенційних ризиків.

2. Консультації з зацікавленими сторонами. Залучення громадськості та представників різних секторів економіки для обговорення та збору думок є ключовим елементом.

3. Оцінка впливу. Перед прийняттям рішення проводиться оцінка можливого економічного, соціального та екологічного впливу.

4. Прозорість. Важливо забезпечити прозорість процесу прийняття рішень, що включає в себе публікацію результатів аналізу та обґрунтувань рішень.

5. Гнучкість. Регуляторні рішення повинні мати можливість адаптуватись до змінюваних умов і нових викликів.

6. Моніторинг і оцінка. Після впровадження рішень важливо проводити моніторинг їх ефективності та за необхідності коригувати.

3.2 Організація виконання управлінських рішень.

Інформаційні технології в публічному управлінні

В умовах сьогодення важливим питанням постає забезпечення якості управлінських рішень в органах публічного управління, посилення їх ролі в процесі планування розвитку регіонів, територіальних громад. Слід відмітити, що не усі підготовлені та прийняті управлінські рішення задовольняють потреби громадян. Недосконалість процесів як підготовки, так і прийняття, реалізації управлінських рішень вказує на важливість приділення цьому особливої уваги. Необхідним при підготовці управлінських рішень є їх доцільність, спрямованість на вирішення проблем розвитку регіонів та територіальних громад тощо. Наразі особливої актуальності набуває формування системи знань про прийняття та реалізацію управлінських рішень в органах публічного управління.

Реалізація державно-управлінського рішення – процес об'єктивації мети, перетворення програмного завдання (рішення) у практичні форми життєдіяльності суспільних суб'єктів. Основне в виконанні такого рішення – практичне досягнення запланованої мети, результату, задоволення суспільних потреб та інтересів.

Основні етапи реалізації управлінських рішень:

1. Модифікація плану рішення (програми, проекту) щодо специфічних управлінських умов (особливостям суб'єктів-виконавців і керованих об'єктів).
2. Організація процесу виконання рішення: визначення виконавців та механізму реалізації, створення організаційних форм тощо.
3. Контроль виконання.
4. Узагальнення підсумків виконання й оцінка результатів.

Критеріями оцінки державно-управлінського рішення є: справедливість (розподіл результатів виконання рішення відповідно до реальних досягнень об'єктів); ефективність (співвідношення результатів та витрат, необхідних для їх отримання, у тому числі у грошовому еквіваленті); адекватність (наскільки відповідне рішення надасть можливість розв'язати проблему); політична здійсненність (вплив окремого рішення на громаду та реакція суспільства на його впровадження); відповідність законодавчим актам (рішення не має порушувати чинне законодавство); придатність до адміністрування (чіткість завдань і показників для контролю); своєчасність (рішення має не надто випереджувати та не відставати від процесів, які регулює).

Важливим критерієм оцінки ефективності реалізації державно-управлінського рішення є порівняння ситуації, що змінилася, з попереднім періодом, а також із визначеною метою.

Перспективними напрямками підвищення ефективності державно-управлінських рішень є: залучення громадськості до підготовки та реалізації таких рішень; посилення аналітичної роботи з ідентифікації тих чи інших проблем, на розв'язання яких спрямовані зазначені рішення; оптимізація та стандартизація основних процедур прийняття і впровадження державно-управлінських рішень.

Успішна реалізація управлінського рішення базується на чіткому плані дій, який містить зміст робіт, послідовність їх виконання, необхідний час і ресурси, вимоги до якості, склад виконавців, загальні і проміжні результати тощо. Як свідчить практика, етап реалізації управлінських рішень в організації є найбільш слабкою ланкою всього процесу, що зумовлено: недооцінкою важливості організаційного забезпечення процесу реалізації рішення; відсутність у менеджерів досвіду і бази знань; нерозуміння і невміння використовувати в своїй діяльності креативні методи і способи роботи; ігнорування теорії і рекомендацій науковців; низький рівень відповідальності за якість рішень, зумовлений відсутністю зворотного зв'язку і об'єктивної оцінки наслідків і ефективності реалізованого рішення.

Кожна організація має право обирати методологію і процедури реалізації управлінських рішень відповідно до специфіки своєї діяльності і організаційної структури, корпоративної культури і комплексного рівня управлінського персоналу. Успішне здійснення кожного із елементів технології реалізації управлінських рішень передбачає наявність у особи відповідальної за реалізацію рішення спеціальних знань, уміння і навичок.

Реалізація управлінських рішень може організовуватись індивідуально і колективно. Індивідуальне виконання рішень може бути рольовим, коли функції визначені посадовими інструкціями, а винагорода здійснюється в рамках діючої системи оплати праці, або ж виходити за межі ролі, коли функції, що виконуються не входять в посадові обов'язки і не передбачають гарантованої винагороди. Колективне виконання рішень передбачає формування групи виконання рішення, до складу якої включаються найбільш кваліфіковані фахівці з даної проблеми. Колективна співпраця поліпшує процес прийняття рішень за допомогою інтеграції знань, досвіду і різного бачення перспектив. Цим обумовлюється також низка чинників підсилення прийняття рішень колективним органом, а не індивідом.

Коллективне виконання рішення передбачає видання розпорядчого документа про формування групи, в якому призначається керівник групи і чітко прописуються повноваження і відповідальність кожного члена групи; визначається система винагороди і форми контролю і звітності.

Рівень виконання конкретного завдання, залежить від таких чинників: здібності, бажання працівників, координація та узгодження дій в групі; оцінка, відбір, навчання персоналу, що дозволяє врахувати індивідуальні якості виконавців завдання; система мотивації персоналу та корпоративна культура, котрі спонукають працівників займати активну позицію в процесі виконання завдань; структура і особливості взаємодії в робочій групі; ситуаційні обмеження, до яких відносять: обмеженість часу, нечіткі інструкції, недостатність владних повноважень, негнучкість процедур тощо. Важливою складовою реалізації управлінських рішень є делегування повноважень. Перевагами делегування повноважень при реалізації управлінських рішень є: економія часу; використання спеціальних знань підлеглих; створення додаткової мотивації; отримання креативних ідей; наочний характер критичних зауважень і застережень; посилення позитивного ефекту через більшу самостійність підлеглих; розвантаження керівника і звільнення його від частини відповідальності.

Одним з основних елементів реалізації управлінських рішень є контроль. Контроль може бути: епізодичний і систематичний; детальний і загальний; попереджувачий (попередження можливих помилок), констатуючий (пошук і покарання винних), аналітичний (виявлення причин зроблених помилок). Якщо у керівника існує установка, що працівників необхідно примушувати працювати, то він віддає перевагу частому, детальному і констатуючому контролю. Установка на те, що працівникам треба створювати сприятливі умови для успішної діяльності, припускає систематичний, загальний контроль, поєднання попереджувачого і аналітичного контролю. Оцінка виконання управлінського рішення враховує індивідуальні особливості, а також інтелектуальний рівень, фізичний, емоційний стан працівника, його актуальні потреби. Система мотивування і стимулювання має обов'язково передбачати заохочення та притягнення до відповідальності залежно від рівня виконання працівником певних посадових обов'язків. Заохочення, особливо з боку керівників або колег, сприяє зростанню самоповаги, що є одним з найбільш дієвих мотивуючих чинників, котрі обумовлюють високий рівень виконання.

Необхідно відзначити, що кінцева результативність прийнятих рішень істотно залежить від якості їх реалізації. Тому на всіх рівнях управління цьому етапу необхідно приділяти підвищену увагу. У деяких випадках доцільно

розробляти спеціальні цільові програми або мережеві графіки, що охоплюють взаємопов'язаний комплекс заходів по реалізації принципово важливих рішень. Ці заходи поділяються на три основні групи. Перша група заходів скерована на своєчасне доведення рішення до виконавців. Позитивні результати зазвичай досягаються в тих випадках, коли безпосередні виконавці беруть участь в обговоренні рішень і заходів щодо їх реалізації (групи підвищення продуктивності і якості, науково-практичні конференції, семінари, робочі наради тощо). Друга група заходів охоплює маневрування персоналом, ресурсами, створення оперативних резервів, тобто матеріальне забезпечення процесу реалізації рішення. Третя група заходів скерована на удосконалення процедур контролю процесу реалізації прийнятих рішень. Без дієвого контролю за процесом функціонування і змін у керованій системі (організації) неможливі ні реалізація прийнятих рішень, ні успішні кінцеві результати, передбачені цілями організації. Такий контроль запобігає відхиленням, оперативно усуває труднощі у виконанні рішення на стадії, коли ще можливо вплинути на цей процес.

Хоч як би добре не було підготовлено рішення, воно є ефективним лише для обмеженої сукупності зовнішніх і внутрішніх умов і при їх зміні вимагає перегляду. Крім того, дуже часто в ході реалізації рішення з'ясовується, що не всі чинники і причинно-наслідкові зв'язки були враховані, тобто виявляються нові проблеми, що вимагають корегування рішення.

Після складання організаційного плану і підбору виконавців рішення вступає в етап реалізації. Особливу роль при цьому відіграє роз'яснення прийнятого рішення. Важливо не допустити спотворення змісту рішення, неправильної його інтерпретації і коментарів. Іноді рішення в процесі його реалізації зазнає ряд змін, тобто до нього вносяться певні корективи. Причини цього можуть бути: помилка в процесі прийняття рішення; низька організація виконання рішення; різкі зміни в середовищі.

Після виконання прийнятого рішення обов'язковою операцією є підведення підсумків. Підсумки слід підводити завжди незалежно від того, чи рішення виконано повністю і в строк, достроково або частково не виконано, а результати служать активами управлінського процесу в наступних рішеннях. Водночас, колектив отримує інформацію про свої слабкі і сильні сторони, перевіряється правильність системи прийняття управлінських рішень, це практичне навчання на власному досвіді.

Отже, в управлінні виконання рішень важливо враховувати кілька ключових етапів:

1. Аналіз ситуації. Збір і оцінка інформації, щоб зрозуміти контекст і потреби, які потрібно задовольнити.

2. Планування. Розробка детального плану дій, визначення відповідальних осіб, термінів виконання та необхідних ресурсів.

3. Виконання. Реалізація запланованих дій, забезпечення координації між учасниками процесу.

4. Контроль. Моніторинг виконання та оцінка результатів. Цей етап включає в себе збору зворотного зв'язку та коригування дій при необхідності.

5. Оцінка результатів. Аналіз успіхів та невдач для покращення процесу прийняття рішень у майбутньому.

В організації виконання рішень в публічному управлінні існує кілька ключових особливостей:

1. Прозорість і підзвітність. Важливо забезпечити відкритість процесу виконання рішень та їх наслідків для суспільства. Це включає в себе регулярне звітування про виконання рішень та їх вплив.

2. Залучення громадськості. Ефективне виконання рішень часто вимагає залучення громадян та їх організацій. Це може бути через участь в громадських слуханнях, обговореннях або опитуваннях.

3. Взаємодія між установами. Публічне управління зазвичай передбачає співпрацю між різними державними органами та установами, що вимагає координації дій та інформаційного обміну.

4. Використання сучасних технологій. Система електронного управління та цифрові технології допомагають спростити процеси виконання рішень, підвищують їх ефективність і швидкість.

5. Оцінка ефективності. Постійна оцінка результатів виконання рішень є важливою для корекції стратегій і процесів. Використання аналітики і зворотного зв'язку може сприяти кращому розумінню потреб громадян.

Сучасний соціально-економічний розвиток України вказує на необхідність приділення особливої уваги забезпеченню якості управлінських рішень в органах публічної влади. Якість управлінських рішень – це міра забезпечення управлінськими рішеннями досяжності тих результатів, за для яких розробляється такі рішення.

До чинників, що впливають на якість управлінських рішень на етапі їх розроблення відносять: методичний рівень їх розробки; достовірність, об'єм, оперативність інформації, що використовується; рівень організації, механізації і автоматизації інформаційної роботи; час, необхідний для розробки відповідних управлінських рішень; компетентність особи, що ухвалює таке рішення; суб'єктивні чинники.

Для забезпечення якості прийнятих управлінських рішень має бути приділена увага формуванню умов для їх прийняття органами публічної влади.

Також варто враховувати чинники, що впливають як на процес розробки, так і прийняття управлінських рішень: особистісні оцінки; рівень невизначеності, ризику конфлікту; час і мінливість навколишнього середовища; інформаційні обмеження; можливі негативні наслідки; взаємозв'язок і взаємозалежність управлінських рішень.

Основними напрямками забезпечення якості прийняття управлінських рішень в органах публічної влади мають бути: приділення уваги формуванню умов для прийняття управлінських рішень в органах публічної влади; урахування чинників, що впливають на процес розробки і прийняття управлінських рішень; урахування доцільності та спрямованості управлінських рішень на розв'язання важливих завдань; удосконалення методів підготовки й прийняття управлінських рішень; запровадження нових підходів до процесу прийняття управлінських рішень в органах публічної влади.

На різних етапах державного управління застосовуються різні державно-управлінські рішення, що дає можливість виділити та класифікувати їх за формою на три групи: 1) нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту та уряду; накази міністрів, керівників інших централь-них органів державної влади; положення про центральні органи державної влади; державні та галузеві стандарти тощо); 2) програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти); 3) організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Така класифікація державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: правовій, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм, та організаційній, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій. Програмно-цільове управління є організаційною формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат. Так звана організаційно-правова форма передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм.

Рішення, що приймаються органами державної влади та оформлюються у вигляді різних актів, мають бути більш обґрунтованими і раціональними, враховуючи їх обов'язковість та вплив на все населення, сфери діяльності, території. Це суттєво відрізняється від управлінських рішень на рівні комерційних організацій, що мають внутрішню спрямованість, обмежуються

лише їх масштабами або мають загальнообов'язкове значення для інших суб'єктів та об'єктів.

Взагалі під державно-управлінськими рішеннями слід розуміти всі управлінські рішення, які приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій державної політики, а також вирішення проблем державного рівня. Це може бути визначення пріоритетів цілей і функцій держави у певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її певних складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів і планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби.

Інформаційні технології у публічному управлінні – це єдина система взаємопов'язаних засобів та прийомів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим – цифровим способом, організована на всіх рівнях та у всіх сферах публічного життя. Сучасний розвиток інформаційних технологій суттєво впливає на всі сфери суспільного життя, зокрема систему публічного управління. Державні органи зіштовхуються з необхідністю швидко адаптуватися до нових умов, забезпечуючи прозорість, оперативність та доступність державних послуг. Впровадження ІТ в публічне управління сприяє оптимізації адміністративних процесів, покращення комунікації між громадянами та державою, зниження рівня корупції та посилення підзвітності органів влади. Водночас такі зміни створюють нові виклики, серед яких – забезпечення кібербезпеки, адаптація правового регулювання та подолання цифрового розриву серед населення.

Ключова роль інформаційних технологій (ІТ) у модернізації та вдосконаленні системи публічного управління полягає в тому, що вони значно підвищують ефективність державних структур, забезпечують прозорість процесів і спрощують взаємодію між громадянами та органами влади. ІТ дозволяють автоматизувати адміністративні процедури, зменшити час на обробку інформації, покращити якість надання державних послуг і зробити їх доступнішими для громадян. Завдяки впровадженню електронного врядування, державні установи можуть надавати послуги дистанційно, що скорочує бюрократичні процедури та підвищує підзвітність влади.

В інформаційних технологіях публічного управління використовуються різноманітні рішення, які допомагають підвищити ефективність, прозорість та доступність державних послуг:

1. Електронні послуги (e-Government) – платформи, які надають громадянам доступ до державних послуг через Інтернет, що спрощує процес отримання інформації та послуг.

2. Big Data та аналітика – використання великих обсягів даних для аналізу тенденцій, прогнозування та прийняття рішень.

3. Штучний інтелект – технології, які допомагають автоматизувати процеси, покращити взаємодію з громадянами через чат-боти та інші сервіси.

4. Блокчейн – забезпечує прозорість і безпеку у веденні реєстрацій, фінансових транзакцій та інших облікових записів.

5. CRM-системи – для управління взаємовідносинами з громадянами та забезпечення ефективної комунікації.

6. Системи моніторингу та звітності – для контролю за виконанням державних програм і проектів.

7. Мобільні додатки – для забезпечення доступу до державних послуг через мобільні пристрої.

Одним із ключових аспектів є впровадження електронного документообігу, який дозволяє державним органам зберігати та обробляти документи в цифровій формі, тим самим прискорюючи управлінські процеси. Крім того, ІТ сприяють покращенню управління державними фінансами через прозорість операцій, що знижує корупційні ризики. У багатьох країнах, включно з Україною, активне використання ІТ також є невіддільною частиною державних реформ, спрямованих на цифровізацію.

Інформаційні технології відіграють вирішальну роль у підвищенні прозорості, ефективності та оперативності діяльності державних органів. ІТ забезпечують відкритий доступ до інформації про діяльність державних органів, що сприяє підвищенню підзвітності влади перед громадянами. Використання таких інструментів, як відкриті державні дані, електронний документообіг та онлайн-платформи для громадян, дозволяє слідкувати за процесами прийняття рішень і моніторити державні витрати. Це знижує корупційні ризики та підвищує довіру суспільства до державних інституцій. ІТ сприяють автоматизації багатьох рутинних процесів у державному управлінні, таких як обробка запитів, ведення документації та управління ресурсами. Це дозволяє зменшити витрати часу та фінансові ресурси, підвищуючи ефективність роботи державних структур. Наприклад, завдяки електронному документообігу значно скорочуються часові затрати на узгодження та прийняття рішень. Використання цифрових технологій

дозволяє державним органам оперативніше реагувати на потреби громадян та швидше надавати адміністративні послуги. Електронні платформи, такі як «Дія», забезпечують доступ до багатьох державних послуг у режимі онлайн, що зменшує черги та бюрократичні перепони. Це також дозволяє швидше реагувати на кризові ситуації, зокрема через автоматизовані системи оповіщення та управління. ІТ-технології також забезпечують інтеграцію різних відомств і органів, що покращує координацію між ними та підвищують загальну ефективність функціонування державного апарату.

Цифрові рішення мають значний вплив на спрощення адміністративних процесів, оскільки вони дозволяють автоматизувати низку рутинних завдань, які раніше виконувалися вручну. Завдяки впровадженню електронного документообігу та онлайн-систем для надання послуг громадянам, державні органи можуть швидко та ефективно обробляти великі обсяги даних. Це не лише зменшує кількість часу, необхідного для виконання різних адміністративних процедур, але й мінімізує ймовірність помилок, пов'язаних з людським фактором.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування : колективна монографія [Електрон. ресурс] / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Н. Б. Кирич. – Електрон. текст. дані. – Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2020, 268 с. – Режим доступу: <http://elartu.tntu.edu.ua/handle/lib/32378> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
2. База даних «Законодавство України» [Електрон. ресурс]. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/a> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
3. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / С. І. Архієреєв, Н. Н. Губанова, О. В. Кузьменко, А. С. Митрофанова ; ред. С. І. Архієреєв ; Нац. техн. ун-т «ХПІ». – Електрон. текст. дані. – Харків : Іванченко І. С. – 2018. – 127 с. – Режим доступу: <http://repository.kpi.kharkov.ua/handle/KhPI-Press/37793> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
4. Дорох В. В. Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень : навч.-метод. посіб. / В. В. Дорох, О. В. Черній. – Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2018. – 104 с.
5. Макарова І. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях [Електрон. ресурс] / І. Макарова, Ю. Пігарєв, Л. Сметаніна // Актуальні проблеми державного управління. – 2021. – № 2 (83). – С. 86–91. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/237255> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
6. Мамонова В. В. Публічне управління та адміністрування: співвідношення та суб'єктний склад [Електрон. ресурс] / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Електрон. текст. дані. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», – 2020. – № 1 (57). – С. 29–36. – Режим доступу: <http://ap.kh.ua/index.php/apdu/article/view/124> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
7. Мамонова В. В. Проблеми унормування інституційних засад управління містом з районним поділом [Електрон. ресурс] / В. В. Мамонова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Електрон. текст. дані. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. – Вип. 1 (68). – С. 152160. – Режим доступу: <http://tpdu.journal.kharkiv.ua/index.php/tpdu/article/view/153/140> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
8. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електр. навч. посіб. / В. М. Нагаєв. – Харків : ХНАУ, 2018. – 278 с.

9. Кобзев І. В. Цифрова трансформація публічного управління [Електрон. ресурс] / І. В. Кобзев, В. В. Косенко, О. Ф. Мельников // Research and Innovation: Conference proceedings. Yunona Publishing. – New York, USA, 2021. – С. 145–152. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://openarchive.nure.ua/handle/document/16271> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
10. Лебідь А. Є Інструменти громадської участі в Україні : навч.-метод. посіб. / А. Є. Лебідь, М. С. Назаров. – Суми : Вид-во СумДУ, 2020. – 73 с.
11. Лозинська Т. М. Публічне управління : навч. посіб. / Т. М. Лозинська, О. В. Іваніна, Т. О. Щетініна. – Полтава : ТОВ «АСМІ», 2023. – 186 с.
12. Опитування громадської думки [Електрон. ресурс] : посібник для журналістів. – Електрон. текст. дані. – Київ : Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2020. – 56 с. – Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/opituvannya-gromadskoi-dumki-posibnik-dlya-zhurnalistiv-2020> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
13. Основи публічного управління та антикорупційна діяльність [Електрон. ресурс] : навч. посіб. / Є. Г. Карташов, А. П. Миколаєць, А. В. Антонов, І. О. Драган, Н. В. Дацій та ін. ; за заг. ред. Є. Г. Карташова, А. П. Миколайця. – Електрон. текст. дані. – Київ : Освіта України, 2020. – 303 с. – Режим доступу: http://umo.edu.ua/images/content/institutes/imp/struktura/kaf_upravl_proekt/material/Посібник%20Публічне%20управл.pdf (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
14. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. – 553 с.
15. Публічне управління та адміністрування [Електрон. ресурс] : навч. посіб. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр, Х. І. Калашнікова, М. К. Гнатенко. – Електрон. текст. дані. – Харків : НАУ «ХАІ», 2021. – 128 с. – Режим доступу: <http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/10953/1/ПуА%20посібник%2006.09.2021%20128%20с.pdf> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.
16. Регіональне управління та місцеве самоврядування : підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний ; за заг. ред. В. В. Мамонової. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2020. – 216 с.
17. Урядовий портал [Електрон. ресурс] : сайт. – Електрон. текст. дані. – Оновлюється постійно. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 10.11.2024). – Назва з екрана.

Електронне навчальне видання

БАБАСВ Володимир Миколайович

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Відповідальний за випуск *М. М. Новікова*
За авторською редакцією
Комп'ютерне верстання *С. О. Гайдученко*

План 2023, поз. 139Л

Підп. до друку 15.11.2024. Формат 60 × 84/16.
Ум. друк. арк. 3,8.

Видавець і виготовлювач:
Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Черноглазівська (Маршала Бажанова), 17, Харків, 61002.
Електронна адреса: office@kname.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 5328 від 11.04.2017.