

8. Директива № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. URL: <http://www.menr.gov.ua> > activity-adaptation.
9. Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/200326 26 квітня 1999 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua> > Dir_1999_31.
10. Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС від 15 березня 2006 р. URL: http://kmu.gov.ua/document/248091883/Dir_.
11. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Законодавство України: науково-практичні коментарі. 2006. № 7. С. 8–12.
13. Як можна заробити на сортуванні ТПВ. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/broshura_buisnes.pdf.
14. Мельник Р. Громадянське суспільство, держава та адміністративне право. Право України. 2013. № 8. С. 227–233.
15. Мосьондз С. Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері науки в Україні. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. 2013. № 3 (5). С. 16–22.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права
та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 35.071

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено елементи системи публічного управління. Окрема увага приділяється розмежуванню публічного та державного управління.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства, система публічного управління.

В статье определены элементы системы публичного управления. Особое внимание уделяется разграничению публичного и государственного управления.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, местное самоуправление, институты гражданского общества, система публичного управления.

The article defines the elements of the system of public management. Particular attention is paid to the delimitation of public management and state management.

Key words: public management, state management, local self-government, civil society institutions, public management system.



Вступ. Нині українське громадянське суспільство потребує здійснення нового підходу до управління, який міг би забезпечити ефективне державне управління та задоволення суспільних потреб. Найперспективнішим напрямом такого управління є публічне. Першочерговим завданням органів державної влади України є впровадження ефективної системи публічного управління на рівні європейських стандартів, адже це показник реалізації розпочатих у країні реформ.

Серед науковців, які зробили вагомий внесок у дослідження проблеми публічного управління в Україні, виокремимо: Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцову, В.Б. Дзюндзюка, Н.М. Мельтюхову, Н.В. Фоміцьку, В.В. Корженка, Н.І. Обушну, В.І. Козака, Ю.П. Сурміна, А.М. Михенко, Т.П. Крушельницьку й ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення елементів системи публічного управління.

Результати дослідження. У сучасному розумінні поняття «система» – це цілісність, що складається із частин, поєднання взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, здатних створювати та підтримувати єдність. Кожна система має основні характеристики, як-от:

- елементи – найменша частина системи, внутрішня структура якої може не враховуватися під час розгляду системи загалом;
- зв'язки – різноманітні залежності та взаємодії елементів, які визначають необхідність їх існування, місце та значення в системі;
- межа – окреслюється зв'язками елементів системи, які визначають її цілісність та відносну відокремленість від середовища;
- середовище – сукупність суб'єктів, об'єктів і чинників за межею системи, взаємопов'язаних з її елементами або з нею загалом [1].

Система публічного управління – сукупність спеціалізованих суб'єктів і процедур управлінського впливу, яка забезпечує існування соціуму в межах визначеної території й організована навколо інституціалізованого центру, виконує більшу частину координаційної діяльності, розподіляє управлінські функції та гарантує їх виконання [2].

Для розкриття поняття «система публічного управління» виокремимо такі основні її складники:

- суб'єкт управління (керівна система, що охоплює державне управління (суб'єктом є органи державної влади), органи місцевого самоврядування і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції);
- об'єкт управління (керована система), тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;
- вся сукупність різноманітних зв'язків, які здійснюються одночасно (система управлінських відносин щодо їх взаємодії), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами керування.

На нашу думку, особливістю системи публічного управління є те, що суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є колектив людей – громада (громада села, селища, району, міста), інститути громадянського суспільства, серед яких недержавні (зокрема. об'єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні й інші об'єднання.

Публічне управління – це насамперед управління людьми. Органи публічної влади впливають на людей індивідуально і через різні їх колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). Своєю чергою, громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом [3, с. 53].

Відносини державних органів і колективів визначаються багатьма обставинами: 1) процесами формування колективу (колективи, що природно склалися, наприклад селянство, не можна «розпустити», як це можна зробити щодо політичної партії, що систематично порушує Конституцію); 2) природою колективу (взаємозв'язки держави з колективами політичного характеру інші, ніж зі спортивними колективами); 3) значенням в суспільно-



му житті (загальнодержавній або локальній колектив); 4) позицією щодо державної влади (співпрацює, перебуває в опозиції) тощо [4].

Визначальну роль у системі публічного управління відіграє державне управління, яке впливає на всі сфери суспільного життя [5]. Державне управління, що трансформується в напрямі подальшої демократизації, являється собою «ядро» публічного управління [6, с. 38–39].

Державне управління як самостійний вид державної діяльності варто розуміти як систему елементів державної влади, яка має виконавчо-розпорядчий характер, виконує функції і завдання держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної й адміністративно-політичної сфер [7].

Зауважимо, на противагу державному управлінню, публічне управління забезпечує взаємодію державної влади та суспільства, які існують у взаємозв'язку і взаємозалежності та з урахуванням потреб одне одного. Якщо державне управління враховує тільки реалізацію владних повноважень на основі закону, то публічне управління додатково фокусується на ефективності такого управління із забезпеченням максимального задоволення суспільних потреб на основі мінімальних витрат [8, с. 67].

Поруч із системою державного управління, складовою частиною системи публічного управління є система місцевого самоврядування, що за своєю природою є її децентралізованим компонентом, організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів [9, с. 342].

Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою (жителями села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста) встановленим законом порядком як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування [10].

Варто зазначити, що погляди дослідників місцевого самоврядування на правову природу влади, яка здійснюється на місцевому рівні (громадська чи державна), різняться.

Так, М.О. Баймуратов вважає, що місцеве самоврядування опосередковує відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот. На думку вченого, влада територіальної громади, по-перше, є публічною владою; по-друге, вона відрізняється від публічної державної влади істотними демократичними властивостями; по-третє, вона є муніципальною владою [11].

Схожою є думка В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, які вважають, що місцеве самоврядування – це самостійна та незалежна від держави форма організації публічної влади територіальної громади, яка забезпечує вирішення питань місцевого значення місцевими жителями безпосередньо або через органи й посадових осіб місцевого самоврядування. Адже, згідно з Конституцією України, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Саме з даного конституційного положення, на думку вчених, випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму, а отже, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [12].

Т.О. Коломоєць зазначає, що органи місцевого самоврядування виконують низку повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається, по-перше, завдяки можливості делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, а по-друге, завдяки делегуванню державою частини своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації органам місцевого самоврядування. Саме під час реалізації таких повноважень органи місцевого самоврядування виступають як суб'єкти адміністративного права [13, с. 66].

Слушною є думка Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, О.В. Михайловської та Н.В. Філіпової про те, що державне управління та місцеве самоврядування є складниками єдиного процесу публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати власні функції в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю



державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може незалежно діяти в міжнародних відносинах. Отже, місцеве самоврядування – це дієвий соціальний механізм, що здатний відповідати інтересам громади і дає можливість безпосередньо впливати на владу. Крім того, влада місцевого самоврядування характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона поширюється лише на адміністративно-територіальні одиниці (муніципії);
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;
- матеріально-фінансову базу її органів становлять комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;
- її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;
- у системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість [14, с. 2–3].

Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади та системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні, бо сьогодні є багато проблем, що пов'язані з перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють [15, с. 112].

Водночас в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами. Сучасна система громадських організацій в Україні має достатньо розгалужену структуру та включає: професійні спілки, організації роботодавців, молодіжні та дитячі громадські організації, творчі спілки, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості та ін. [16, с. 187]. Відповідно до ст. 36 Конституції України, держава гарантує громадянам право на свободу об'єднання, що є юридичною основою створення й діяльності громадських організацій. Так, держава сприяє розвитку активності та творчої ініціативи громадян, створює рівні умови для діяльності всіх громадських організацій [10].

Спільними для всіх громадських організацій ознаками є принципи добровільного членства, рівноправності, самоврядування, законності і гласності. Громадські організації вільно обирають напрями власної діяльності. Усі вони можуть також на добровільних засадах створювати або вступати в спілки (асоціації тощо), укладати між собою угоди про співробітництво та взаємодопомогу.

Відносини державних органів та інститутів громадянського суспільства мають базуватися на розумінні та сприйнятті таких основоположних засад:

- участь компетентних, організованих та відповідальних інститутів громадянського суспільства в процесі формування державної політики (підвищує рівень застосованості законодавства й обґрунтованість управлінських рішень);
- стимулювання інститутів громадянського суспільства до участі в урядових і квазі-урядових механізмах діалогу, консультуванні й обміні інформацією (є необхідною передумовою втілення найкращих способів задоволення потреб суспільства, така участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її; вона не повинна ні гарантувати, ні скасовувати урядові субсидії, контракти або пожертви окремим інститутам громадянського суспільства чи їх групам);
- консультування (воно не розцінюється виконавчою владою як інструмент поглинання інститутів громадянського суспільства завдяки сприйняттю ними урядових пріоритетів, а також не розглядається інститутами громадянського суспільства як спонукання до відмови від власних цілей і принципів);
- співпраця на принципах взаємоповаги – виконавча влада співпрацює з інститутами громадянського суспільства для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем [17, с. 154].



Висновки. У підсумку можемо зазначити, що система публічного управління – це цілісність, що охоплює державне і громадське управління, а також всю сукупність різноманітних зв'язків (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії), тим самим забезпечує ефективне функціонування системи органів публічного управління загалом. Створення дієвої системи публічного управління в Україні дозволить підвищити ефективність державно-управлінської діяльності та покращити імідж державних інституцій, зокрема повернути довіру громадян до влади.

Список використаних джерел:

1. Теорія та історія державного управління: навчальний посібник / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. К.: Професіонал, 2008. 288 с.
2. Нижник Н.Р. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія. Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.
3. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44 (1). С. 53–63.
4. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 532 с.
5. Державне управління: підручник / О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 582 с.
6. Забейворота Т.В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Харків, 2017. 276 с.
7. Костецька Л.М. Політична криза публічного управління в Україні. URL: <https://eesa-journal.com/2017/03/14/politichna-kriza-publichnogo-upravlinnya-v-ukraini/>.
8. Козак В.І. Публічне управління в системі координат української державності. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44 (1). С. 64–70.
9. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування: Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 5. К., 2011. С. 342–344.
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Муніципальне право України: підручник / за ред. М.О. Баймуратова. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.
12. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком-Інтер, 2006. 592 с.
13. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
14. Роль та функції місцевого самоврядування в системі публічної влади України / Л.С. Ладонько, А.В. Кунденко, О.В. Михайловська, Н.В. Філіпова. Теорія та практика державного управління. 2016. № 4 (55). С. 1–6.
15. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
16. Менджул М.В. Види громадських організацій в Україні. Часопис Київського університету права. 2009. № 1. С. 184–188.
17. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. К.: НАДУ, 2011. 388 с.

