

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ДЯЧУК АНАТОЛІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д. політ.н., доцент

_____ Чальцева О.М.
« _____ » _____ 2022 р.

ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Наукові керівники:
Чальцева О.М., завідувач кафедри
політології та державного управління,
д.політ.н., доцент

Іваницька О.П., д.і.н., проф.,
професор кафедри політології
та державного управління

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ECTS/за національною
шкалою)

Голова ЕК:

Василюк С. М. _____
(підпис)

Вінниця 2022

АНОТАЦІЯ

Дячук Анатолій Володимирович. Інститути публічної влади в Україні

Публічна влада є одним із основних колективних акторів публічної політики. В емпіричних дослідженнях представлена через діяльність таких інституціоналізованих суб'єктів, як: державні органи різних рівнів управління; політичні партії; загальнодержавні, регіональні та місцеві ЗМІ; великий бізнес; еліти; громадські організації та рухи; місцеві спільноти.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів публічної влади, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти.

Реалізація публічної влади здійснюється через діяльність інститутів, які забезпечують функціонування системи державного управління.

Ключові слова: інститут, публічна влада, держава, державне управління, демократичні системи.

Dyachuk Anatoly Institutions of public power in Ukraine

Public authorities are one of the main collective actors in public policy. Empirical studies are presented through the activities of such institutionalized entities as: state bodies of different levels of management; political parties; national, regional and local media; big business; elites; public organizations and movements; Local communities.

The democratization of Ukrainian society and the development of a modern system of public administration necessitates the introduction of new values and principles of public management in the activities of power institutions, requires an increase in the effectiveness of their functioning and quality of services provided to the

population. The solution of these problems requires a significant improvement in the organization of public authorities, causes an increase in requirements for the level of professional training of the management elite.

The implementation of public authority is carried out through the activities of institutions that ensure the functioning of the system of public administration.

Key words: institute, public authority, state, public administration, democratic systems.



ЗМІСТ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП..... | 6 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ | 9 |
| РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 25 |
| РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... | 37 |
| ВИСНОВКИ..... | 53 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ..... | 56 |



СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ - Верховна Рада України

ЗУ – закон України

ЄС - Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

МСВ - Місцеве самоврядування

НАДС - Національне агентство з питань державної служби

ОТГ - Об'єднана територіальна громада

ОМС - Органи місцевого самоврядування

ОВВ - Органи виконавчої влади

ОПУ - Офіс Президента України



ВСТУП

Актуальність. Сучасна система влади та владних відносин є доволі складною та багатоаспектною. Суспільно-політичний, соціальний, економічний розвиток та зміна світоглядних орієнтирів особистості та соціуму суттєво вплинули на процес владно-управлінської і державотворчої діяльності, засвідчивши недостатність науково-теоретичного та практичного потенціалу в цій галузі.

Актуальність даної проблеми знайшла своє відображення не лише в численних наукових працях та розвідках, але і глобальних програмах таких світових інституцій як ООН. В подальшій розробці даної проблематики вбачаються широкі перспективи покращення як суспільно-політичних процесів в цілому у світі, так і підвищення статусу, значення та вдосконалення реалізації прав особистості в сучасному глобалізованому у всіх сенсах суспільстві.

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів публічної влади, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти.

Ступінь наукової розробки проблеми. Теоретичне осягнення феномену влади у ХХ столітті відбувається у рамках різних суспільних наук та у філософському дискурсі загалом.

Серед найбільш значущих концепцій влади ХХ ст. слід відзначити фундаментальні праці М. Вебера, П. Бурд'є, П. Сорокіна, М. Фуко, О. Тоффлера, Н. Лумана, Е. Гідденса, Х. Ортеги-і-Гассета, З. Бжезинського, Ф. Фукуями, Ю. Габермаса, Ж. Блонделя, С. Московічі, В. Ледяева та В. Халіпова.

До аналізу поняття «політична влада» зверталися багато філософів, соціологів та політичних мислителі з світовим ім'ям, зокрема, Б. Рассел, Ч.

Мерріам, Х. Лассуелл, Т. Парсонс, Х. Арндт, Р. Даль, Р. Арон, М. Фуко, Е. Гідденс, Б. Беррі, С. Льюкс та ін.

Починаючи з 50-х років ХХ століття, об'єм «кратологічної» літератури став різко зростати. Істотний внесок в розробку концепції влади внесли Р. Берштедт, Д. Картрайт, Ф. Оппенгейм, П. Блау, Д. Ронг, Дж. Найджел, Дж. Дебнем, Т. Болл, Д. Болдуїн, У. Конноллі, Т. Вартенберг, С. Клегг та інші дослідники. У вітчизняній соціально-філософській, соціологічній, юридичній і політологічній літературі також накопичений певний концептуальний досвід дослідження влади.

Теоретичною основою дослідження публічної влади стали праці О. В. Батанова, М. І. Байтіна, В. М. Горшеньова, Л. А. Григорян, Л. І. Каска, А. І. Кім, А. Р. Крусян, П. А. Мінакова, В. Ф. Сіренка, І. М. Степанова, М. О. Теплюка, Р. М. Усманової, В. Ф. Халіпова, В. Є. Чиркіна, А. А. Югова, О. І. Ющика.

Таким чином, аналіз науково теоретичних і практичних праць згаданих вище вчених дав змогу дійти висновку, що існують проблемні питання, які потребують свого подальшого обґрунтування і уточнення.

Мета дослідження: визначити характер і специфіку розвитку інститутів публічної влади в Україні в умовах реформування системи державного управління.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких основних завдань:

- Проаналізувати категоріальний апарат дослідження проблеми.
- Розглянути наукову розробленість проблеми інституціоналізації інститутів публічної влади з точки зору різних наукових підходів.
- Виокремити основні моделі державного управління з урахуванням діяльності інститутів публічної влади.
- Проаналізувати інститути публічної влади в контексті сучасних трендів державного управління.
- Охарактеризувати процес унормування інституціоналізації в Україні в систему державного управління.

- Визначити проблеми інституціоналізації публічної влади в Україні.

Предмет дослідження: інститути публічної влади в Україні в умовах реформування системи державного управління

Об'єкт: інституціоналізація публічної влади в Україні умовах реформування системи державного управління.

В роботі були використані наступні методи дослідження:

- історико-правовий метод (його використання надало можливість не лише виявити динаміку процесу децентралізації публічної влади, а й визначити певні закономірності цього процесу);
- метод логіко-діалектичний (надав змогу дослідити закономірності та отримати нові знання про найважливіші аспекти та природу правового регулювання сфери публічного управління);
- загальнонауковий структурно-функціональний метод (для визначення складових комплексного механізму інституціоналізації публічної влади);
- метод аналізу та синтезу (для формування уявлень щодо функціонування інститутів публічної влади);
- загальнонауковий системний метод (використаний при аналізі публічної влади в її ролі в системі публічного управління у сучасних умовах).

Використання цих інструментів у сукупності забезпечують досягнення поставленої мети та достовірність отриманих результатів.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів. На підставі узагальнення результатів проведеного дослідження інституціоналізації публічної влади в Україні надано рекомендації щодо їх удосконалення.

Опис структури роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки. Загальний обсяг роботи складає 67 сторінок. Список використаних джерел містить 65 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Осмислюючи феномен влади в цілому, ми звичайно ж повинні визнати, що маємо справу з явищами різного плану. Це і явища, що характеризують середовище і сферу влади, і явища, що демонструють різноманіття видів і форм самої влади, і занурення світу влади в загальну картину суперечливої дійсності, багатогранного життя нашої унікальної планети і всесвіту, і ті вражаючі властивості влади, які невблаганно ваблять до себе людину — здобувача влади, перш за все державної.

Різноманітні теоретичні уявлення про владу роблять акцент на її різноманітних сторонах і аспектах.

Серед різних видів влади публічна влада привертає особливий інтерес, бо саме вона пов'язується з розвитком громадянського суспільства, що є пріоритетним завданням будь-якої сучасної держави. Але підходи до визначення публічної влади та форми її прояву настільки різняться за змістом, що уніфікувати розуміння сутності публічної влади можливо лише шляхом системного аналізу різних наукових підходів до змісту поняття публічної влади [29].

Публічна влада у вітчизняній енциклопедичній літературі визначається як суспільно-політична влада, народовладдя [1].

Нормативний підхід. Юридичні концепції влади представлені перш за все в роботах відомих французьких правознавців Ж. Веделя, М. Дюверже, Ж. Бюрдо й ін.

Жорж Бюрдо – професор права – майже сорок років викладав право на юридичних факультетах. Він - автор одного з перших підручників з політичної науки «Метод політичної науки» (1959 р.). Особливе місце в науковій творчості Ж. Бюрдо займає його «Трактат з політичної науки» (в 10 томах), що витримав у Франції кілька видань [64].

Ж. Бурдо є прихильником методологічного синкретизму, що дозволяє досягти всебічного пізнання політичних феноменів. Він виступає прихильником комплексних досліджень політичних явищ, що означає для нього, як правознавця, звертання до соціології, психології, історії. Ж. Бурдо пропонує таке визначення політичної влади: влада є чинність на службі ідеї. Це чинність, породжена суспільною свідомістю, призначена вести групу в пошуку загального добра й здатна, якщо буде потреба, зажадати від членів групи підпорядкування. Ж. Бурдо розрізняє три аспекти влади: юридичний, психосоціологічний та історичний [64].

Влада як юридичний феномен є енергією правової ідеї, що склалася в суспільній свідомості в рамках глобального суспільства. На думку Ж. Бурдо, саме завдяки політичній владі, багата, але ще безформна правова ідея одержує перспективи своєї реалізації. Влада, як юридичний феномен, є не тільки енергією правової ідеї, але й посередницею між правовою ідеєю й позитивним правом [64].

Теорія політичної влади Ж. Бурдо містить у собі й класифікацію історичних форм влади: анонімна влада, індивідуалізована, інституціоналізована, з періодичним поверненням до індивідуалізованого типу влади. Таким чином, критерієм класифікації у Ж. Бурдо виступає спосіб вираження влади [64].

Непомітна в масі індивідів, анонімна влада виникає із сукупності вірувань або звичаїв, які прямо диктують правила поведінки – підпорядкування цим правилам здійснюється без втручання якої-небудь особистої влади. Така влада властива деяким архаїчним суспільствам, хоча її можна спостерігати й у сучасних суспільствах у формі коливань суспільної думки, колективного опору й т. п. [30].

Індивідуалізована влада характеризується концентрацією всієї творчої енергії правової ідеї в правителі або в меншостях, що символізують цю владу. Особистісне начало виступає фактором ефективності влади. Ж. Бурдо вважає, що ця влада (у формі тиранічної влади, у формі влади феодалного сюзерена й т.

п.) рідко зустрічається в чистому виді, оскільки дуже часто до неї додаються «престиж функції» й «розуміння ідеї», що служить індивідуалізованій владі [64].

Інституціоналізована влада – влада, що існує в юридичній формі держави. Ж. Бурдо вважає, що дана влада є аналогом влади, оцінюваної М. Вебером як раціональна. Інституціоналізована влада – це результат штучного утворення юридичного зв'язку між інституцією, що включає в себе правову ідею, і людиною, що є правителем лише в силу органічного статусу цієї інституції. Під інституцією Ж. Бурдо розуміє «підприємство на службі ідеї, організоване таким чином, що ідея, будучи включеною в підприємство, має в розпорядженні вищу міць і тривалість над міццю й тривалістю індивідів, через які вона діє» [64].

Класифікація Ж. Бурдо є пластичною й дозволяє фіксувати елементи однієї з форм влади в інших формах влади. Обґрунтованість такої класифікації форм влади підтверджується сучасними дослідженнями політичних антропологів і соціологів.

Дефініція держави Ж. Бурдо така: «Держава – це інституціоналізована влада й інституція, у якій втілюється ця влада» [64].

Особливості дослідження влади в політології визначаються необхідністю залучення методологічного апарату всіх суспільних наук, оскільки предметом дослідження політології є світ політичного загалом, а отже, і влада має досліджуватися і як ідеальний тип (ідея влади), і влада, як структурний зв'язок політичної підсистеми суспільства, як соціальної системи, і влада персоніфікована, і влада як універсальний регулятор суспільно-політичного життя[1].

Виникнення феномену влади пов'язане із виникненням політики. Функції та завдання влади та політики знаходяться у нерозривному зв'язку.

Ключовий різновид влади – влада політична – володіє колосальними конструюючими здібностями, представляє наймогутніше джерело розвитку суспільства, знаряддя соціальних перетворень і трансформацій.

Політична влада має власну специфіку, що знаходить відображення у її відмітних ознаках:

- верховенство, обов'язковість її рішень для всього суспільства й, відповідно, для всіх інших видів влади. Вона може обмежити вплив інших форм влади, поставивши їх у розумні границі, або взагалі усунути їх;
- загальність, тобто публічність. Це означає, що політична влада діє на основі права від імені всього суспільства;
- легальність у використанні чинності й інших коштів;
- володарювання в межах країни;
- моноцентричність, тобто існування загальнодержавного центру (системи владних органів) прийняття рішень;
- найширший спектр використовуваних коштів для завоювання,
- утримання й реалізації влади.

Основними елементами влади є її суб'єкт, об'єкт, а також ресурси. Суб'єкт влади втілює в собі її активний, напрямний початок. Ним може бути особистість, орган, організація, соціальна спільнота. Для реалізації владних відносин суб'єкт повинен володіти рядом таких якостей, як бажання панувати та волю до влади. Крім цього суб'єкт влади повинен бути компетентним, повинен знати стан і настроїв підлеглих, мати авторитет.

Вираженням першорядної ролі суб'єкта у відносинах влади є широко розповсюджене ототожнення влади та її носія. Так, говорять про рішення влади, про дії влади, про сваволу влади й т. п., маючи на увазі під владою управлінські органи або окремих осіб[30].

Суб'єкт визначає зміст владного відношення через:

- 1) наказ (розпорядження) як владне веління підкоритися волі суб'єкта влади;
- 2) підпорядкування приватної волі загальній волі влади;
- 3) покарання (санкції) як засіб впливу на заперечення пануючої волі;
- 4) нормування поведінки як сукупність правил відповідно до загального інтересу.

Усвідомлення залежності суб'єкта влади від покірності населення знайшло своє практичне вираження в акціях громадської непокори, що широко

використовуються у сучасному світі, як засоби ненасильницької боротьби. Про ефективність цих засобів свідчить, наприклад, факт здобуття незалежності Індією в результаті масових акцій непокори колоніальній британській владі [30].

Якості об'єкта політичного володарювання визначаються, насамперед, політичною культурою населення. Із цієї точки зору найбільшу покірність забезпечує патріархальний й підданський типи політичних культур [64].

Характеризуючи конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні, українська дослідниця Р. Максакова, з точки через призму юридичної науки, дійшла висновку, що публічна влада – це безпосередньо суспільна влада, яку здійснюють в інтересах підвладних органів чи організацій, що уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управління [33, с. 20].

Зважаючи на це, публічна влада, залежно від критеріїв, поділяється на різні види і форми, але їх об'єднує те, що реалізація будь-якої публічної влади здійснюється через соціальне управління.

Вона також відмітила, що приблизно в такому самому розумінні розглядає феномен публічної влади А. Р. Крусян, зазначаючи: “Влада, що поширюється на всіх членів суспільства (“publicum”), а не на окрему особу, що володіє такою властивістю, як загальність, має суспільний характер, тобто є публічною” [33, с. 15]. Публічна влада здійснюється не тільки державою, а й іншими недержавними самоврядними системами. Державна влада та самоврядна (муніципальна) влада є різновидами публічної влади й у своїй сукупності є публічною владою [33, с. 81]. Враховуючи сукупність кваліфікуючих ознак, на думку Р. Максакової, публічну владу за змістом слід розуміти як масову соціальну легітимну владу що реалізується на основі принципу представництва і базується на довірі людей та здійснюється на благо суспільства.

Залежно від критеріїв публічна влада поділяється на різні види і форми, але їх об'єднує те, що реалізація будь-якої публічної влади здійснюється через соціальне управління. Основними формами здійснення публічної влади в

сучасному демократичному суспільстві є державна влада та влада місцевого самоврядування [29].

Ще один погляд з точки зору нормативного підходу, розгляд влади не просто як засіб управління, а і як його неодмінну умову. Управління як процес упорядкування й узгодження поведінки людей неможливе без переважання чиєїсь керівної волі, чи то волі більшості, чи того, хто краще аргументує своє рішення [17, с. 46]. А. А. Югов відзначає, що публічна влада є процесом впливу, управління, дії на поведінку індивідів [10, с. 60].

Соціологічний підхід. Деякі з них ототожнюють публічну владу і соціальну владу [2, с. 161]. Наприклад, Л. А. Григорян писав, що термін “публічна влада” означає всього лише “суспільна влада”. А суспільна влада існує в будь-якому суспільстві [3, с. 16–21]. Аналогічно М. І. Байтін вважав, що “політична, державна влада є різновидом суспільної, публічної влади” [4, с. 134]. Л. І. Каск стверджував, що “публічною владою” була також влада в родовому суспільстві. Так само можна назвати державну владу “суспільною владою” [28, с. 26–37].

Публічна влада має соціополітичний характер, оскільки пов’язана з необхідністю узгодження інтересів різних груп асиметричного суспільства. Виявляється, наприклад, у верховенстві певного класу (за гаслом: «Пролетарі всіх країн об’єднуйтеся!»), або – у політичному домінуванні «середнього класу», що складається завдяки його чисельній більшості й провідній ролі у високорозвинених демократичних країнах. Нарешті, публічною є також влада територіального колективу, громади (у межах тих чи інших адміністративно-територіальних утворень). Вона втілюється у створюваних населенням органах публічної влади (ради, мерії, префектури, муніципалітети тощо), які мають обмежені (чи делеговані) владні повноваження, та можуть приймати зобов’язуючі рішення для осіб, що мешкають на даній території, організацій, підприємств, фірм, установ тощо. Цій владі притаманні деякі елементи публічного примусу (напр., введення місцевих податків, формування місцевих бюджетів та інше). Та за природою вона представляє собою своєрідну парapolітичну владу [1].

Проте публічна політична влада може бути розосереджена в залежності від сили тиску того чи іншого соціального прошарку (еліти, «зацікавлені» групи, групи тиску). За цих умов виникає дисперсія або дифузія політичної влади між цими групами, що нерідко викликає мінливість самої влади, її характер час від часу може змінюватися. Стан дисперсії влади (англ. *disperse* – розсіювати, розганяти) взагалі є характерною ознакою плюралістичної демократії, що свідчить про більш дрібний розподіл ресурсів влади, ніж офіційний поділ повноважень і прерогатив між її державними гілками, інститутами та функціональними рівнями. Ця дефініція не тотожна поняттю «поділ влади», оскільки засвідчує, що остання реально має багато сегментів, аспектів і проміжних рівнів, отже характеризується багатомірністю. Проблеми дисперсії та дифузії політичної влади безпосередньо пов'язані з суперництвом між центрами владарювання (легальними, опозиційними, неконституційними), яке може досягати таких розмірів і потужності, настільки розпорошувати владні ресурси, що врегулювання конфліктів і криз на цьому ґрунті взагалі підмінює суть політичного процесу. Аналітико-методологічна оцінка кожного з вимірів та сегментів влади потребує розуміння їх специфіки і власного понятійного апарату, що постає завданням кратології. У перспективі дослідження дисперсії влади передбачає аналіз питань: диференціації влади (розділення, розгалуження, розподіл влад за ступіннями, рівнями, ешелонами, ланками, функціями, регіонами); делегування влади (передання на певний термін тих чи інших повноважень від одних суб'єктів влади, як правило державних, до інших органів управління, юридичних чи фізичних осіб, що не мали раніш цих ресурсів впливу); багатовладдя (*multiple authority*), коли влада в державі чи організації, здійснюється водночас декількома посадовими особами, органами, установами або політичними центрами, які не співпрацюють, суперничають і конфліктують між собою; і зрештою, питань – дуалізму влади, плюралізму центрів влади, дискреційної влади, «розсіяної» політичної влади [30].

Феномен дисперсії найяскравіше відображений в *теорії «дифузії влади»*, що суттєво змінює традиційні уявлення про субординацію владних суб'єктів та

обґрунтовує тезу «розпорошення» (дифузії) власне політичної влади. Концепт «поліархії» Р. Даля («Поліархія. Участь та опозиція», 1971, «Дилеми плюралістичної демократії», 1982) саме в аспекті дисперсії влади оригінально інтерпретує політичну дійсність, найбільш притаманну країнам Західної Європи та США – це особливий вид режиму правління, за якого громадянам надаються найширші можливості політичної участі й контролю, а групам інтересів і лідерам – умови відкритого суперництва за владу [10].

У контексті цього підходу Р. Даль і Дж. Карні поширили ідею та принцип поділу влад не тільки на формальні гілки державної влади (законодавчу, виконавчу і судову), а й на численні неформальні політичні структури (партії, політичні рухи, групи інтересів, лобі, політизовані профспілки, мас-медіа тощо), які концентрують ресурси політичної влади і детермінують виникнення й реалізацію нових владних тенденцій у суспільстві. Так, політичні партії, крім репрезентації інтересів певних соціальних груп, мають брати на себе відповідальність за цілі розвитку суспільства в цілому й існування політичної системи. Р. Даль протиставляє поліархію, з її високим рівнем конкуренції та політичної активності громадянського суспільства, закритим гегемоніям із низьким рівнем змагальності та політичної участі населення [10, с. 57]. Крім того, за умов дисперсії, влада перебуває в руках не тільки офіційних, але й приватних осіб (їх асоціацій). Тож її реалізація певною мірою є ситуативною: коли політичні рішення не тільки транслюються уповноваженими державними інституціями (президентом, парламентом, урядом), а й впроваджуються після досягнення політичного консенсусу чи компромісу з корпораціями, профспілками, фермерством, іншими групами інтересів або тиску [10].

Політологічний підхід. Сучасні дискусії про публічну владу відкриваються роботами [Дж. Марча](#) і інших дослідників, опублікованими в 1950-х – на початку 1960-х років. У них аналіз поняття влади вже стає усестороннім, систематизованим, перетворюючись на найважливіший елемент дослідження владних відносин в суспільстві і його окремих сферах.

Серед класиків, які визначили публічну сферу і публічну політику в своїх дослідженнях, можна назвати Х.Арендт, Ю.Хабермаса, Н.Лумана, Х.Хекло, К.Адамс, А.Хайденхаймера та ін. На думку української дослідниці О. Чальцевої, методологічні підходи, що розглядали публічну владу як предмет дослідження, на кожному етапі мали свої особливі характеристики, які залежали від методів наукового пошуку та емпіричного матеріалу, що мали на той час в своєму розпорядженні вчені [65]. А також вони залежали від політичної реальності, яка вносила свої корективи. Так, бігевіоралізм розглядав публічну політику за допомогою мікротеорій та кількісних методів аналізу. Політико-владні відносини пояснювались через діяльність акторів політичного процесу (Г. Лассуел, Е. Кеплен, О.Ю.Сунгуров). Г. Лассуелл і Е. Кеплен, як і інші представники бігевіористської школи, прагнуть включити концепцію влади в свою теорію людської поведінки. Вони використовують поняття влади не для опису держави і урядових установ, а для розуміння того, «що люди говорять і роблять».

За веберівською традицією, дослідники П. Блау, Дж. Хоманс, Дж. Зібаут і Х. Келлі, Р. Емерсон, Б. Беррі, Дж. Херсаньї запропонували пояснення влади і механізму її функціонування, прагнучи вписати поняття в теорію соціального обміну. Влада розглядається тут в термінах економічного аналізу, що фокусує увагу на вигодах і витратах, що отримують актори в процесі їх взаємодії [30].

Неоінституціоналізм досліджував публічну політику через економічні теорії і теорію раціонального вибору (Е.Даунс). Інститути публічної політики розглядались в роботах Н.Ю.Беляєвої, Н.А.Шматко. Конструктивізм висвітлював проблему вибору курсу держави виходячи з ідейного змісту і комунікативних практик (М.Бевір, Р.Родс). Державний менеджеризм представляв публічну політику як політико-управлінську категорію. За допомогою теорії прийняття політичних рішень у поєднанні з теорією деліберативної демократії (Б. Аккерман, С. Бенхабіб, Дж. Драйзек та ін.) [65].

Наступний підхід пов'язаний з тим, що публічна влада розглядається як синонім державної та політичної влади. Свого часу В. Ф. Сіренко ототожнював

публічну владу з державною і називав її державною публічною владою [6, с. 69–70]. А. І. Кім стверджував: “...Суспільна і публічна влада не тотожні; тотожними ж є публічна та державна влади, народжені політичними відносинами” [7, с. 65].

Проте, слід зауважити, що на відміну від державної влади, завдання публічної влади полягає не в тому, щоб регулювати все, а в тому, щоб як-найкраще поєднати управління “зверху” із саморегулюванням “знизу”.

Оскільки публічна політика припускає співучасть у владі громадянського суспільства, політичних інституцій, груп інтересів, еліти тощо, то її вивчення вимагає включення в аналіз усіх акторів цього складного процесу й дослідження їх ролей. Публічна влада – це скоріше колективний і водночас процесуальний актор, який включає в себе різних суб’єктів, які в процесі взаємодії формують порядок денний і виробляють політичний курс, який би мав задовольнити суспільство за допомогою своїх ресурсів. Носієм публічної влади може бути будь-який інститут, наділений публічними характеристиками та який має легітимні можливості й інструменти для її втілення. Публічна влада – це більшою мірою якісна складова публічної політики, яка характеризує систему владних стосунків.

Однією з найбільш розроблених концепцій влади в *теорії обміну* є концепція П. Блау. П. Блау вважає владу різновидом соціального обміну, визначаючи її як здатність індивідів або груп нав’язати свою волю іншим всупереч їх опору за допомогою загрози покарання або відмови в регулярних винагородах, оскільки і перше, і друге, кінцем кінцем, виступають як негативні санкції [30].

Системний підхід дозволив представити публічну політику, як частину загальної системи, що має внутрішнє і зовнішнє середовище, пояснити взаємозв’язок (зворотний зв’язок) численних акторів цього процесу (Т.Парсонс, Д.Істон, Г.Алмонд, К.Дойч, Ю.Хабермас та ін.). Проблема зворотного зв’язку між владою та суспільством є однією з головних у розумінні процесу формування публічної політики, яка пояснюється за допомогою системного підходу. Вироблення і реалізація публічної політики державними і недержавними

інститутами при активному діалозі між ними може бути реалізована тільки за умови усвідомлення громадянами своїх інтересів і, розумінням владою проблем держави і суспільства, здібності політичної еліти реагувати на споживи людей.

Спираючись на загальноприйняте визначення системи державного управління, можна сформулювати і найбільш узагальнене визначення системи публічного управління, а саме: це – цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів регулювання суспільного розвитку. До суб'єктів публічного управління відносять насамперед органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Загалом в системі публічного управління діє два види зв'язків: вертикальні (прямі і зворотні) і горизонтальні. Усі вони мають своє призначення, свої функції і протиставляти їх не можна в жодному разі, як і применшувати роль тих чи інших. Тобто як і в будь-якій управлінській системі, у публічному управлінні, обов'язково мають бути представлені управлінські впливи, які реалізуються через вертикальні прямі зв'язки, що пронизують і підкоряють собі багатоманітні компоненти (елементи) публічного управління. І «якщо управлінський вплив, народжений у будь-якому державному органі, не доходить до людини в керованому об'єкті і не впливає на його поведінку і діяльність, то державне управління як таке не реалізується» [55, с. 145 – 147].

Мережева теорія в цьому сенсі допомогла пояснити дії різних акторів (державних і недержавних) політико-владних відносин, адекватно досягнути плюралізм інтересів в процесі ухвалення політичних рішень, проаналізувати горизонтальні і вертикальні зв'язки між учасниками мережі (Р.Родес, Т.Берцель, Ф. ван Ваарден, М. Ольсон, Л.В.Сморгунов). Вона надала можливість повноцінно досліджувати публічну політику держав, що знаходяться в процесі трансформації і не робити акцент на лінійності процесу демократизації [65].

Традиційна концептуалізація влади представлена в політичній науці через призму авторитету та ресурсної можливості. За вірним зауваженням дослідника В.Ледяєва, при всіх відмінностях концептуальних схем, які використовувались в

класичних дебатах між елітістами та плюралістами, вони, так або інакше, спиралися на веберовське визначення влади, як влади над кимось, де суб'єкт здатний реалізувати свою волю в стосунках з об'єктом, незважаючи на можливий опір [65, с.66]. Це обґрунтовує зв'язок влади з таким політичним інститутом, як "держава". Влада в політичних дослідженнях розглядалася переважно як державна влада. В американській політичній науці, предметом вивчення довгий період була не власне влада, а державне управління(government). Ця категорія включала і державне адміністрування, і публічну політику. Поступово, в силу об'єктивного ускладнення взаємозв'язків громадянського суспільства і держави в демократичних системах, сформувалося нове уявлення про владу як компонента публічної політики і з'явилась нова категорія – «публічна влада».

Проблемам «глобального реформування» публічної влади і публічного управління у світі та обґрунтуванню шляхів ефективного реформування присвячено праці Д.Кеттла. Автором визначено основні складові пріоритетних напрямків глобального реформування: ефективність, маркетизація, орієнтація на надання послуг, децентралізація, розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення, оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг.

Д. Осборн і Т. Геблер розробляють питання модернізації влади на центральному і місцевому рівнях, приватно-публічного партнерства, авторами запропоновано так звані «десять принципів», на яких базуються перетворення всіх рівнів і ланок державного управління [36].

К. Поллітт та Г. Букерт розробили авторську класифікацію моделей реформування державного управління, в основі якої найбільшого значення набувають три: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) (як одна з варіацій Governance), Neo-Weberian State (NWS). Авторами визначено основні риси зазначених моделей, їх сильні та слабкі сторони. Проаналізовано досвід ряду країн, реформування в яких відбувалося за зазначеними моделями, серед них визначено найуспішніших. Особливо актуальним для вивчення є

авторський аналіз процесів здійснення реформ в таких країнах, як США, Канада, Нова Зеландія, Бельгія, Австралія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Швеція та Великобританія [36].

Г. Шмідт і Х. Трайбер на основі співставлення головних характеристик державно управлінської діяльності кінця XX ст. з діяльністю бюрократії «класичного типу» розробили ідеальний тип сучасної «політичної бюрократії» [10, с. 219-220].

П. Данліві та Х. Маргетс теоретично обґрунтували модель Digital-Era governance, якій і присвячена більшість досліджень науковців. Digital-Era Governance, є моделлю за якою постійно здійснюється реформування державного управління в провідних країнах світу (так її елементи впроваджуються в таких країнах, як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія). За останнє десятиліття в розвитку DEG автори виділяють два етапи. Автори визначають її особливості, відстежують генезу цієї моделі та прогнозують подальший розвиток системи державного управління, реформування в якій буде здійснюватися саме за цією моделлю [53].

К. Худ та Дж. Петерс стоять на позиції, що NPM у розквіті, хоча і переживає кризу. Звісно NPM не втратила своєї актуальності, однак DEG – модель, яка може допомогти державному управлінню чутливо реагувати на новітні виклики [36].

Реформування публічної влади в Україні відбувається із застосуванням теоретичних напрацювань в сфері державного управління, які представлені в цьому розділі, а також з урахуванням досвіду європейських країн де відбуваються аналогічні процеси. Вирішення проблеми «вдосконалення в Україні системи публічно-владних відносин, яка має бути сприятливою для реалізації повноважень суб'єктів територіального розвитку – органів центральної і місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадських організацій ... потребує нетрадиційних підходів, що ґрунтуються на сучасній методологічній базі, яка враховує потенціал самоорганізації соціально- територіальних систем, вплив глобалізації,

інформатизації, регіоналізації суспільного життя на децентралізацію публічної влади, посилення ролі інформації, знання, гуманітарних цінностей, феноменів довіри та соціального капіталу, неформальних компонентів взаємодії суб'єктів влади та суспільства як нематеріальних ресурсів розвитку. Зазначені процеси не можна пояснити з погляду традиційних методологічних уявлень про лінійний регіональний розвиток, який здійснюється за законами функціонування моноцентричної влади та адміністративного впливу» [55, с. 12-16].

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

Належить розрізняти об'єктні і суб'єктні зворотні зв'язки. Об'єктні – відображають рівень, глибину і адекватність сприйняття об'єктами управлінських впливів. Вони надають змогу оцінювати: точність і повноту відображення в управлінських рішеннях інтересів об'єктів управління, а також реальні зміни в об'єкті управління і їх співвідношення з наміченими цілями.

Суб'єктні – надають можливість з'ясувати й оцінити:

- як кожен наступний рівень реагує на рішення і дії вищого рівня;
- наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності;
- яке його реальне ставлення до вищого рівня;
- рівень його власної активності.

Важливе значення мають обидва види зворотних зв'язків.

Наприклад, через надання переваги суб'єктним зворотним зв'язкам може виникнути загроза спотворення інформації і створення невірної картини управлінського процесу.

Уже аналізуючи державне управління в нових умовах Г. В. Атаманчук підкреслює: «Актуальність прямих вертикальних зв'язків разом з тим не

суперечить широкій автономії (свободі і самостійності) компонентів державного управління... і встановленню між ними змістовних горизонтальних взаємозв'язків. Наявність сильних горизонтальних взаємозв'язків якраз і надає системі державного управління завершений пірамідальний вигляд з потужно розвинутими нижніми пластами» [6, с.225].

У цілому недооцінка зворотних і горизонтальних зв'язків була характерною для адміністративно-командного стилю управління.

Сьогодні горизонтальні зв'язки відіграють важливу роль на усіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх особливе значення випливає уже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (Ст. 6 Конституції України), явище цілісне [55]. Фактично, вона не «поділяється», а розподіляється між органами держави, створеними за функціональною ознакою. Жоден з вищих органів державної влади і ЦОВВ не може забезпечити досягнення цілей державної політики без конструктивної горизонтальної взаємодії з іншими. Отже на центральному рівні мають існувати механізми, які забезпечують горизонтальну взаємодію між усіма ланками державного апарату, а також їх взаємодію з громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями загальнонаціонального рівня.

Розвиток системи взаємодії місцевого самоврядування та системи державного управління часто розглядається через призму таких понять, як деконцентрація і децентралізація.

Під деконцентрацією розуміють організаційний процес, який полягає в переданні прав щодо прийняття рішень представникам центральної влади на місцях. Розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. В рамках першої всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцях належить тільки одному державно-владному суб'єкту (в результаті деконцентрація в центрі подекуди супроводжується концентрацією влади на місцях), в рамках другої — на місцевому рівні утворюється декілька «центрів влади» з розподілом обов'язків за галузевим принципом.

Децентралізація полягає в переданні прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади. У цьому випадку незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності. Для соціально-політичних систем це означає зменшення управління згори, розвиток самоврядування, в першу чергу, регіонального і місцевого, за одночасної демократизації управління.

Таким чином, теоретико-методологічні підходи, які пояснюють сутність і специфіку реалізації публічної влади в політичних системах демонструють постійний процес удосконалення теоретичних напрацювань і адаптацію їх до нових тенденцій в сфері державного управління з метою обґрунтування і вироблення нових практичних рекомендацій, щодо ефективності управління і демократизації держав.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Реалізація публічної влади здійснюється через діяльність інститутів, які забезпечують функціонування системи державного управління.

Визначення категорії «інститут» в науці має багато визначень і сутнісних характеристик. Наукове обґрунтування поняття «інститут» пов'язане з роботами М. Оріу, засновника школи французького інституціоналізму, на думку якого більшість правових інститутів є не тільки результатом юридичної техніки (конструкцією на базі норм), а представляє собою елемент організації суспільства. Після Другої світової війни італійські державознавці поглибили концепт інституту, стверджуючи, що держава є не тільки юридичною особою, але й визначеним управлінським порядком у суспільстві, а головним елементом цього порядку виступає не норма права, а інститут, як чинна організація суспільних груп.

На думку класика інституціонального підходу Д. Норта слід виразно розмежовувати категорії «організації» та «інститути». У праці «Насильство та соціальні порядки» зазначено: «Інститути – це правила гри, форми взаємодії, які керують і стримують відносини індивідів. Інститути включають формальні правила, писані закони, формальні соціальні конвенції та неформальні норми поведінки <...> самі по собі правила і норми не є само-достатніми, вони повинні бути вкорінені у більш масштабній структурі організацій і переконань. Каузальні переконання людей повинні поєднуватися з реальною поведінкою індивідів, що належать до тих інститутів і організацій, з якими вони взаємодіють» [65]. Організації та індивіди прагнуть максимізувати власний інтерес, отримати ренту, передусім у порядках «закритого доступу». Безособові інститути («правила гри») мають стати на заваді цьому процесу, сприяти обмеженню насильства та встановленню легітимної інститутів публічної влади.

Публічна влада, будучи одним із основних колективних акторів публічної політики, в емпіричних дослідженнях представлена через діяльність таких інституціоналізованих суб'єктів, як: державні органи різних рівнів управління; політичні партії; загальнодержавні, регіональні та місцеві ЗМІ; великий бізнес; еліти; громадські організації та рухи; місцеві спільноти. Очевидно, що не тільки між цими видами, але й всередині кожного з них актори дуже сильно відрізняються – причому, не тільки «політичною вагою», але й за іншим критерієм, на наш погляд, не менш важливим – за ступенем самостійності поведінки в політичному полі (здатність формувати свій порядок денний і домагатися його просування). Саме цей критерій представляється центральним для політичного аналізу, оскільки звернений до власних, «внутрішніх» якостей актора, що дозволяє або що не дозволяє йому самостійно вибудовувати стратегію своєї політичної поведінки [65].

Зміна якості публічності під впливом глобальних і внутрішньосистемних чинників, при збереженні фасадності традиційних інститутів, змушує дослідників по-новому розглядати можливості акторів, які, реалізуючи власний порядок денний, співвідносять свої інтереси й ресурсні можливості з умовами мінливого політичного середовища й вибудовують нові стратегії поведінки. Баланс публічної сфери визначається ступенем активності всіх акторів, але роль інституту держави залишається визначальною, завдяки його можливості від імені всього суспільства звертатися до громадян, розкриваючи свої дії для обговорення й критики, контролю й залучення в різні форми громадської участі, в суспільні процеси активної більшості, забезпечуючи соціалізацію та інтеріоризацію громадян. В умовах відкритості та прозорості діяльності органів влади, легітимності режиму за умови дотримання високих стандартів якості життя суспільства й ефективного державного управління, реалізація публічної політики під координуючим початком держави можлива й буде підтримана громадянами. Такі умови можна вважати ідеальними, але в реальності жодна держава не в змозі гарантувати їх у повному обсязі. Численні емпіричні дані, існуючі на сьогоднішній день (глобальні індекси, регіональні компаративні

дослідження країн, які будуть представлені в емпіричній частині роботи), дають нам підставу стверджувати, що більш відкриті й демократичні системи в більшій мірі можуть забезпечити організацію впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття державних рішень.

Як було вже зазначено, фактори зовнішнього й внутрішнього середовища піддали політичні інститути, зокрема й державу, структурно-адміністративним і управлінським змінам і в демократичних, і в авторитарних, і в перехідних системах. Л. В. Сморгунов пояснює зміну ролі держави в публічній політиці таким чином: «Трансформаційні процеси в публічній сфері призводять одночасно до підвищення ролі державних і недержавних акторів у виробництві та здійсненні публічної політики й змінюють систему їх відносин у напрямку співпраці. Здійснюється перехід від адміністративної держави до держави координаційної, а в сфері недержавної активності зростає значення «залучення в суспільні відносини» [65, с. 65]. Роль координаційної держави в цьому випадку полягає в тому, щоб забезпечити рівний доступ до політичного рішення, захистити й стимулювати відповідні інститути публічного управління [65, с. 31]. Однак це твердження не зовсім правильне, тому що функція координації, яка виконується державою, зовсім не виключає взаємодії між владою й суспільством й по вертикалі. Слід звернути увагу на те, що координаційні взаємозв'язки припускають зв'язок на рівні горизонталі, а в нашому випадку, мають місце бути й субординаційні зв'язки – такі, що передбачають ієрархію у відносинах. Таким чином, взаємодіючи й по вертикалі, й по горизонталі, держава та суспільство конструюють новий тип відносин, який доречніше було б назвати мережевим – при цьому держава в нових умовах швидше є державою-модератором, а не координатором. [65].

Держава, залишаючись основним публічним актором, починає адаптуватися до нових реалій і вбудовуватися в нову багатопланову систему управління, змінюючись як в структурно-функціональному, так і в культурно-ціннісному плані. Відбувається поступове зміщення акценту з держави на взаємодію держави й суспільства. Інституціональна трансформація призводить

до відмови від монополії держави в процесі управління та включення в процес формування інституціонального дизайну різноманітних представників громадянського суспільства. Парадигмально ці інституціональні зміни концептуалізовані в управлінських моделях New Public Management (NPM) і Good Governance (GG), а соціокультурна еволюційна інституціональна інновація представлена в концепції «Соціалізації інституціонального будівництва» (path dependence) [182]. На практиці впровадження та реалізація цих моделей і концепцій відбуваються за різними сценаріями, що залежать від здатності держави адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх факторів середовища. Досвід реформування політико-адміністративної сфери в різних країнах показав, що координувати суспільні процеси й погоджувати інтереси в стабільних демократичних системах, у порівнянні з системами, що знаходяться в умовах трансформації, вдається більш ефективно й менш конфліктно. При цьому, провідна роль держави в якості модератора без монополізації публічного сектора є основою успішності перетворень на всіх рівнях прийняття рішень [65].

Держава-модератор використовує у формуванні публічної політики взаємодії зі своїми інститутами, громадськими організаціями, бізнес-організаціями, групами інтересів, політичними партіями тощо. Для ефективної взаємодії вона повинна забезпечити виявлення зацікавлених учасників створенням механізмів їх залучення й виробленням нових механізмів участі в співуправлінні. Нові форми роботи вимагають підвищення динамізму органів державного управління в задоволенні потреб громадян, інституціоналізації механізмів визначення політики й створення інститутів, що забезпечують участь, але не пов'язуються безпосередньо з виборчим процесом, а доповнюють його [65].

У державах нового типу діяльність усіх органів управління повинна бути підпорядкована принципам компетентності, прозорості та відповідності правам і свободам громадян. З цією метою в державних інститутах формуються нові інституціональні структури для взаємодії з громадянами. Створюються при органах влади різні інституції, що дозволяють громадянам брати участь у

нормотворчості й впливати на політичні рішення в державі. Наприклад, з'являються системи консультацій із громадськими організаціями, що представляють інтереси певних груп населення, оформлені у вигляді постійно діючих структур (консультативні ради, громадські палати, громадські ради, постійні комітети й комісії у сфері нагляду за виконанням рішень тощо). За допомогою інтерактивних можливостей створюються умови для громадян задля впливу безпосередньо на політичний процес, таким чином забезпечуючи принцип зворотного зв'язку. Наприклад, подача електронних петицій, участь у створенні законів загальнодержавного (Конституція Ісландії) й місцевого рівня (референдуми в Швейцарії) тощо[65].

Отже, держава все більше перетворюється на партнера й медіатора між органами влади та управління, з одного боку, та громадськими об'єднаннями, що виражають приватні, особливі й загальні інтереси, – з другого [65]. Змінюючи свою структуру й функції, держава включається в публічну сферу, одночасно залучаючи та стимулюючи до співробітницької діяльності інших акторів політики, які в процесі політичної діяльності стають повноцінними учасниками, а не сторонніми спостерігачами.

Підтвердження цього є реформування системи державного управління і відповідно інститутів публічної влади в демократичних системах. Так, наприклад, у країнах ЄС до кінця ХХ століття змінився підхід до розуміння публічна влада і державне управління. Реформування виконавчої гілки влади було визнано одним з найважливіших, здійснювалось з метою модернізації всіх сутнісних і змістовних компонентів державного управління. Коригування структури, функцій і кадрів державного управління почало проводитись у багатьох країнах з метою децентралізації і деконцентрації влади. Слід зауважити, що цей процес є перманентним.

Ще однією сучасною тенденцією інституціоналізації публічної політики є формування е-держави. На рівні державної політики тенденція стимулювання залучення громадян у процеси управління через мережеві інтернет-технології концептуалізувалася в електронне урядування (e-governance), яке представляє

собою мережеву взаємодію громадян і державних структур у прийнятті політико-управлінських рішень. Концепція електронного урядування істотно розширила сферу участі громадян до включення їх безпосередньо в процеси державного управління з метою підвищення ефективності публічної влади. Її принципова відмінність – зсув центру ваги парадигми управління від держави до громадян. Інституціонально концепція електронного урядування оформилася у вигляді електронного уряду (e-government).

Електронний уряд – це спеціалізована комплексна система взаємодії структур виконавчої влади з громадянами, громадянським суспільством і бізнес-структурами за допомогою Інтернету [65].

Електронний уряд покликаний забезпечувати: по-перше, інформаційний супровід діяльності органів державної та муніципальної влади, що припускає доступність і відкритість інформації для всіх громадян у будь-який час (принцип публічності); по-друге, об'єднання в єдину сервісну організацію всіх органів державної влади й управління на різних рівнях, яка надає державні послуги населенню (принцип здійснення онлайн-транзакцій); по-третє, забезпечення участі громадян у прийнятті публічних рішень на основі механізмів зворотного зв'язку (принцип участі громадян [65]).

Громадянське суспільство. Теоретичний дискурс попередніх років про необхідність взаємодії держави і громадянського суспільства отримав своє продовження в законодавчому закріпленні принципів і форм такої співпраці, а самі інститути громадянського суспільства подолали усталений стереотип своєї аморфності й трансформуються в повноцінних суб'єктів конституційного права України.

Зазначена тенденція знаходить своє відображення й у теоретичних напрацюваннях українських правознавців. Зокрема, до суб'єктів конституційно-правових відносин нині прийнято відносити: 1) спільноти (народ, нація, національні меншини, корінні народності, територіальні громади тощо); 2) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, депутати, службові та посадові особи; 3) політичні партії, громадські організації та блоки

(асоціації); 4) громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці; 5) підприємства, установи, організації; 6) міжнародні органи і організації; 7) органи самоорганізації населення; 8) засоби масової інформації.

Враховуючи останні новації в чинному законодавстві, заслуговують на особливу увагу ті суб'єкти конституційно-правових відносин, що відносяться до інститутів громадянського суспільства.

Отже, громадянське суспільство можна розглядати як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто, громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників.

Одним із ключових контрагентів громадянського суспільства в просторі публічної політики є бізнес. Участь бізнесу в політичному житті реалізується стейкхолдерами (stakeholders, «власники інтересу»), тобто громадянами, спільнотами та організаціями, в тій чи іншій мірі причетними до діяльності корпорацій. Поряд із персоналом компаній і акціонерами в число стейкхолдерів прийнято включати місцеві спільноти, НКО та органи влади, з якими корпорація стикається в процесі вирішення своїх виробничих, комерційних і політичних завдань. Основна їх роль у якості представників громадсько-політичних сил та інтересів – спонукати корпорацію як інститут до соціально відповідальної поведінки по відношенню до них самих і суспільства в цілому й перетворити її з «корпорації власників», яка опікується своєю вигодою, в «корпорацію громадянина» [65, с. 5].

Інститут публічного аудиту. У державах з розвинутою інфраструктурою, публічний аудит є важливим елементом сучасного публічного управління, який

вважається одним з провідних інститутів громадянського суспільства, що функціонує як складова частина системи соціально-економічного регулювання. Як показує передова практика за кордоном, успішне досягнення цілей усіх органів публічної влади та громадянського суспільства в цілому можливе тільки за умови формування компромісних цілей та інтересів, які розробляються на даному етапі в умовах реалізації такої моделі публічного управління.

Під соціальним аудитом найчастіше розуміється на технологічному рівні соціальна звітність, і як правило зовнішня соціальна відповідальність. Організації звітують перед серйозними для них зовнішніми зацікавленими сторонами.

Ще одним інститутом публічної політики, чинним в інформаційній сфері, можна назвати ЗМІ, особливо недержавні засоби масової інформації, роль яких у публічній сфері є надзвичайно важливою.

У демократичних системах інституціоналізовані незалежні засоби масової інформації представлені в публічному просторі друкованими, телевізійними, інтернет-структурами, які не належать державі й групам інтересів. Розвиненість цього актора публічної політики залежить від можливості його бути самостійним у формуванні інформаційного контенту й здатності впливати на політичні рішення в державі[65].

Проблема структурування різних типів спільнот і аналіз їх впливу на політичний процес знаходяться в останні роки в центрі уваги досліджень, присвячених залученню в політику різних видів акторів. Одними з таких, що швидко розвиваються в епоху інформаційного суспільства та інституціоналізують учасників публічного поля, є інтелектуальні спільноти (аналітичні центри, «фабрики думки»), які формують нові смисли й пропонують інноваційні шляхи розвитку економік і суспільств. Під аналітичними спільнотами розуміються групи професіоналів в області аналізу публічної політики, які організаційно шикуються навколо аналітичних структур (центрів), аналітичних майданчиків і неформальних інтелектуальних груп [65, с. 36].

Одним з напрямків досліджень державного управління в США є вивчення взаємин між інститутами публічної влади. У їх межах вироблено кілька теоретичних моделей, які намагаються пояснити діючі механізми взаємовідносин інституціональних суб'єктів між рівнями публічної влади.

Відповідно до змагальних моделей, взаємовідносини між інститутами публічної влади зводяться до конкуренції за владу – збільшення влади одного суб'єкта може бути реалізовано тільки за рахунок іншого.

Централізована модель виходить з того, що державна влада є домінуючою стороною в системі взаємовідносин завдяки тому, що володіє більш широкими ресурсами та баченням щодо тих чи інших проблем, ніж органи місцевого самоврядування.

Децентралізована модель передбачає, що місцеве самоврядування є домінуючою силою в системі публічного управління.

Дуалістична модель (модель листкового пирога) припускає, що жоден з двох рівнів не є в цілому домінуючим через чіткий поділ відповідальності – державна влада вирішує загальнонаціональні завдання, а інститут місцевого самоврядування – місцеві інтереси.

На противагу змагальним моделям відбувається розвиток моделей взаємозалежності, які виходять з того, що розподіл влади між органами публічного управління зводиться до гри з нульовою сумою і всі учасники взаємин в результаті взаємодії набувають більше влади одночасно.

Кооперативна модель (модель мармурового пирога), підкреслює цінність кооперації між рівнями правління, тому об'єднаними зусиллями можна отримати значно кращий результат, ніж якби відповідні рівні діяли поодинокі.

Креативна модель передбачає партнерство не лише держави та місцевого самоврядування, а й приватного сектора.

Модель «гребного човна» описує систему взаємовідносин в розумінні, які знаходяться в одному човні та, які можуть не погоджуватися зі своєю роллю у розподілі обов'язків, але для того, щоб вижити в бурхливому морі їм необхідно прийти до деякого рівня згоди по деяких речах.

Функціональні моделі підкреслюють, що взаємини між рівнями правління визначаються не стільки горизонтальними, як у попередніх моделях, а вертикальними размежуваннями.

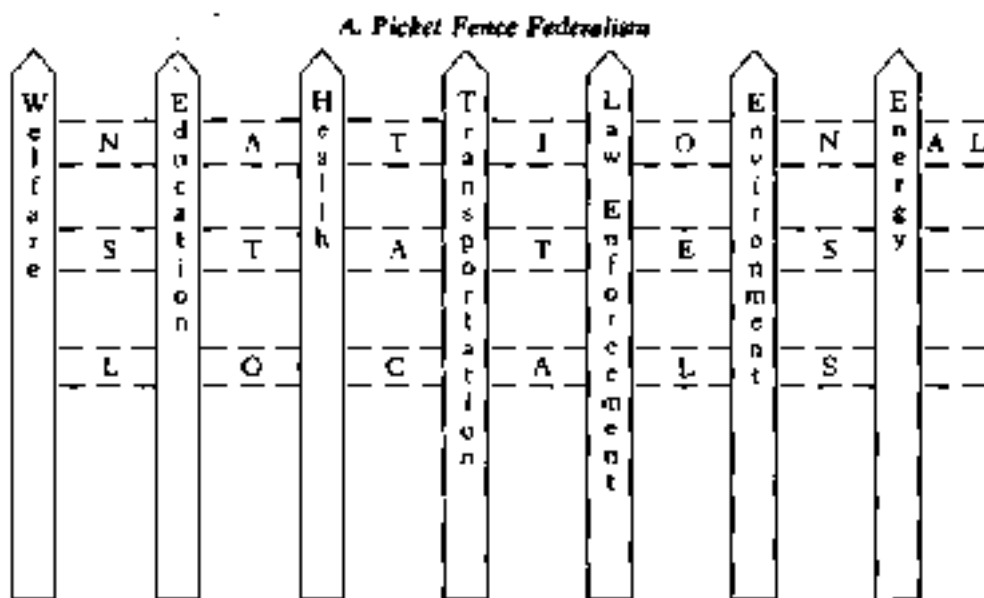
Модель частокольної огорожі припускає, що реальна влада в системі взаємовідносин визначається не на рівні держави або місцевого самоврядування, а різноманітними функціональними ролями, що виконуються чиновниками двох рівнів. Фахівці в тих чи інших питаннях мають набагато більше спільного зі своїми колегами на інших рівнях управління, ніж з фахівцями, які, хоч і працюють на тому ж самому рівні, але абсолютно в іншій сфері. В результаті формується субурядове угруповання, яке чинить опір будь-якому втручання в їх діяльність.

Модель взаємин у вигляді бамбукової огорожі визнає важливість як вертикальних, так і горизонтальних відносин в системі публічної влади. Вертикальні зв'язки між вузькими спеціалістами двох рівнів дуже міцні (наприклад, між фахівцями у сфері шкільної освіти), проте більш широкі групи фахівців (такі як фахівці в галузі освіти всіх видів) далекі від монолітності.

Модель взаємовідносин у вигляді бамбукової огорожі (рис.1) визнає важливість як вертикальних, так і горизонтальних відносин в системі публічної влади. Вертикальні зв'язки між вузькими спеціалістами двох рівнів дуже міцні (наприклад, між фахівцями у сфері шкільної освіти), проте більш широкі групи фахівців (такі як фахівці в галузі освіти всіх видів) далекі від монолітності.

Ще одним важливим для дослідження поняттям є поняття «моделі організаційних систем у державному управлінні».

Моделі організаційних систем у державному управлінні (models of the organizational systems in state management) – окремі сукупності елементів, властивостей відносин, зв'язків, що мають в основі упорядкування взаємодії суб'єктів державного управління, які пов'язані між собою по вертикалі і по горизонталі і забезпечують процес управління суспільною життєдіяльністю. Такі моделі є відображенням сукупності ланок та органів державного управління, організаційних зв'язків і взаємодії між ними.



Модель взаємовідносин у вигляді бамбукової огорожі

Моделі організаційних систем у державному управлінні трансформуються зі зміною цілей та функціональної структури державного управління. Складовими таких моделей є органи державної влади та організаційні зв'язки між ними.

Залежно від типу організаційної основи виділяють такі моделі організаційних систем у державному управлінні: лінійну, функціональну, лінійно-функціональну, програмно-цільову, проектну, матричну, мережеву.

У загальносвітовій практиці моделі місцевого самоврядування розрізняються за тією ознакою, наскільки територіальний рівень управління є вільним від центральної влади в ухваленні рішень і є автономним у використанні відповідних ресурсів для їх реалізації.

Підсумовуючи вищезначене, можна зробити висновок, що традиційними інститутами публічної влади можна назвати: державу, громадянське суспільство, бізнес, партії, ЗМК, аналітичні центри. Інституціоналізовані актори публічного процесу можуть представляти свої позиції структуровано й організовано і, за

умови наявності й дотримання демократичних правових норм, повноцінно впливати на процес прийняття та здійснення політичних рішень.



РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Публічна політика України, еволюціонуючи в умовах перманентних криз системи, «зависла» в часі інституціональної невизначеності, низькому рівні легітимації владних інститутів, пройшла кілька етапів, на яких відбувалися правові, політичні та соціальні перетворення конструюють національний інституціональний дизайн публічної політики:

- 1991-2004 рр. – етап становлення, в цей час вона тільки починала формуватися під «наглядом» держави через діяльність громадських об'єднань і конкуруючих партій, роботу парламенту перших скликань, невелику кількість незалежних ЗМІ.

- 2004-2010 рр. – етап розвитку інститутів публічної політики при домінуючій ролі держави, включення в правову систему законів, які розширюють права публічних акторів, що почалася активізації та інституціоналізації громадянського сектора, який був ще слабо ефективним.

- 2010-2014 рр. – етап формальної інституціоналізації практик взаємодії між владою та громадянським суспільством, включення України в глобальні структури публічного простору, імплементація нових правових основ публічної політики. Одночасно відбувалося посилення вертикалі влади шляхом повернення до конституції 1996 р., що свідчило про навмисне звуження коридору можливостей для публічного діалогу і обмеження можливостей громадянського сектора впливати на політичний процес. Цей етап був для України періодом імітації публічної політики, яка була обумовлена домінуванням ключових акторів, які використовували владні інститути в своїх цілях.

- З 2014 р. почався новий етап формування публічної політики, пов'язаний з інституціональним оновленням ролевих функцій традиційних інститутів і появою нових інституцій публічного простору та інституціоналізованих практик взаємовідносин між владою та суспільством [65].

Держава як основний політичний інститут, створює рамкову структуру для всіх політико-управлінських процесів в системі і визначає «правила гри» для всіх учасників, сприяючи, в першу чергу, формальному етапу інституціоналізації публічної влади.

Одним з важливих показників інституціоналізованості акторів публічної політики є рівень правопорядку, який демонструє нормативний характер відносин між учасниками політичного процесу в публічному просторі. Правове забезпечення здійснення публічної політики в Україні з моменту здобуття незалежності супроводжувалося прийняттям численних законів, що сприяють інституціоналізації акторів публічної політики та каналів їх взаємодії, засновані на міжнародних правових документах: [Загальна декларація прав людини \(1948\)](#); [Міжнародний пакт про громадянські та політичні права \(1966\)](#); [Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод \(1953\)](#); [Європейська соціальна хартія \(1961, 1996\)](#); [Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» \(1998\)](#), [Європейська хартія місцевого самоврядування \(1985\)](#), [Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування \(2009\)](#), [Йоганесбурзькі принципи \(1995\)](#), [«Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації»](#), [Рекомендації Ради Європи \(2002\)](#), [«Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р.](#) та ін.

Прийняті державою закони, які регламентують публічну політику в Україні можна розділити на три категорії:

- Перша категорія – це закони по відношенню до діяльності державних інституцій. Основними можна назвати: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про вибори народних депутатів України», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про державну службу»; Протягом 2010-2011 рр. були прийняті

Накази президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади».

[Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220 «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»](#). 5 лютого 2016р. Україна приєдналась до Декларації Відкритості парламенту. У 11.02.2016р. Кабінет Міністрів України прийняв Програму діяльності Уряду та базові цілі і принципи публічної політики на 2016р. (цей документ був планом між Урядом, Парламентом і Президентом, як реально проводити реформи в країні) [55] та ін.

- Друга категорія – це закони, які передбачені для громадського сектора. Серед них: ст. 38 Конституції України згідно якої «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [15]; [закони України про об'єднання громадян: «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні»; «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»; «Про свободу совісті та релігійні організації»; «Про молодіжні та дитячі громадські організації»; «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976; Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», роз'яснення Міністерства юстиції України про взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства від 03 лютого 2011 р., \[Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»\]\(#\) \[54\] та ін.](#)

- Третя категорія – це закони, які відносяться до інформаційно-комунікативного змісту публічної політики: Закон України «Про інформацію» 1997 р., Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», [Закон України «Про телебачення та радіомовлення»](#), Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 жовтня 2004 р. № 759 «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»](#), Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р., 2015р., Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет і забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», Указ Президента [«Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України»](#)[13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,40,41,42,43,44,45,46,47,48,49, 51, 52, 53, 54] та ін.

Отже, на кожному етапі розвитку публічної політики законодавча база наповнювалася і продовжує наповнюватися все новим і новим правовим змістом, відповідним до глобальних трендів публічності і демократичної нормативної моделі. Процес оформлення законодавчої бази публічної політики в Україні ще не завершений і вимагає вдосконалення та включення нових норм, що розширюють можливості громадянського сектора для того, щоб стати повноцінним публічним актором, що впливає на формулювання проблем в суспільстві, реалізації рішень і контролю за їх виконанням.

Управлінська модель української держави зазнає суттєвих змін, модернізуючи управлінські практики згідно концепціям New Public Management і Good Governance. Перехід від «монологічності» вертикальної моделі

управління до «діалогічності» проходить з помітними труднощами і проблемами в національному контексті, що виражаються в повільному і не у всіх сферах ефективному проведенні політико-адміністративних реформ в країні і непослідовною інституціоналізації публічних акторів і форм взаємодії між ними. За даними міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI) за період з 1996р. по 2021 р. показники ефективності управління (Government Effectiveness) України не продемонстрували тенденцій до поліпшення, коливаючись у рейтингу в межах від 16 до 40. [65]

Політична влада в Україні декларує реформування системи державного управління та перехід до моделі держави, орієнтованої на обслуговування потреб громадян і включення громадянського суспільства в процес співуправління, імплементувала, як ми вже змогли переконатися, безліч законів, регламентуючих даний процес, а в практичному плані взяла участь в міжнародних об'єднаннях, таких як: «Відкритий уряд» та «Електронний уряд», взявши на себе зобов'язання виконати принципи цих структур на національному рівні та почавши процес реформування системи управління в нових інституціоналізованих формах.

У 2011 р. Україна приєдналася до Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»» OGP і цим підтвердила, що розділяє основні принципи цього об'єднання: забезпечення прозорості держуправління, належний доступ громадян до публічної інформації, протидія корупції, якісне надання адмінпослуг, впровадження важливих елементів електронного урядування та електронної демократії. З цього часу Кабінетом Міністрів було затверджено План дій з реалізації Ініціативи, а на офіційному сайті президента було позначено, що Україна впроваджує європейські стандарти відкритості і прозорості в роботі органів державної влади [65].

2 вересня 2019 р. було створене Міністерство цифрової трансформації шляхом перетворення Державного агентства з питань електронного урядування України [35]. Під керівництвом міністерства відповідно до плану дій в Україні створені більше 300 електронних сервісів, які надають різні послуги для населення [39].

На теперішньому етапі розвитку України відбувається складний і динамічний перехід до сучасного громадянського суспільства. Забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно значущих рішень дадуть змогу модернізувати й побудувати систему дієвого та прозорого державного управління.

Процес інституціоналізації публічного аудиту поки в процесі свого формування. В 2017р. був прийнятий Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня № 2258-VIII, який і регламентує ці всі питання.

Переформатування національної моделі української публічної політики призвело до інституціональних змін на всіх рівнях влади, в тому числі, і на місцевому. Актуальною в цьому контексті для України в умовах реформування системи державного управління є питання взаємодії інститутів регіональних і місцевих рівней публічної влади.

На регіональному і місцевому рівнях поле горизонтальних зв'язків значно розширюється, охоплюючи функціонування не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування і весь спектр інститутів громадянського суспільства, а також певні суспільні сегменти. Причому в процесі децентралізації, запровадження нового адміністративно-територіального устрою і реформування територіальної організації влади на цих рівнях має відбутися докорінна зміна усієї системи зв'язків і взаємодій.

Насамперед йдеться про принципово нову модель організаційно-функціональної структури публічної влади як сукупності державних органів і органів місцевого самоврядування в єдності їх функцій, повноважень і організаційних (вертикальних і горизонтальних) зв'язків, що покликана забезпечувати цілісний управлінський вплив на суспільну систему на регіональному і місцевому рівнях. З огляду на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [15], а також на Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23] на

концептуальному рівні нову організаційно-функціональну структуру можна відобразити таким чином.

У новій, децентралізованій моделі територіальної організації влади принципових змін набуває зміст діяльності органів місцевого самоврядування, на які лягає практично весь тягар соціально-економічного і культурного розвитку територій. Відтак змінюються і функції органів виконавчої влади загальної компетенції на даному рівні. За ними залишається нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і контроль виконання останніми делегованих повноважень. Остаточний вердикт щодо законності чи незаконності, відповідності чи невідповідності актів органів місцевого самоврядування Конституції України покладається на адміністративні суди і Конституційний Суд України. За висновком Конституційного Суду і за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови громади, відповідної ради і призначення позачергових виборів.

Узгодження взаємодій суб'єктів управління регіональним розвитком і самих суб'єктів регіонального розвитку здійснюється на основі горизонтальних зв'язків. Префекти мають забезпечувати координацію діяльності територіальних структур ЦОВВ, їх взаємодію з органами місцевого самоврядування. За поданням ради об'єднаної територіальної громади Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна обласна державна адміністрація (префект) буде звертатися до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідній громаді фінансової підтримки.

Взаємодії в системі місцевого самоврядування будуть здійснюватися як по вертикалі, але – знизу вгору (делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня), так і по горизонталі – об'єднання зусиль кількох громад для вирішення окремих, спільних для них проблем. Право територіальних громад об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для

цього відповідні органи і служби передбачене чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Ст. 60, п. 3) [45]. Таку можливість належить передбачити і в новій редакції закону про місцеве самоврядування.

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

Поки що нерідко у положеннях про ті чи інші органи влади місія взагалі не визначається, а функції підмінюються завданнями. Але слід мати на увазі, що при зникненні з тих чи інших причин підстави, на якій був утворений певний орган, відпадає потреба в самому органі. Функції відображають зміст, основні напрями діяльності, хоча також можуть частково змінюватися при збереженні органу. Вони стабільніші за завдання, що відображають зміст діяльності щодо досягнення конкретних цілей. Тобто, у компетенції (у відповідному нормативному акті) важливо чітко визначити призначення даного органу і конкретизувати саме зміст його управлінського впливу і його функціональне призначення в системі взаємодії і взаємозв'язків на відповідному рівні соціальної організації.

У процесі здійснення децентралізації місцеве самоврядування усе більше набуватиме рис повноцінної гілки публічної влади, зростатиме його роль в управлінні суспільним розвитком. Виникне об'єктивна потреба формування організаційно-правового механізму його взаємодії на найвищому рівні із законодавчою і виконавчою гілками державної влади. З огляду на природу інституту місцевого самоврядування одним із ключових елементів такого механізму може бути Асоціація місцевого самоврядування із Всеукраїнським статусом і її горизонтальні зв'язки з парламентом, Президентом, Кабінетом

міністрів та центральними органами влади через відповідне представництво у їх структурах [55, с. 145 – 146].

Нові перспективи щодо впровадження дуалістичної моделі місцевого самоврядування в Україні відкривають спроби здійснити децентралізацію публічної влади починаючи з 2014 р. Різноманітні концепції, проекти, програми, що були розроблені у попередній період, багато в чому знайшли своє втілення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [270] та законопроекті щодо внесення змін до Конституції України, внесеного на розгляд Верховної Ради України Президентом України П. О. Порошенко [42].

Як уявляється, у зазначених документах спостерігається спроба побудувати ту саму екологічну модель місцевого самоврядування, яка так влучно охарактеризована в американській науці як модель «листяного пирога».

До питань місцевого значення на рівні територіальних громад, зокрема, пропонується віднести забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги

через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

До питань районного значення пропонується визначити забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Нарешті серед основних питань регіонального значення пропонується закріпити забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму.

Таким чином, завдяки розмежуванню питань місцевого та державного значення у віданні держави мають залишитися здебільше контрольно-наглядові функції, більшість з сфер, з якими здебільше стикаються громадяни, пропонується передати до відання місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що концепції конкурентності є такими, що найбільш повно пояснюють екологію місцевого самоврядування в Україні в процесі його розвитку, моделі взаємозалежності також володіють певною пояснювальною функцією. Як зазначалося, модель «мармурового пирога» ґрунтується на визнанні необхідності тісної співпраці та кооперації між місцевим самоврядуванням та його оточенням. Фактичним проявом зазначеної моделі є механізм спільного відання та кооперації у вирішенні завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням та іншими видами публічної влади. Для позначення подібних явищ навіть сформований принцип «сплетіння» або «зчеплення» (cohesion), як одна з фундаментальних основ сучасного врядування.

Європейська Хартія регіональної демократії наступним чином визначає принцип «сплетіння»: «функціонування самоврядування повинно відбуватися на основі тісного зв'язку з центральним урядом щодо реалізації соціально-економічних завдань, які стоять перед ними; у свою чергу, дії центрального уряду мають бути націлені на досягнення рівних умов життя та збалансованого

розвитку на всій національній території в дусі солідарності між публічними владами [9, с.112]». Таким чином, у межах зазначеного принципу держава та місцеве самоврядування, а також окремі громади мають тісно співпрацювати (кооперуватися) поміж собою з метою досягнення такого механізму регулювання відповідних питань, який би мав вираз консенсусу між загальнонаціональними та місцевими інтересами. Вважається, що сучасна ефективна публічна влада – це не лише розподіл компетенцій та повноважень між її складовими, але й кооперація зусиль. Кооперація сторін базується на договірних (узгоджених) процедурах, дотримання яких обов'язково у випадку виникнення протиріч. Діє принцип: «Максимум узгодженості – мінімум примусу».

В Україні принцип «сплетіння» знаходить своє, хоча наразі більш у потенції, втілення у формі Угод регіонального розвитку, які розробляються на підставі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [25]. Зазначеним законом запроваджені договірні засади у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань розвитку регіонів. Угоди щодо регіонального розвитку укладатимуться між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. У разі потреби інші органи місцевого самоврядування можуть подавати свої пропозиції щодо укладення такої Угоди, а також про внесення змін до неї. З метою підготовки Угод щодо регіонального розвитку створюються спільні робочі групи за участю представників центральних та місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [216] з асоціаціями органів місцевого самоврядування має здійснюватися консультування щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, зокрема з питань:

- 1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме:

а) визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг;

б) обґрунтування і розрахунку загального обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України для місцевих бюджетів;

в) методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами;

г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами;

2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини;

3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів;

4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування;

5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

В Законі «Про співробітництво територіальних громад», що був прийнятий в межах реформи децентралізації у 2014 р., також закладена значною мірою модель кооперації в екології місцевого самоврядування. Співробітництво між територіальними громадами може здійснюватися, зокрема у формі:

– делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

– реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

– спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Формування інституту громадянського суспільства є однією з найважливіших умов у подальшому розвитку України, що здійснюється шляхом проведення економічних, політичних і правових реформ, які, передусім, спрямовуватимуться на демократизацію громадського життя, лібералізацію економіки, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення правової демократичної держави. Саме про необхідність взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю йдеться у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки [45], а також в Національній стратегії на 2021 – 2026 роки [48].

Як зазначено в документах, ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до частини другої статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, зазначені документи прийняті з метою створення сприятливих умов для формування та діяльності інститутів громадянського суспільства. Ознакою сталості громадянського суспільства є саме функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та суспільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів.

Партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності

громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо.

Однак зазначені вище принципи і критерії нині залишаються і будуть залишатися малоефективними через недостатню прозорість діяльності державних органів, насамперед виконавчої гілки влади, та забюрократизовані процедури взаємодії з громадянським суспільством, зберігаючи при цьому низький рівень взаємної довіри. Так Урядом, як свідчать численні факти, фактично продовжується недотримання (ігнорування) положень згаданих вище актів, так само як і відповідних положень Національної стратегії у сфері прав людини [19], Стратегії людського розвитку, а також Регламенту Уряду (його параграфу 3 “Взаємодія з громадськістю”) [21] та своєї Постанови №996[22]. Тим самим Уряд свідомо чи несвідомо фактично саботує подальший розвиток в Україні громадянського суспільства.

Однією з основних проблем можна назвати недостатню підготовленість законодавчої бази щодо статусу, прав і обов'язків публічних інститутів громадянського сектора, що відбивається на характері відносин з державними структурами. Політико-правове підґрунтя участі громадянського сектора в публічному процесі необхідно вдосконалювати і адаптувати до сучасних тенденцій розвитку політики і внутрішньополітичним реаліям. Особливої актуальності набувають питання необхідності законодавчого обґрунтування впровадження різноманітних конвенціональних форм участі громадськості в публічному процесі, що сприяє інституціоналізації суб'єктності, підвищенню рівня довіри до публічних акторів.

Особливістю української моделі публічної політики, форматованої «знизу – вгору», є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах порушення каналів зворотного зв'язку і низького рівня довіри громадян до політичних інститутів сприяє формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та політичної участі.

Дії українських політичних партій дозволяють доповнити загальну детермінаціональну схему інституціонального дизайну публічної політики в Україні.

В результаті кризи традиційної партійної системи з'явилися нові типи партій: картельні, гібридні та ін. У публічному політичному просторі політичні партії втратили статус публічних інституцій, показуючи низький рівень довіри до них з боку суспільства. Українські партії в цьому сенсі не були винятком. Невиконання програмних обіцянок, залежність партій від капіталу, економічні кризи, відсутність чітких ідеологічних орієнтирів призвели до зниження інтересу суспільства до даного інституту в Україні (68% громадян не довіряє політичним партіям) [58; 60], політичної апатії, радикалізації настроїв в суспільстві, конфліктності в прийнятті рішень в законодавчому органі і ін.

Для подолання імітаційного характеру публічної політики після Революції Гідності політична влада в Україні в рамках відповідності прийнятим на державному рівні політико-управлінських моделей і вимогам міжнародних структур створила додаткові інституції та інструменти контролю влади з боку громадськості та попередження розвитку корупції, в тому числі і на найвищому рівні. З цією метою, Президентом України П. Порошенко був підписаний документ від 27.12.2015 р., що розширив дію закону «Про доступ до публічної інформації». Новий закон визначив порядок доступу представників засобів масової інформації на відкритті засідання комітетів Верховної Ради, що дало можливість оприлюднювати проекти рішень ще на стадії їх розробки [19].

Однак, незважаючи на те, що відбуваються інституціональні зміни, ставлення громадян до інформованості з приводу діяльності влади в Україні зберігається на досить низькому рівні. Згідно з даними дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені [60] та соціологічної служби Центру Разумкова 2021 р., лише 5% українців повністю задоволені станом інформування урядом суспільства про свою роботу[58].

Отже, необхідно зазначити, що нинішня політична ситуація в державі яскраво демонструє хиткість і вразливість молодого української демократії перед

викликами авторитаризму. Дії публічної влади, чи то в нормотворчій, чи нормозастосовній практиці, свідчать про наявні проблеми в житті українського суспільства, як то:

- посилення протистояння владних інститутів і конфліктність у політичній системі держави;

- відособленість органів публічної влади та їх посадових осіб від представників громадянського суспільства, наслідком чого є відірваність державної влади від потреб суспільного розвитку;

- відхід політичних структур, які знаходяться у владі, від положень передвиборчих програм;

- непрозорість процесів підготовки та ухвалення рішень органами публічної влади;

- низька довіра до органів публічної влади з боку громадян тощо.

Зазначене викликано насамперед таким негативом, як амбівалентність дій

публічної влади, коли слова/обіцянки розходяться з практичними діями. Тому важливим для українського суспільства у його поступу до когорти демократичних і розвинутих країн Європи є поширення у суспільних колах запиту на наявність та ефективність дії демократичних процедур з метою впливу на органи публічної влади задля налагодження рівноправного та взаємовигідного діалогу між владою та суспільством. Така стратегія зі зміцнення системи суспільних зв'язків дозволить кожній громадській інституції посилити власну спроможність у відстоюванні інтересів відповідної соціальної групи та суспільства в цілому.

ВИСНОВКИ

Теоретичне обґрунтування публічної влади сформувалось на підставі традицій веберівської школи, неоінституційної парадигми, нових менеджеріальних підходів.

Інституціоналізація публічної влади є об'єктивним процесом, який постійно оновлюється відповідно до нових тенденцій в сфері управління.

Держава, залишаючись основним публічним актором, починає адаптуватися до нових реалій і вбудовуватися в нову багатопланову систему управління, змінюючись як в структурно-функціональному, так і в культурно-ціннісному плані. Відбувається поступове зміщення акценту з держави на взаємодію держави й суспільства. Інституціональна трансформація призводить до відмови від монополії держави в процесі управління та включення в процес формування інституціонального дизайну різноманітних представників громадянського суспільства.

Громадянське суспільство як один із провідних акторів публічної політики, модернізуючись і набуваючи нових рис у сучасних умовах епохи постмодерну, виробляє нові форми участі й соціального партнерства, тим самим адаптуючись до нових реалій та інституціоналізуючись у новому вигляді.

Реформування системи державного управління передбачає розвиток вертикальних, горизонтальних і мережевих каналів, за допомогою яких відбувається обмін інформацією та здійснюються регулярні практики соціального партнерства, що включають у себе як оновлені традиційні, так і нові інтерактивні інституціональні форми співпраці. Однією з таких форм є Відкритий уряд, який дозволив інтегрувати «електронний уряд» в публічний простір, інституціоналізація якого сприяє формуванню нового типу «електронного» громадянина й нового типу управлінського мислення.

Модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади будується на принципах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, кооперації зусиль

місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, самоорганізації, субсидіарності, відкритості і прозорості, звітності, стратегічного мислення, участі громадян і партнерстві.

Основою формування набору органів державної влади, є конституційний поділ влади по вертикалі й горизонталі. Організаційні зв'язки між суб'єктами державного управління бувають трьох видів: субординаційні (упорядкування згори вниз, від керуючого до керованого); реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого); координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що в країнах ЄС основними умовами забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади є:

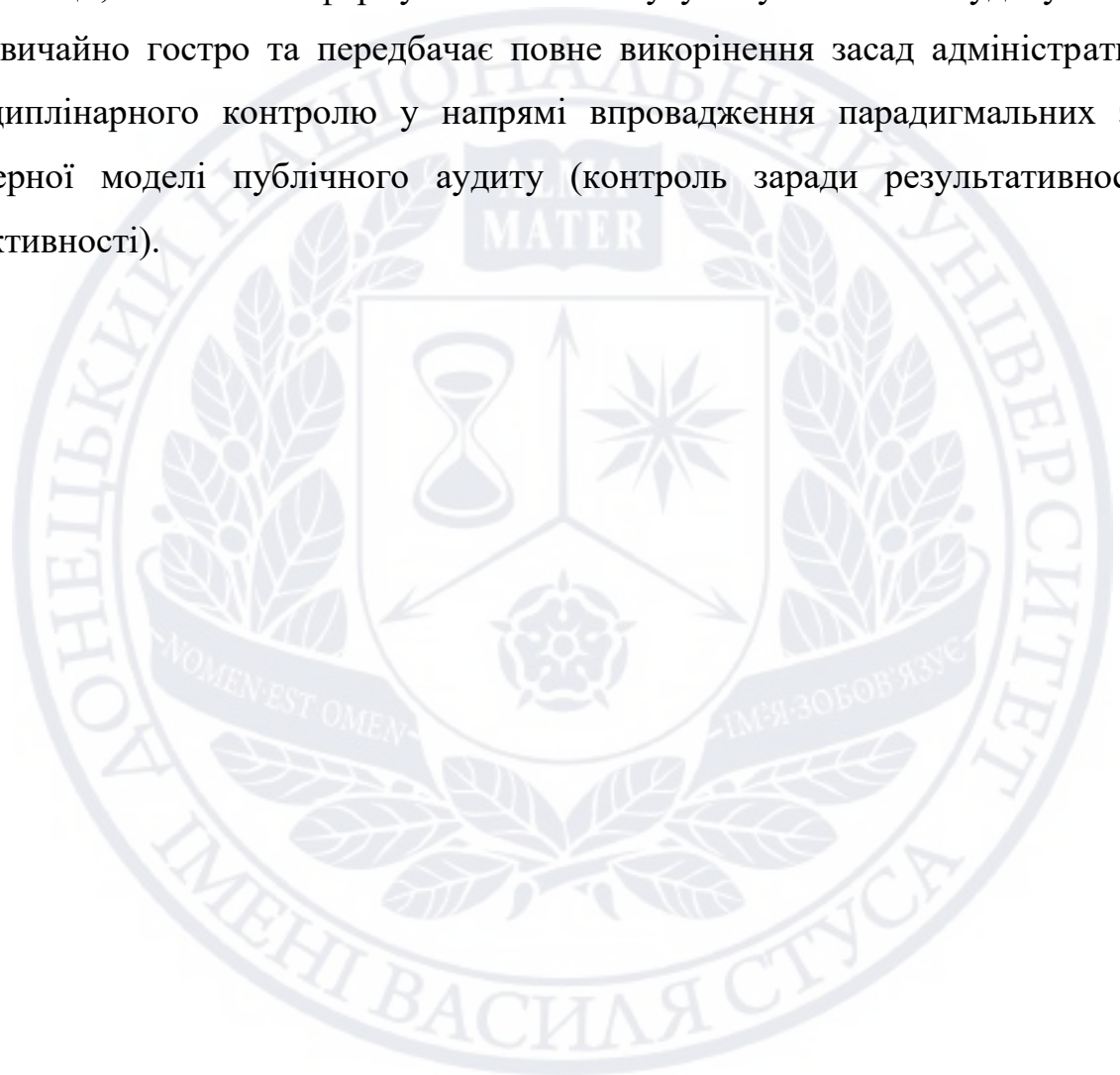
- комплексний характер вирішення проблемних питань регіонального розвитку, що враховує складність і взаємозв'язану різних ланок і рівнів управління;
- передача багатьох управлінських функцій децентралізованим установам, які більш ефективно працюють з конкретними клієнтами на правах агента, надаючи публічні послуги;
- перерозподіл управлінських функцій з урахуванням необхідності виділення рівня стратегічного керівництва галуззю або сферою управління.

Ефективність функціонування публічної влади багато в чому визначається взаємодією влади з іншими публічними інститутами.

Об'єктивні процеси розвитку системи державного управління в сучасному світі проявляються у відході від централізації і бюрократизації в усіх сферах управління і необхідності посилення ролі інституту держави як гаранта забезпечення соціальних, політичних, економічних, культурних прав у ліберальних країнах і утверджують полісуб'єктність у політиці. Це зумовлює запровадження нового механізму реалізації прав громадян – міжсекторного партнерства, функціонування якого у вітчизняних умовах потребує: необхідності

створення сприятливих інституційних умов партнерства з урахуванням їх високої диференціації в різних соціально-економічних системах регіонального рівня; посилення організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового потенціалу для зміни якісних і кількісних характеристик і результатів взаємодії.

В Україні, яка перебуває в умовах нестабільної економіки, недовіри до правління, в процесі руху до створення повноцінної демократичної суспільної організації, питання формування інституту публічного аудиту постає надзвичайно гостро та передбачає повне викорінення засад адміністративно-дисциплінарного контролю у напрямі впровадження парадигмальних засад модерної моделі публічного аудиту (контроль заради результативності й ефективності).



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Буник М. Публічна політика. Новітня політична лексика (неологізми, okazіоналізми та ін.новотвори); за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий світ. 2015. С. 323–324.
2. Габермас Юрген. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство; Ред. М. Прихода ; Пер. з нім. А. Онишко. Львів: Літопис, 2000. 317 с.
3. Горбатенко В. П. Стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства. Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв. 2002 № 2. С. 124–132.
4. Горбатенко В. П. Місцеве самоврядування в Україні: політологічний аналіз концепцій і сучасність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Горбатенко Володимир Павлович; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 1995. 23 с.
5. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть. К. : Академія, 1999. 239 с.
6. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / Рудич Ф. М., Балабан Р. В, Михальченко М. І. [та ін]; заг. ред. Ф. М. Рудич; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. К.: Парламентське вид-во, 2008. 412 с.
7. Громадянське суспільство і соціальні перетворення в Україні: Тези наукової конференції / За ред. А. Ф.Карся. Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2020. 126 с.
8. Громадянське суспільство як здійснення свободи: Центрально-східноєвропейський досвід : Зб. наук. пр. / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Філософський ф-т ; ред. В. П. Мельник. Л. : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка. 1999. 382 с.

9. Громадянське суспільство: ідеологія і реальність / за ред. М. М. Мокляка. К.: Ін-т філософії НАН України. 1997. 74 с.
10. Даль Р. А. Демократія та її критики. пер. з англ. М. та О. Лупішко. Х. : Каравелла, 2002. 440 с.
11. Дармограй Н. Елітизація культурно-владних відносин. Вісник УАДУ. 2003. № 1. С. 363
12. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Вип. 21. Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка». 2009. С. 66–70.
13. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції
URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
14. Закон України "Про вибори народних депутатів України"
URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
15. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
16. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 05 березня 2015 р. № 246- VIII.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-19> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
17. Закон України «Про громадські об'єднання» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
18. Закон України «Про державну службу»
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата останнього звернення: 02.11.2022)

19. Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011р., 2015р.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011> (дата останнього звернення: 12.11.2022)
20. Закон України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015р. № 577-VIII.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата останнього звернення: 12.11.2022)
21. Закон України «Про інформацію» 1997р.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата останнього звернення: 22.11.2022)
22. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-18. URL: <https://nabu.gov.ua/zmist-ta-prynsypu-diyalnosti> (дата останнього звернення: 22.11.2022)
23. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (дата останнього звернення: 22.11.2022)
24. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 р.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
25. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
26. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
27. Зелена книга української конституційної реформи : матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ; К.: «Лікей», 2007. 32 с.
28. Каск Л. И. О признаках государства. Правоведение. 1963. No 1. С. 26–37.

29. Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975. 216 с.
30. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права. Випуск 4, Номер 884 (16), 2017. С18-22
31. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
32. Корж І.Ф. Амбівалентність функціонування публічної влади в Україні. Інформація і право. № 4(39) (2021) .С25-22
33. Максакова Р. Н. Публичная власть: понятие, признаки, формы. Держава і регіони. Науково-виробничий журнал. Серія «Право». 2015. № 1. С. 3–8.
34. Минаков П. А. Публичная власть: политологический аспект: монография. Уфа. 2008. 200 с.
35. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України// URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
36. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс. Вопросы философии. 1989. № 4. С. 114–155.
37. Парсонс В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики; пер. з англ. К. : Вид. дім. «Києво-Могилянська академія», 2006. С. 65; 57–59.
38. Пірен М. І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. К.: НАДУ, 2009. 288 с.
39. Портал E Gov// URL: <https://egov.in.ua/servisy/> (дата останнього звернення: 02.10.2022)
40. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.12 р. № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата останнього звернення: 14.11.2022)
41. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.12 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата останнього звернення: 19.10.2022)

42. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.10 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата останнього звернення: 02.11.2022)
43. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.10 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата останнього звернення: 19.01.2022)
44. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.07 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата останнього звернення: 02.09.2022)
45. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата останнього звернення: 02.10.2022)
46. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки: Указ Президента України від 07.09.21 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17> (дата останнього звернення: 12.11.2022)
47. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.21 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text> (дата останнього звернення: 22.11.2022)
48. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.01 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата останнього звернення: 10.09.2022)
49. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.12 р. № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text> (дата останнього звернення: 11.05.2022)

50. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.97 р. № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата останнього звернення: 02.03.2022)
51. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.99 р. № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата останнього звернення: 03.04.2022)
52. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію людського розвитку”: Указ Президента України від 02.06.21 р. № 225/221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text> (дата останнього звернення: 02.03.2022)
53. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 22.06.12 р. № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата останнього звернення: 12.06.2022)
54. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.16 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> (дата останнього звернення: 02.08.2022)
55. Розроблення публічної політики. Практичний посібник / уклад. А. О. Чимерис. К.: ТОВ «Софія», 2011. – 128 с.
56. Сиренко В. Ф. Проблемы интереса в государственном управлении / Київ, 1980. 180 с.
57. Сутність і зміст багатовимірної моделі владного спілкування: URL: <file:///C:/Users/92EA~1/AppData/Local/Temp/AC93N9SQ.htm> (дата останнього звернення: 02.03.2022)
58. Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова // URL: <https://razumkov.org.ua/pro-nas/istoriia-tsentru> (дата останнього звернення: 06.05.2022)
59. Усманова Р. М. О соотношении понятий публичное регулирование, публичное управление и публичная власть. Общество: политика,

- экономика, право. №3. 2001. URL:<http://dom-hors.ru/issue/pep/2011-3/usmanova.pdf>. (дата останнього звернення: 11.03.2022)
60. Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва//
[URL:https://dif.org.ua](https://dif.org.ua) (дата останнього звернення: 05.07.2022)
61. Халипов В. Ф. Власть: кратолог. Словарь. М. 1997. 430 с.
62. Халипов В. Ф. Власть. Основы кратологии. М. 1995. 300 с.
63. Хейвуд Эндрю. Политология: учебник для студентов вузов ; пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 544 с.
64. Цокур С. Г. Джерела легітимності політичної влади: в контексті взаємодії держави та громадянського суспільства. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора політичних наук: 23.00.02 політичні інститути і процеси. Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова. Київ: 2011. 389 с.
65. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т.П., 2017. 336 с.