

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-  
УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Виконала: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»  
Я.В. Богочарова-Костенко

Науковий керівник: професор кафедри соціальної філософії та управління, професор, д.філос.н. Кривега Л.Д.

Науковий консультант: завідувач кафедри політології, доцент, д.політ.н. Цокур Є.Г.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії та управління, доцент, к.н. з держуправління Заїка О.В.

Запоріжжя – 2019

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та  
управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутченко

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Богочаровій-Костенко Яні Вікторівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад

керівник роботи Кривега Людмила Дмитрівна, д.філос.н., професор,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвержені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Державне управління в Україні : навч. посіб. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. 435 с.; План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за ред. А. Вишневського, В. Афанасьєвої, Р. Гекалюк. Київ : центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. 396 с.; Югов А. А. Правовые основы публичной власти. Киев: Прецедент, 2012. 400 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Розкрити історію дослідження організаційного забезпечення. 2. Охарактеризувати основні поняття «організаційне забезпечення», «публічно-управлінська діяльність», «об'єднана територіальна громада». 3. Визначити принципи та методи дослідження організаційного забезпечення. 4. Розкрити поняття та зміст публічно-управлінської діяльності в державі в умовах децентралізації. 5. Визначити суб'єктів публічно-управлінської діяльності. 6. Розкрити зміст організаційного забезпечення управлінської діяльності: вітчизняний та зарубіжний досвід. 7. Провести порівняльний аналіз організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад. 8. Розробити рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази. 9. Визначити шляхи оптимізації організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)  
1 таблиця

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Цокур Є.Г. завідувач кафедри політології	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Цокур Є.Г. завідувач кафедри політології	26.06.2019	26.06.2019
Розділ 3	Кривега Л.Д., професор кафедри соціальної філософії та управління	28.09.2019	28.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	виконано
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	виконано
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	виконано
4.	I розділ	Червень 2019	виконано
5.	II розділ	Серпень 2019	виконано
6.	III розділ	Жовтень 2019	виконано
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	виконано
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	виконано

Студент \_\_\_\_\_ Я. В. Богочарова-Костенко  
(підпис) (ініціали та прізвища)

Керівник роботи \_\_\_\_\_ Л.Д.Кривега  
(підпис) (ініціали та прізвища)

Науковий консультант \_\_\_\_\_ Є.Г.Цокур  
(підпис) (ініціали та прізвища)

### Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ І.С. Цапліна  
(підпис) (ініціали та прізвища)

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 93 сторінок, 70 позицій у списку літератури, додатків.

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ, ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, УПРАВЛІННЯ, ДІЯЛЬНІСТЬ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ.

*Мета дослідження:* визначити специфічні засади організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад Запорізької області.

*Об'єкт дослідження:* публічно-управлінська діяльність територіальних громад.

*Предмет дослідження:* організаційне забезпечення управлінської діяльності територіальних громад.

*Методи дослідження:* аналіз, синтез, індукція, дедукція, порівняльний, історичний, системний, структурно-функціональний.

*Гіпотеза:* за умови ефективно сформованого організаційного відділу при територіальній громаді організаційне забезпечення управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад має позитивні результати при виконанні функцій керівництва громади.

*Висновки:* 1. Суб'єктами публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах виступають люди, які обрані на території населенням та наділені повноваженнями керувати та розподіляти владу на місцях. Важливо звернути увагу на систему відносин «суб'єкт-об'єкт» «суб'єкт-об'єкт-суб'єкт» для визначення головних фігурантів об'єднаних територіальних громад

2. Якісне функціонування об'єднання громад залежить від консультування, планування, покращення контролю над законністю, участь та інформованість, покращення управління тощо.

3. Визначенні актуальні положення для вдосконалення організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності громади: аналітично-консультативна робота, інформаційний супровід діяльності громади, забезпечення організації та проведення круглих столів, семінарів, нарад за участі керівництва тощо.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	9
1.1. Історія дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад .....	9
1.2. Характеристика основних понять дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.....	24
1.3. Принципи та методи дослідження організаційного забезпечення публічно- управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.....	31
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ.....	37
2.1. Поняття та зміст публічно-управлінської діяльності в державі в умовах децентралізації .....	37
2.2. Суб'єкти публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах.....	49
2.3. Організаційне забезпечення управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах: вітчизняний та зарубіжний досвід.....	55
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....	69
3.1. Організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад: порівняльний аналіз.....	69
3.2. Рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громадах.....	74
3.3. Шляхи оптимізації організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад .....	80
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	88
ДОДАТКИ .....	94

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* За роки реформування в Україні, в системі державного адміністрування та управління територіями відбулися колосальні зміни, впровадивши реформу децентралізації. Сформована в Україні модель державного управління тепер заснована на домінуванні у вирішенні питань місцевого самоврядування та розвитку територій. Основними завданнями реформи децентралізації визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі субсидіарності і створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою.

Система організації державного управління в нашій країні протягом десятиліть була одним з основних елементів адміністративно-командної системи. Принципи командно-адміністративної системи були базовими в організації не тільки державного і господарського механізму, але і в політиці. Ці принципи системи породжували до життя певні методи і форми управління в усіх сферах суспільного життя, але, перш за все в сфері організації структур публічної влади.

Істотний вплив на упорядкування та організаційного забезпечення управлінської діяльності надають законодавчі та інші нормативно-правові регулювання умов, процедур, стандартів, параметрів і показників ведення ряду справ (процесів), що мають важливе соціально-економічне значення.

Однак існують певні проблеми організації системи управління територіями на місцевому рівні:

– законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється в невизначеність прав громад і фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування. У свою чергу, це призводить до поглиблення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між самоврядуванням і

державною владою на рівні регіонів і районів. Такі протиріччя ускладнюють налагодження ефективної взаємодії місцевої влади і самоврядування і унеможливають ефективне управління соціально-економічним розвитком відповідної території.

Проблематику становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті вирішення правових, організаційних, кадрових, фінансово-економічних та соціальних питань розглядали в своїх наукових працях А. Мельничук, П. Остапенко, П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний, А. Коваленко, О. Амосов, О. Батанов, А. Мороз та ін. В той же час значний науковий доробок фахівців в нині не можна назвати остаточно завершеними, тому що система місцевого самоврядування в Україні знаходиться в стані динамічного розвитку. З прийняттям закону про добровільне об'єднання громад з'явилося багато нових питань не тільки в теорії, але і в управлінській практиці, зокрема організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад. Все це обумовлює необхідність проводити більш глибокі наукові дослідження в цьому напрямку.

*Проблемна ситуація.* Тема кваліфікаційної роботи «Організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад» є проблемною, адже в сучасних умовах децентралізації важливо дослідити яким чином забезпечується управлінська діяльність на місцях, хто її організовує та як організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності впливає на ефективність та результативність функціонування об'єднаної територіальної громади.

*Об'єкт дослідження:* публічно-управлінська діяльність територіальних громад.

*Предмет дослідження:* організаційне забезпечення управлінської діяльності територіальних громад.

*Мета дослідження:* визначити специфічні засади організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.

Для реалізації визначеної мети потрібно вирішити *завдання*:

- розкрити історію дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад;
- охарактеризувати основні поняття «організаційне забезпечення», «публічно-управлінська діяльність», «об'єднана територіальна громада»;
- визначити принципи та методи дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад;
- розкрити поняття та зміст публічно-управлінської діяльності в державі в умовах децентралізації ;
- визначити суб'єктів публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах;
- розкрити зміст організаційного забезпечення управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах: вітчизняний та зарубіжний досвід;
- провести порівняльний аналіз організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад;
- розробити рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громадах;
- визначити шляхи оптимізації організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.

Дана робота потребує постанови основних гіпотез з авторської позиції.

*Гіпотеза дослідження:* за умови ефективно сформованого організаційного відділу при територіальній громаді організаційне забезпечення управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад має позитивні результати при виконанні функцій керівництва громади.

*Структура роботи:* кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.



## РОЗДІЛ 1

### ІСТОРИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

#### 1.1. Історія дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад

Розглядаючи історію дослідження публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад, слід в першу чергу, звернути увагу на погляди вчених щодо виникнення та сутності держави.

У різні історичні епохи виникали різні теоретичні уявлення про державу. Платон і Аристотель заклали основи вивчення простих форм держави давнини і їх руху як кругообігу. У своїй основі такий підхід зберігся до початку Нового часу.

І.Альтузій, Г.Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо стали розглядати державу з природничо-наукових позицій, сформулювавши уявлення про неї як громадський договір, укладеному для блага всіх. Держава тут виступала як зовнішня сила, керуюча пристрастями і почуттями індивіда і тим самим на перший план – висувалася проблема співвідношення індивіда і держави.

Починаючи з Г. Гегеля дослідження держави йшло в нерозривному зв'язку не тільки з співвідношенням індивіда і держави, а й з протиставленням суспільства і держави. У XIX ст. виникла дивергенція концепцій держави. З одного боку намітилося її ліберальне тлумачення як зовнішньої по відношенню до індивіда і суспільства примусової сили. Різні аспекти такого розуміння держави досліджувалися в працях Я.Буркхардта, Р.Гнейстом, Л. Гумпловича, А.Дайсі, Р.Моля, Г.Спенсера, А. Токвіль, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревського, Б. Н. Чичеріна та ін.

З іншого боку, в працях К.Маркса, Ф.Енгельса, К.Каутського, Г. В. Плеханова, В. І. Леніна і ін. Розроблялося поняття держави як політичної диктатури економічно панівних класів.

У міру накопичення фактичного матеріалу про форми організації соціального життя народів, що перебувають на різних рівнях розвитку, в історичних дослідженнях середини ХІХ і – початку ХХ ст. були поставлені проблеми загального і особливого в становленні і розвитку держави в різних регіонах світу. Зокрема було виявлено універсальне значення громади, що знайшло своє відображення в працях А.Гакстаузена, Г.Л. Маурера, Л.Р. Моргана, Н.-Д. Фюстель де Куланжа, В.О. Ключевского, Н.П. Павлова-Оільванського, М. М. Покровського, М.С. Соловьйова і ін.

Особливо активно в зарубіжній літературі взаємозв'язок древніх форм соціальної організації; з політичними процесами і сучасністю, стала вивчатися з кінця 40-х-початку 50-х рр. ХХ століття. Було відкрито вождівство, як специфічна форма соціо-політичної організації соціально стратифікованого родоплемінного суспільства з ієрархічною системою управління. Різні аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в працях Р.Карнейро, Х.Классена, М.Салінса, Е.Сервіса, Дж.Фрідмена, Г.Чайлдом і ін. В політичних дослідженнях, як і в дослідженнях іншого роду став застосовуватися системний підхід, поряд з структурно-функціональним. Застосування нових підходів: призвело до того, що в західних дослідженнях склалися, різні концепції держави серед яких виділяють плюралістичну, інституційну, корпоративістського і бюрократичну.

Активну роль у формуванні цих концепцій зіграли роботи Г.Алмонда, М. Вебера, Р.Даля, Р. Дарендорфа, К.Дойча, Д.Истон, Краснер, А.Ліпхарта і ін. Держава стала розглядатися як елемент політичної системи, існуючої поряд з іншими і виконувати не тільки політико-правові, а й соціально-культурні функції. Виникли концепції держави загального благоденства або соціальної держави, що знайшло відображення в роботах Ф. Ласкі, К. Мангейма, Р. Паунд і ін.

У вітчизняних дослідженнях радянського періоду, проблеми підняті в західних дослідженнях також обговорювалися, але з марксистських методологічних позицій, хоча єдності точок зору досягнуто не було. Різні аспекти політичної організації древніх товариств розглядалися Ю.П. Аверкієвою, А.П. Алексеєвим, Ю.В. Андреєвим, Д.М. Бондаренко, Л.С. Васільєвим, Н.Н. Крадін, Л.Е. Куббелем, В.М. Массоном, А.І. Першіцем, Ю.І. Семеновим, А.М. Хазановим і ін.

В процесі досліджень була розкрита проблема азійського способу виробництва і сформульована так звана політогенетична контроверза. З цих питань також існують численні публікації. У різні роки свої точки зору висловлювали Л.Б.Алаєв, Ж.Баландье, К. А. Вітфогель, М. Годельє, С.М. Дубровській, Л.С. Васільєв, В.Н. Нікіфоров, А.І. Павловська, Н.В. Пігулевская, В.А. Попов, В.А. Рубін, А.Н. Румянцев, Б. Тер-Акопян і ін. По суті справи в вивченні держави і політичних процесів склалися два рівноправних підходи – марксистський і неоеволюціоністський.

Таким чином, розглянувши історичні витоки феномену держави, слід розглянути явище державного управління.

Не можна скидати з рахунків і той факт, що наука державного управління досить молода, хоча інтерес до її проблематики виник ще в глибоку давнину. Багато питань отримали філософське осмислення в працях мислителів Античності та Середньовіччя, держава в розумінні яких уявлялося як природна форма людського існування. Стародавні доводили, що поза державного регулювання спілкування людини з собі подібними неможливо.

Великий крок вперед у формуванні теоретичного фундаменту і технологічного інструментарію державного управління був зроблений в епоху Відродження. Н. Макіавеллі в своєму «Государ» [31, с. 81] досліджує взаємозв'язок політики, етики та організації, вперше зробив спробу трактувати державне адміністрування в технологічному ключі, його основою вважав владні повноваження і силу примусу. І тут же попереджав, що методами «батого і пряника» можна здобути владу, але не славу, куди більш гідним

вважав управління, засноване на законі, далекоглядності і прагнення творити добро.

У Новий час демократичний вектор наукового пошуку посилювався, досить бурхливо розвивалися наукові погляди, засновані на принципах гуманізму. Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо досліджували умови, що гарантують безпеку і стабільність держави, заклали основи конституціоналізму і теорії поділу влади, представили переконливі обґрунтування ідей свободи вибору, неприпустимість вторгнення в приватне життя людини, недоторканності власності. При цьому доводилося, що керованість залежить від типу правління, складу і чисельності населення, клімату, релігії, науки. Але головним для них завжди були питання природних прав людини. Закон і наявність неупередженого суду вважали головним мірилом справедливості влади.

Однією з перших фундаментальних наукових праць в галузі державного управління стали «Нариси про адміністрацію», видані в 1845 році у Франції А. Вів'єн. Ця робота послужила імпульсом формування наукових основ нової системи управління «за єдиним планом і на власній концептуальній базі». З ініціативи вченого були створені спеціалізовані міністерства, розроблений закон про державних службовців, заснована школа державного адміністрування.

До цього дня невідомий інтерес викликає «Демократія в Америці» (1835-1840 рр.) А. Токвіля, в якій представлений порівняльний аналіз лібералізму і консерватизму, федералізму і демократичного режиму, поділу та децентралізації влади, ролі мас в управлінні справами суспільства. Він зробив багато для того, щоб менеджмент став предметом серйозних наукових досліджень.

Найвідомішим серед німецьких вчених в галузі державного управління по праву вважається Л. фон Штейн. Предмет своїх наукових пошуків називав він соціальним правом керування. У багатотомному «Ученні про управління» (1865 р) управління трактується вченим як здійснення державної волі, а мета

управління – забезпечення пристосовності зовнішнього світу до встановленим законом цілям держави. Предмет повсякденної уваги держави для Л. фон Штейна – господарське життя, фінанси, залізні дороги, армія, пошта, телеграф, водопостачання, освіту і моральне самопочуття людей.

Системний аналіз державного управління в чітко вираженому технологічному ключі представив німецький філософ М. Вебер. Його класичні праці «Протестантська етика і дух капіталізму» (1904-1905 рр.) і «Господарство і суспільство» (1921 г.) заклали основи предметного розуміння управління як особливої форми соціального адміністрування. Їм були досліджені сутність держави, основні форми реалізації влади на основі традиційного, харизматичного і «легального» панування. Ідеальним механізмом втілення цивілізованого панування вважав раціональну бюрократію [2, с. 13].

В кінці XIX - початку XX ст. великий внесок у становлення управлінської науки вніс французький вчений і господарник А. Файоль, який радив ширше застосовувати в управлінні рекомендації теорії організації, особливо в частині передбачення, планування, координації та контролю. Запорукою ефективного керуючого дії вважав виконавську дисципліну та справедливу винагороду за якісну працю.

У Росії до 1917 р. панувала імперська модель самодержавної державної влади і земського управління з науковим обґрунтуванням її надійності висновками вітчизняної школи адміністративного права і камералістика. Дослідженню управлінських проблем були присвячені роботи багатьох великих теоретиків дореволюційної пори, перш за все А. С. Алексєєва «Почала сучасної правової держави і російський адміністративний устрій», І.Є. Андрієвського «Про намісників, воєвод і губернаторів», В.М. Грибовського «Державний устрій і управління Російської імперії», А.І. Васильчикова «Про місцеве самоврядування», К.Д. Кавелина «Селянське питання», М.М. Сперанського «Вступ до укладення державних законів», М.М. Стасюлевича «Чорний переділ реформ Олександра II», Л.А. Тихомирова «Монархічна державність», Б.Н. Чичеріна «Курс державної науки», в яких російський механізм

адміністрування (перш за все на рівні місцевого самоврядування та сільського правосуддя) характеризувався досить критично, а нерідко і зовсім як «бюрократичне свавілля» [31. с. 13].

Істотний внесок у розвиток теорії державного управління внесли К. Маркс, Ф. Енгельс, В.І. Ленін і його однодумці, які представляли сутність і соціальну роль державного управління як механізм вираження і захисту інтересів економічно і політично панівних класів.

Марксизм став ідеологією подальшого будівництва держави пролетарського типу, що в історичних умовах, які змінилися було принципово новим, як для науки, так і для практики соціально-політичних перетворень.

Після перемоги Жовтневої революції влада диктатури пролетаріату реалізовувалася у формі рад народних депутатів і комісаріатів виконавчої влади. Провідними галузями управлінської науки вважалися діалектичний матеріалізм, теорія наукового комунізму і партійного будівництва [31, с. 14.].

Таким чином, історія свідчить про концепції державного управління та менеджменту як запоруки регулювання державного механізму у системі «індивід-суспільство-держава».

Форма державного устрою являє собою внутрішній поділ держави на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, автономні культурні, політичні або суверенні держави. Вона відображає також характер співвідношення держави в цілому і окремих її частин. Унітарні і федеративні держави відрізняються по своїй територіальній організації. Унітарна держава припускає щось ціле, в той час як федеративну державу - це завжди система, що складається з відносно самостійних елементів, в зв'язку з чим в федеративних державах нерідко постає питання про суверенітет суб'єктів федерації. Слід зазначити, що суб'єкти федерації не володіють суверенітетом. Суверенітет федерації, як і унітарної держави, єдиний і неподільний. Повноваження суб'єктів федерації, в тому числі щодо сфер, за якими вони мають усю повноту державної влади, випливають не з волевиявлення зазначених суб'єктів федерації, а з верховенства федерації.

З відмінностями в національному складі і в територіальній організації унітарних і федеративних держав тісно пов'язані відмінності в компетенцію, структуру органів державної влади, системі законодавства, громадянство і т.д., які свідчать про відмінності у повноваженнях федеративних і унітарних держав. Оскільки повноваження утворюють фактичний зміст суверенітету держави, можна говорити про відмінності в змісті суверенітету федеративних і унітарних держав, що, в свою чергу, передбачає різний вплив на них процесів глобалізації.

Тому доречно розглянути як саме форма державного устрою, а в державно-об'єднувачих процесах впливало на місцеве самоврядування.

За часів державно-політичної роздробленості самоврядування селянських (сільських) і посадських (міських) громад збереглося, але вони підпорядковувалися вотчинній владі князів і землевласників.

В епоху державно-об'єднувачих процесів землі селянських громад поглиналися князівським господарством або перебували в розпорядженні землевласників. Населення громади опинялася в поземельній залежності від них. Власники землі, здійснюючи господарську, адміністративну і судову владу над селянами, обмежували самоврядування. Повноваження селянських общин як органів низового МСУ збереглися тільки на державних окраїнних землях.

Історію розвитку МСУ в XV – першій половині XVII ст. можна умовно розділити на три періоди: 1) XV – середина XVI ст. – період «годувань»; 2) друга половина XVI – початок XVII ст. – період земського і губного самоврядування; 3) друга половина XVII – початок XVIII ст. – період наказовому-воєводського управління в поєднанні з МСУ.

Так, у другій половині XV ст. в містах формується новий інститут соціальної участі – городовий прикажчик. Прикажчики, які призначалися і представляли інтереси місцевого служилого дворянства, поліцейсько-судових і податкових земських органів займалися зведенням міських укріплень, дивилися за будівництвом доріг і мостів, зберіганням зброї, збором ополчення. В

обмеженій формі через городових прикажчиків здійснювався діалог місцевого дворянського і посадського населення з центральною владою.

На думку Є.І. Рабіновича, дані інститути не були органами самоврядування в повному розумінні слова, так як підпорядковувалися центральним урядовим установам, виконували переважно їх доручення, були частиною держапарату. Приватні землі, які не приписані князівського двору, входили в коло місцевого управління, якому приділялося все те, чим князівський двір не керував сам. Намісники здійснювали повноваження в місті, волостелі управляли волостю [52, с. 79]. Кормленщики були представниками верховної влади, їм підкорявся адміністративний апарат. Кожне розпорядження намісника і волостеля прямувало на підтримання громадського порядку, але служило джерелом доходу, «годування» (звідси - сама назва) для глав місцевої адміністрації [4, с. 38]. Самовладдя кормленщиків досягло апогею в період боярського правління на початку правління Івана IV. Потреба в перетвореннях усвідомлювалася верховною владою.

В.Є. Постіков, зазначає, що тенденції, які проявляються в обшинному устрої середини XIX століття, змушують шукати свого пояснення у останній чверті XVIII століття. В Олександрійському, Єлизаветградському та інших повітах поміщицькі селяни відмовляються від перерозподілів. За свідченням земських статистиків, в таких громадах «стремятся ничего не иметь общего» [45, с. 91]. Зрозуміло, що тут маємо вплив різноманітних факторів. Особливо слід відзначити вплив реформи 1861 року, складання статутних грамот і викупних платежів. Але зрозуміло і те, що подібне не могло виникнути на голому місці. Маємо фактор збереження традиційного устрою колишніх поміщицьких підданих з такими елементами, як «спадщина» і «батьківщина». Зовсім інше у державних селян, де зберігається поземельна община з корінними перерозподілами і подушними розкладками землі. Саме урядова політика останньої чверті XVIII століття щодо Південної України і взагалі щодо селянського питання прислужилася штучному впровадженню в регіоні обшинного устрою.



М. Козирева пояснює створення національних районів саме з німецьких тим, що для радянської влади небажаним було наростання еміграційного руху, а також протестами самих мешканців [32, с. 120]. І справді, у доповіді НКВС УСРР від 22 грудня 1923 р. «Про політичне становище в німецьких колоніях Варварівського району Миколаївської округи» зазначено, що прикріплення цих колоній до сілрад із переважаючим російським населенням призводило до спалахів міжнаціональної ворожнечі, які виникали на мовному ґрунті, а також через землеволодіння [53, с. 81].

У нашій країні наука управління стала набувати чіткі обриси в 1920-і рр., коли розроблялися концепції відомих російських вчених: Л.А. Бизова, А.К. Гастєва, П.М. Керженцева, Е.Ф. Розміровіч і ін. А.К. Гастєв, який спеціалізувався в області організації праці та управління виробництвом, заклали в основу свого підходу ідею так званої «вузької бази». Суть концепції полягала в тому, що всю роботу з наукової організації праці та управління виробництвом слід починати з упорядкування праці окремої людини, ким би вона не була виконавцем або керівником. А.К. Гастєв чітко розділяв управління виробництвом на два об'єкта наукового вивчення: управління речами і управління людьми. Констатує наявність двох видів управління, він вважав, що існують загальні риси, властиві обом видам: «Робочий, який управляє верстатом, є директор підприємства, яке відоме під ім'ям верстата» 1. Спираючись на цю ідею, А.К. Гастєв підходив до питань управління з точки зору раціональної організації робочого місця, поширюючи потім отримані висновки на управління не тільки підприємством, а й державою. Він виявив ряд функцій, неминуче виконуваних кожним працівником. Цими функціями, які беруть вид безперервного ряду, є, по Гастєву, «розрахунок-установка-обробка-контроль-облік-аналіз-систематика-розрахунок-установка». Він поширив цю ідею як на управління речами, так і на управління людьми [14, с. 72]. Названий автор, вказує А.І. Кравченка, поставив питання про нову, комплексної науці, по його термінології «соціальної інженерії», яка повинна стати наукою «про закони суспільного механіки і громадського управління» 2. У 1920-ті рр. були

опубліковані і основні роботи П.М. Керженцева, чий підхід до управління вельми своєрідний. Цей автор зосередив свою увагу на управлінні людьми, людськими колективами, незалежно від сфери їх діяльності. У своїх теоретичних побудовах він відштовхувався від сформульованого їм же положення про те, що застосування наукових принципів можливо не тільки по відношенню «до господарської праці людини або до виробництва, але і на будь-якої організаційної роботи» [8, с. 77].

В цей же час було сформульовано ще одне теоретичне спрямування – «виробнича трактування управлінських процесів». Його автори – Е.Ф. Розмірович, Л.А. Бизов. Основний методологічної ідеєю даного напрямку було положення про наявність спільних рис у виробничому й управлінському процесах. Відповідно до цієї точки зору, по-перше, виробнича діяльність і управлінська діяльність складаються з одних і тих же елементів (сировини, знарядь праці, робочої сили), по-друге, будова як виробничих, так і управлінських апаратів засноване на одних і тих же принципах. Творці «виробничого трактування» розуміли управління як діяльність «чисто технічного характеру, процес, напрямки і керівництвом застосування робочої праці в виробництві або в адміністративних апаратах, здійснюваний певною категорією осіб за допомогою ряду технічних прийомів над сукупністю людей і речей» Те ж саме мав на увазі Л.А. Бизов, коли писав, що цей процес, що складається з «розпорядчих, які плануються, наглядових, контролюючих, регулятивних в широкому сенсі цього слова дій, взятих самих по собі, слід розглядати, таким, яким принципово нічим не відрізняється від власного виробничого процесу» [57, с. 90].

Аналіз місцевого самоврядування як ресурсу соціально-управлінського розвитку – це складне, багаторівневе завдання, що вимагає застосування міждисциплінарного підходу. Названа наукова проблематика була і до сих пір є об'єктом дослідження фахівців з різних галузей наукового знання: соціологів, юристів, політологів, філософів, істориків та інших. Так, дослідженню питань соціально-управлінської природи місцевого самоврядування та муніципальної

влади, форм безпосередньої демократії, визначення місця органів місцевого самоврядування в структурах публічної влади присвячені роботи Авак'яна С.А., Баглая М.В., Барбашева Г.В., Бачило І. Л., Бондаря Н.С., Бурова О.М., Васильєва В.І., Велихова Л.А., Ємельянова Н.А., Еремян В.В., Єршова А.Н., Замотаєва А.А., Захарова В.М., Іванова В.М., Ігнатюк Н.А., Іллінського І.П., Князева С.Д., Кокотова А.Н. та інших.

Проблемами впливу авторитету публічної влади і централізації адміністративного управління на здатність людей до ініціативним діям, самоорганізації і самоврядування, а також вивченням соціально-психологічних технологій стимулювання і придушення громадянської активності різних соціальних груп займалися С.Аш («Конформізм в групах»), І. Берез («Удосконалення організації місцевого самоврядування»), М. Шериф («Психологія соціальних норм»), Д.Г. Гусєв («Соціальне програмування»), Р. Джонс (Експеримент «Третя Хвиля»), Р. Докінз («Ідеї-віруси», «меми»), Ф. Зімбардо («Стенфордський тюремний експеримент»), П. Кармайкл («Місцеві органи влади»), С.Г. Кара-Мурза («Маніпулювання свідомістю»), С. Мілгрем («Підпорядкування авторитету»), В.С. Мухіна («Вплив авторитету на поведінку, навіювання, конформізм»), Г.В. Тюрін («Самоврядування в селах»), М.А. Чартаєв («Модель самоврядування в колективних господарствах») та інші.

Природу місцевого самоврядування, його взаємини з державною владою описували Г. Туре, А. Токвіль («Теорія вільної громади»), О. Ресслер, Р. Моль, В. Лешков, А. Васильчиков («Суспільно-господарська теорія»), Л. Штейн, Р. Гнейст, А.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський («Державна теорія»), Г. Еллінек, Б. Чичерін («Юридична теорія») та інші.

На жаль, завдання вивчення впливу соціально-управлінських процесів формування структур публічної влади на здійснення місцевого самоврядування ускладнюється відсутністю фундаментальних наукових розробок у цій галузі. Увага сучасних вчених і фахівців, що займаються дослідженням соціально-управлінських аспектів організації публічної влади, державного будівництва та

місцевого самоврядування, як правило, звернуто в протилежну сторону, в напрямку дослідження і вдосконалення діяльності існуючих механізмів соціального управління, формування структур публічної влади і адміністративної системи в цілому.

Більший інтерес викликають праці дослідників на рубежі XIX-XX ст. в яких окремі аспекти даної проблематики розкриваються найбільш змістовно особливо в тій чи іншій мірі присвячені: вивченню інституту місцевого самоврядування як ресурсу суспільного розвитку і форм безпосередньої демократії, а також визначенню їх місця і ролі в системі організації публічної влади (В.П. Алексєєв, І.Д. Беляєв, В.М. Гессен, В.Н. Латкин, Л.А. Тихомиров та ін.) [3, с. 52];

- аналізу соціально-управлінських процесів формування структур публічної влади, формування інституту державного;

- розвитку правової системи держави в ході історичного процесу, розгляду елементів права як соціально-юридичного явища і соціально-управлінського інструменту в системі організації місцевого самоврядування та діяльності структур публічної влади (В.М. Грібовський, Д.Я. Самоквасов, В.І. Сергійович, О.М. Філіппов та ін.) [17, с. 29].

Зазначеними вченими був розроблений широке коло проблем, пов'язаних з організацією публічної влади і соціального управління на місцевому рівні в Росії з найдавніших часів. Аналізувалася соціальна природа: держави як інституту управління суспільством; державної влади, вдягаються у форму правових актів; споконвічних форм самоврядування у вигляді вічових зборів; освіти службових відносин і перших державних посад; одноосібної княжої влади і її подальшої абсолютизації; формування зачатків парламентаризму і професіоналізації державно-управлінської діяльності; та інших соціально-управлінських явищ.

Історію створення та функціонування об'єднаних територіальних громад в період Київської Русі досліджував науковець, історик, державотворець М. Грушевський. Науковець дослідив процес розвитку та функціонування

територіальної громади, починаючи з родин та родів, і показав, як на істинному періоді розвитку сімейні зв'язки притуплялися і зміцнювалися "мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної", як наслідок розподілу родин «племена осідали побіч себе групами, і згодом, як більше їх коріння та ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові роди, зв'язані спорідненням і творили громаду» [18, с. 203]. За М. Грушевським, «сільській групі «родів» – дворищ доволі близько відповідає громада Руської Правди – «вервь».

Вона, з одного боку, не стільки не велика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ, счинений на її території, з другого боку – це «союз вільний, її члени розпоряджаються собою і укладають між собою умови» [18, с. 204].

«Руська Правда» уже суттєво реально налагоджувала діяльність верві (територіальної громади). У джерелах находимо дані, що «Руська Правда» прямо повідає про вервь або має її на увазі у 15 статтях. У них вона виразно вважається як територіальна організація сільського народонаселення з реально конкретними функціями. На це насамперед свідчить обширна територія, яку тримає вервь, що закріплено в «Руській Правді» [21, с. 108]. У багатьох статтях «Руська Правда» накладає речову відповідальність за злочини, вчинені на території верві, головне на конкретну особу – злочинця, а вервь відгукується лише тоді, коли його не знайдено [46, с. 349]. А те, що відповідальність виявляється у речовій компенсації у вигляді штрафу, означає, що конкретна особа, член верві, мала економічну самостійність.

М. Владимирський-Буданов, пояснюючи термін «вервь» писав: «... та сама одиниця провінціального розподілу як у південних і в північних землях зветься верв'ю (корінь слова спільний індоєвропейський *worf*). Тій самій одиниці повідають і назви «сотня» не тільки в міському, але і в провінціальному поділі» [11, с. 84].

Згодом, як наголошує С. Юшков, «вервь – це архаїчний інститут, який в головних руських осередках зобов'язаний був щезнути з розвитком феодальних взаємовідносин. Замість верві стали оформлятися сільські громади» [69, с. 88].

Еволюція територіальної громади в Україні тривала століттями. Роль та значення громади завжди були важливими в українському суспільстві.

Наприкінці XIX ст. Іван Франко, обмислюючи над важливістю громад у політичному житті країни, писав: «... коли усякий повіт, усякий край, кожна країна складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і основоположна задача тих, що керують державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре класифікувати і розумними правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле упорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий»[59, с. 36].

Упродовж власного існування територіальна громада в Україні реалізувала низку серйозних функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого і нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функція, раціональний розподіл коштів та повноважень керівництва, спроба охопити повністю територію балами землі тощо.

Так для забезпечення правопорядку в громаді, безпеки її членів, збереження майна у селах та містах створювали спеціальну поліцейську службу. Сакраментальним поручником правопорядку була також нічна варта, відома в Україні повсюдно ще з часів необхідної оборони громади від зверхнього нападу. К.Левицький, який приділяв територіальній громаді велику увагу, у своїй праці «Наш закон громадський...» писав, що, згідно з громадським статусом, «нічна варта повинна була сторожувати від весни до осені (від Великодня до Михайла) з 12 год. вечора до 5 год. ранку, а взимку і напровесні (від Михайла до Великодня) – з 11 год. вечора до 6 год. ранку»

[34, с. 90.]. Виявляючи порушення громадського порядку, особливо злодіїв, чи коли траплялася пожежа, село сповіщали дзвоном, рідше ударом у залізну рейку або іншим відомим у селі сигналом.

На сучасному етапі державотворення, починаючи з 2015 року, в Україні активно та вдало впроваджується реформа децентралізації, мета якої розширити повноваження місцевого самоврядування, надати право вирішувати питання на місцях, позбутися впливу з центру на периферію тощо.

Станом на 2019 рік в Україні створено 900 об'єднаних територіальних громад. 1311 громад у перспективних планах областей України, які затверджені Урядом. Процес триває. Після об'єднання територіальних громад постає питання організаційно-матеріального забезпечення структури та управлінської діяльності громади. Для цього не вистачає професійних кадрів, матеріального стимулювання, модернізації управлінської структури забезпечення функціональності громади тощо.

Організаційне забезпечення управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах здійснює два відділи апарату громади – організаційний та загальний відділи. Перший, який відповідає за проведення та організацію заходів, підготовки документів, створення умов для підвищення репутації та авторитету керівництва громади. Загальний відділ відповідає за кореспонденцію, документний оборот в структурі, контролю за дотриманням нормативної бази тощо.

На сьогодні, організаційне забезпечення потребує оновлення та нових механізмів здійснення управлінської діяльності. Тому питання залишається актуальним та відкритим для об'єднаних громад так і для місцевого самоврядування в цілому.

Таким чином, автором було досліджено історію місцевого самоврядування та концепції науковців щодо розвитку та функціонування місцевого самоуправління (В.М. Грїбовський, Д.Я. Самоквасов, В.І. Сергїйович, О.М. Фїліппов) тощо. Розглянуто історичну еволюцію

створення територіальних громад в Україні ( М. Грушевський, В. Довшенко, І. Франко).

## **1.2. Характеристика основних понять дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад**

«Управління» близьке за змістом до поняття «керівництво», яке часто використовують, але, на думку А. В. Філіппова, це скоріше важливий її компонент, який забезпечує організацію співпраці в керованих системах. Посібник окремий випадок керування і має наступні відмінності: покликане викликати чиюсь діяльність, обмежуватися впливом на людей, передбачати взаємодію суб'єктів (керівника з підлеглими).

Управління в рамках управлінської праці – це завжди керівництво, а керівництво – це перш за все управління людьми, тому термін «керівництво» застосуємо тільки по відношенню до людей. Керівництво, таким чином, являє собою частину системи управління, це вид управління, властивий суспільству, якщо мова йде про управління людьми, групами людей, відносинами між ними, громадськими утвореннями, організації взаємодії між ними, однією з функцій у змісті управлінської діяльності [20, с. 99]. Кілька значень цього терміна призводить В.В. Щербина: керівництво «як персоніфікована діяльність посадової особи в організації, пов'язана з безпосереднім управлінням персоналом (діяльність з управління людськими ресурсами в організації)»; «Як прояв лідерства в системі формальних відносин»; «Як тип організаційної поведінки, обумовлений певним посадовим статусом і передбачає владні повноваження» [55, с. 101]. Е. А. Смирнов пропонує розуміти керівництво як «синтетичний» (інтегральний) спосіб управлінської діяльності, заснований на силі особистого впливу і застосуванні легітимної влади, спрямованої на організацію співробітництва працівника для досягнення наших спільних цілей, а також органічно сполучає в собі різні управлінські позиції і ролі» [47, с. 62].



Керівництво, на думку Р.Х. Шакурова, складається з адміністрування та лідерства, які виступають як засоби впливу.

Теоретичне відтворення дійсності і її уявне творче перетворення можливо лише в системі категорій, розглянемо управлінську діяльність в площині характерних ознак і властивостей. Саме категорії є необхідним інтелектуальним засобом вдосконалення управлінської діяльності її перетворення.

Щоб проаналізувати і правильно зрозуміти зміст характеристик управлінської діяльності, простежити існуючі зв'язки між вищезначених категоріями, на теоретичному рівні представимо авторське бачення термінів «праця» і «діяльність». У зв'язку з цим розглянемо понятійний апарат, пов'язаний з терміном «праця керівника».

У тлумачних словниках української мови діяльність трактується як заняття, працю, робота будь-яких органів [38, с. 231]. Словник синонімів підкреслює, що поняття «праця» аналогічно поняттю «діяльність» [53, с. 801]. Однак, на наш погляд, зміст соціальних явищ, що позначаються розглянутими термінами, має певні відмінності. Їх можливо розмежовувати в першу чергу на рівні конкретного суб'єкта. Причому поняття «діяльність» дещо ширше, так як в нього входить не тільки праця, як область матеріального виробництва, а й комунікації, взаємні зв'язки з іншими людьми, включаючи субординаційні відносини.

На думку філософів і соціологів, сутністю будь-якої соціальної реальності є сукупність актуальних і пропорційних змін і перетворень, які здійснює організація як певний колектив працівників для підтримки цілісності і стійкості при співпраці з іншими соціальними утвореннями, а також забезпечення їх динамічної рівноваги із зовнішнім середовищем; здатність розвиватися в короткостроковій і довгостроковій перспективі [64, с. 23]. Тому діяльність формує не будь-які зміни, а лише ті, які цілеспрямовані на збереження властивої організації предметної визначеності [16, с. 40].

Аналіз спеціальної літератури, яка висвітлює дане питання, свідчить про те, що в широкому розумінні поняття «управлінська діяльність» включає весь

спектр елементів організаторської роботи, пов'язаної з управлінням: організаційна структура, кадри, інформаційне забезпечення, планування, контроль, регулювання, облік. У більш вузькому плані управлінська діяльність пов'язується з підготовкою, прийняттям та організацією здійснення управлінських рішень. Окремі автори визначають управлінську діяльність як праця керівника по визначенню мети і завдання управління, обробці інформації, вироблення та прийняття рішення, виконавцями якого будуть окремі співробітники або колектив у цілому.

Однак не можна погодитися з поширеною в науковій літературі точкою зору, згідно з якою управління (особливо в правоохоронній сфері) трактується виключно через поняття «діяльність», що ускладнює сприйняття всієї багатогранності цього явища. Зміст такої діяльності полягає лише в правотворчості, виконанні дій адміністративного характеру, напрямку її на реалізацію нормативних приписів, правових установок і проведенні організаційних заходів. Однак таке трактування управління «розмиває» його цільову сутність, об'єктивні результати їх досягнення. Такий підхід завжди дозволяє створювати видимість управління за допомогою видання великого числа правових актів і проведення безлічі організаційних заходів.

а) Пояснювальний принцип – категорію філософсько-методологічного змісту, що виражає базове підставу людської істоти;

б) предмет неупередженого наукового аналізу, тобто щось синтезується і відтворюється в формі нового знання в наукових теоріях і дефініціях;

в) предмет проектування, надає можливість визначати умови та способи ефективної (оптимальної) реалізації конкретних видів діяльності;

г) предмет управління, те, що слід організувати на основі сукупності фіксованих ознак.

Від родового поняття управління, розглянемо по відношенню до нього видове – управлінська діяльність. У психології і в менеджменті не існує термінологічної єдності для поняття «управлінська діяльність». І поняття «управління» виступає синонімом поняття «управлінська діяльність».

М. Мескон, М. Альбертом, Ф. Хедо-Урив поняття управління розкривається через змістовні і результативні показники діяльності як процес, необхідний для досягнення цілей організації, що включає мотивацію, планування, організацію і контроль. За думки Пітера Ф. Друкера, управління – це особливий вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Ці думки об'єднуються наступним визначенням Лі Яккока: управління являє собою не що інше, як налаштування на працю [37, с. 104]. Багато авторів, які ототожнюють ці поняття, виходять часто з визначення управління як діяльності, що проводиться людиною. Але з цієї позиції оператор як частина системи «людина-машина» (СЛМ) є суб'єктом управління, так як включений в процес управління СЧМ. Так, наприклад, Ф. Кутта і колектив вказують, що діяльність людини в керуючих системах поділяється на такі види управління, як управління технічними засобами (людина-машина) і управління соціально-економічними системами (людина-людина), які найбільш складний [65, с. 20]. Термін «управлінська діяльність» як вид професійної діяльності необхідно розглядати лише стосовно до другої системі. І згідно другим визначенням, «управлінська діяльність» – це діяльність з управління персоналом (А. Файоль) або по здійсненню намічених цілей із залученням інших людей (Дж. Хант). Управлінська діяльність визначається як діяльність по забезпеченню спільної діяльності, що будується за ієрархічним (керованого) принципу [1, с. 43]. Особливістю такої діяльності є той факт, що це діяльність з організації іншої діяльності. Управлінською діяльністю, за визначенням Л. Ю. Левковича, є діяльність, при якій одна людина науково-методичний електронний журнал впливає реально на поведінку інших членів через механізм влади і забезпечує досягнення колективом поставленої мети [35, с. 71]. Представник «класичної» школи управління (що є історично першим напрямком американської теорії управління) А. Файоль в своїх працях вказував, що для досягнення цілей організації персоналом необхідне здійснення шести типів операцій-функцій (термін використовується у значенні сукупність діяльностей). До операцій-функцій належать технічна діяльність (виробництво),

фінансова (залучення капіталу), комерційна (купівля, продаж), страхова (забезпечення безпеки), облікова (бухгалтерія, калькуляція), адміністративна (передбачення, організація, керівництво, координація, контроль) [58, с. 205]. Завданням останньої (адміністрування) є підтримка цілісності організації, що стає можливим завдяки управлінській діяльності, яка дозволяє здійснити реалізацію всіх інших перерахованих видів діяльності.

З огляду на цю точку зору, поняття «діяльність» можна пояснити через доцільну активність суб'єкта, спрямовану на зміну і перетворення об'єкта впливу для підтримки цілісності і рівноваги з середовищем існування. При цьому доцільність слід розглядати як діяльність з цільовою установкою. Доцільна діяльність, по суті, є властивість кожної людини і спільнот. Лише вони можуть за допомогою свідомості формулювати ідеальні моделі поведінки і підпорядковувати їм свою діяльність. У зв'язку з цим розкрити зміст категорії «діяльність» без взаємозв'язку і з поняттям «управління» неможливо. Управління можна уявити без діяльності, воно є необхідною складовою частиною діяльності, внутрішньо притаманне їй.

Слід зазначити, що управлінська діяльність має ряд ознак.

1. Є складовою частиною загального процесу функціонування організації, як колективу співробітників, і пов'язана з усіма напрямками діяльності.
2. Носить підлеглий характер по відношенню до виконавської діяльності. Управлінська діяльність – синтез індивідуальної та спільної діяльності. Для неї характерна не пряма, а опосередкована зв'язок з кінцевими результатами функціонування організації. Принципова особливість управлінської діяльності полягає в тому, що в процесі її здійснення створюються організаційні, правові, ресурсні та інші умови для виконання основних завдань, покладених на відповідну організаційну структуру. Сама ж по собі управлінська діяльність не має будь-які цінні папери. Її призначення полягає в забезпеченні реалізації цілей, завдань і напрямів діяльності соціальної системи. Тому її можна представити у вигляді сукупності вироблених людьми умінь, навичок, способів, операцій і дій людини в галузі управління.

3. Володіє інтелектуальною якістю. Це властивість яскраво проявляється при виробленні та реалізації управлінських рішень – декларативні вказівки, безглуздий наказ лише дискредитують керівника. Управлінська діяльність – складна праця керівного складу, який володіє особливим інтелектуальним якістю: пошуком і проникненням в сутність явищ, динаміку подій, подоланням нескінченних перешкод мінливості і неоднозначності факторів середовища, недоступних рутинному керівнику. Сенс управлінської діяльності полягає в отриманні оптимального результату керованого впливу, що неможливо без інтелектуальних, творчих зусиль.

4. Несе велике інформаційне навантаження, що вимагає опрацювання великих потоків даних, на основі яких приймаються управлінські рішення. В сучасних умовах масив інформації зріс у багато разів, тому в роботі управлінського апарату повинні використовуватися інноваційні процеси, нові інформаційні технології. Від якості соціально-правової інформації, її новизни та достовірності залежить ефективність прийнятих рішень.

5. Має волевий характер. Воля розуміється як баланс дуже обмежена мети діяльності та внутрішніх зусиль, необхідних для її здійснення. Специфіка управлінської діяльності пов'язана з наділеними в установленому порядку повноваженнями, які нерідко реалізуються певним примусом до виконання співробітниками нормативно встановлених дій. Робота в колективі з необхідністю диктує підпорядкування внутрішнього «його» виконання посади, можливої переоцінки особистих якостей і узгодження своїх дій із загальними цілями. Часом навіть зовнішній вигляд посадової особи має суттєве виховне значення.

6. Завжди здійснюється в колективному середовищі. Організаційна побудова по підрозділах і штатних посад будь-якої організації формує лише логічну модель упорядкування спільної праці членів колективу, що передбачає налагодження співробітництва як всередині організації (внутрішня взаємодія), так і поза нею (зовнішня взаємодія), а також координацію зусиль для вирішення спільних завдань.

7. Є складним механізмом психологічної взаємодії між керівником і підлеглим. У зв'язку з цим всі управлінські дії керівника повинні ґрунтуватися на знанні психологічних особливостей співробітників, їх мотивації, умінні поставити себе на місце підлеглого, передбаченні подальшого розвитку ситуації, визначенні можливих найближчих і віддалених наслідків.

Таким чином, під управлінською діяльністю слід розуміти організаційне забезпечення функціонування апаратів, органів, підрозділів, служб соціальних систем, спрямоване на ефективне і раціональне досягнення нормативно закріплених цілей в будь-якій сфері. Мета управлінської діяльності – забезпечення ефективного функціонування організаційної системи.

Наступне поняття дослідження це організаційне забезпечення. Організаційне забезпечення – сукупність методів і засобів, що регламентують взаємодію працівників з технічними засобами і між собою в процесі розробки і експлуатації інформаційної системи.

Організаційне забезпечення реалізує наступні функції:

- аналіз існуючої системи управління організацією, де буде використовуватися ІС, і виявлення завдань, що підлягають автоматизації;
- підготовку завдань до вирішення на комп'ютері, включаючи технічне завдання на проектування ІС і техніко-економічне обґрунтування її ефективності;
- розробку управлінських рішень по складу і структурі організації, методології вирішення завдань, спрямованих на підвищення ефективності системи управління.

Організаційне забезпечення створюється за результатами передпроектного обстеження на 1-му етапі побудови баз даних, з цілями якого ви познайомилися при розгляді інформаційного забезпечення [22].

Наступним поняттям є об'єднані територіальні громади. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування України» ст. 1: територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або

добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

При прочитанні Конституції України, закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виявляється, що територіальні громади (територіальні громади) є основним фундаментом всієї структури влади держави України.

Об'єднані громади утворюються в результаті добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, – селищним, центром якої визначено село, – сільській. У селах, де проживає більше 50 осіб, вибирають сільського старосту, який входить до виконкому об'єднаного ради [1, с. 56]. Після утворення, ОТГ отримує ресурси об'єднання населених пунктів, а також відповідні повноваження. Крім цього, ОТГ переходять на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, виходять з підпорядкування районних рад, а також самі визначають напрям розвитку і на що витратити зароблені гроші. Створення ОТГ спрощує отримання адміністративних послуг, роблячи його ближче до людей: в кожній ОТГ створюється свій центр надання адміністративних послуг (укр. Центр надання адміністративних послуг, ЦНАП).

Таким чином, автором було уточнено основні поняття дослідження як «управління», «управлінська діяльність», «організаційне забезпечення», «об'єднані територіальні громади».

### **1.3. Принципи та методи дослідження організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад**

Для того, що наше дослідження було науковим, необхідно використовувати певну методологію.

Логіка наукового дослідження відображає певні наукові принципи. Сутність принципу об'єктивності полягає в тому, що сам історичний процес вивчається нами шляхом критичного аналізу історичних джерел, що є безпосереднім адекватним відображенням у різноманітних формах минулого щодо поглядів на розвиток проблем та становлення місцевого самоврядування та громад в Україні.

Наступний принцип – принцип історизму. Сутність принципу історизму відіграє визначальну роль в процесі висвітлення генези розгляд концепції управлінської діяльності у громадах, конституювання і трансформації соціальної теорії в той чи інший історичний період, дослідження місця і значення організаційного забезпечення діяльності громад.

Системний принцип у нашому аналізі допоможе провести комплексне дослідження соціального світу об'єднаних територіальних громад, який розглядається нами як система, як єдине ціле з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин.

Принцип комплексності при дослідженні категорій і понять, які використовуються у науковій розвідці, дає повний розгляд головних характеристик. Тільки у такому випадку вони наповнюються конкретним змістом і одержують визначений зміст.

У дослідженні застосовується і метод сходження від абстрактного до конкретного, який передбачає виділення у конкретному з двох сторін: по-перше, чуттєво-конкретного, власне дійсності, яка виступає вихідним пунктом наукового дослідження; по-друге, конкретного у мисленні, яке виступає як процес синтезу після розчленування цілого на окремі сторони, елементи, їх відокремленого дослідження та наступного вивчення в усьому комплексі взаємозв'язків і єдності різноманітних проявів з численними визначеннями діяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад та структур, які займаються організаційним забезпеченням.

Єдність теорії та практики (пояснювальний принцип наукового пізнання та завдання науки на службі практиці) дає зрозуміти весь потенціал наукової



роботи. З точки зору теорії – які саме існують теоретичні бази дослідження організаційного забезпечення об'єднаних територіальних громад, з точки зору практики – як теорія втілюється, що саме впливає на забезпечення публічно-управлінської діяльності в громаді.

На основних принципах дослідження будуються найголовніші підходи та методи наукової розвідки.

Методологія (від грецького - слово, поняття, вчення) система принципів і способів організації і побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему, система спеціально апробованих правил і нормативів пізнання і дії, які співвідносяться із властивостями і законами дійсності. Методологічну основу дослідження даної теми складає наука методологічних підходів, зокрема системний підхід, який аналізує об'єднану територіальну громаду та шляхи її покращення для оптимізації та ефективності її діяльності.

Структурно-функціональний підхід передбачає дослідження внутрішньої будови об'єднаних територіальних громад, котрі складаються із множини взаємопов'язаних елементів, яка забезпечує цілісність системи. Головними фігурантами структури виступають голова об'єднаної громади та новообрані депутати місцевої ради, дієвий виконавчий комітет з відповідною структурою тощо.

Функціями об'єднаних громад виступають:

- комунікативна, що дає змогу побудувати місток взаємозв'язку між владою та жителями території;
- інформаційна – надання інформації населенню щодо діяльності та роботи громади, інформаційні супроводження подій, або обговорення актуальних питань;
- управлінська, що здійснює контроль та управління як в структурі громади так на території в цілому.
- матеріальна, що забезпечує раціональне використання бюджетних коштів та їх розподіл на території;

- соціальна, що надає можливість на високому рівні забезпечити надання соціальних послуг, соціальних пільг для незахищених верств населення;
- культурна, що забезпечує розвиток культурного середовища, національно-патріотичне виховання молоді, участь населення у культурній спадщині території;
- захист прав та інтересів населення тощо.

Соціально-комунікаційний підхід, що являє собою обмін між людьми або іншими соціальними суб'єктами цілісними знаковими повідомленнями, у яких відображені інформація, знання, ідеї, емоції тощо, обумовлений цілим рядом соціально значимих оцінок, конкретних ситуацій, комунікативних сфер і норм спілкування, прийнятих у даному суспільстві. Це означає саму систему діалогу між відповідальними працівниками громади щодо забезпечення її діяльності. Захист та відстоювання інтересів громадами перед зовнішніми та внутрішніми чинниками, комунікація із інвесторами золо розвитку та спроможності громади тощо.

У роботі застосовуються такі методи як порівняльно-історичний метод, який дає змогу вивчати соціальні події та явища, пов'язуючи їх з історичними умовами, а також якісними змінами на різних етапах розвитку, що й характерне для становлення місцевого самоврядування та громад.

Порівняльний метод, який буде застосований для порівняння організаційного забезпечення двох громад Запорізької області – Чернігівської та Кам'янсько-Дніпровської.

Метод персоналізації, який означає процес усвідомлення суб'єктом власної особистості як суспільно значимою, результатом чого виступає його активна діяльність, спрямована на трансляцію іншим своєї індивідуальності. Таким чином, даний метод буде застосований у визначені суб'єктів публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.

Слід зазначити загальнонаукові методи, які застосовуються у нашій роботі.

Аналіз і синтез – методи пізнання. Аналіз – мисленеве розчленування цілого предмета на його частинки, видокремлення часткових ознак, атрибутів предмету і досліджування їх як певних елементів цілого. Зазначений метод спрямований на формулювання внутрішніх тенденцій і перспектив предмету. У нашій роботі даний метод застосовуються для дослідження особливостей характеристик комунікації, особистісних якостей у діяльності громади. Синтез – зворотній процес – мисленеве поєднання в одне ціле розчленованих частинок предмету. Даний підхід в процесі пізнання передбачає, вправність збудувати цілісний образ, модель досліджуваного предмета. Даний метод доцільно використовувати при дослідженні концепцій публічно-управлінської діяльності.

Індуктивний і дедуктивний методи пізнання – загальні види розумових міркувань, взаємопов'язаних методами пізнання. Дедукція – перехід від більш загального знання до менш загального. Даний метод наукового пізнання застосовується для дослідження уточнення понять, генези розгляду громад, цілей та завдань організаційного забезпечення. Індукція – загальний висновок, що робиться, виходячи зі знання про загальне чи часткове, тому доречно такий метод застосували при аналізі управлінської діяльності громади.

Отже, за допомогою використання сукупності вищезгаданих принципів та методів можна чітко визначити та дослідити теоретичні аспекти феномену громади на сучасному етапі розвитку суспільства та використати наукові доробки для вироблення напрямків оптимізації її розвитку.

Таким чином, автором досліджено історію становлення місцевого самоврядування, як початок функціонування та розвитку територіальних громад. Розглянуто історичну практику існування територіальних громад на прикладі концепцій М. Грушевського, В. Довженко, І. Франка, «Руської правди» тощо.

Автором уточнено основні поняття кваліфікаційної роботи, зокрема, управлінською діяльністю слід розуміти організаційне забезпечення функціонування апаратів, органів, підрозділів, служб соціальних систем,

спрямоване на ефективне і раціональне досягнення нормативно закріплених цілей в будь-якій сфері. Мета управлінської діяльності – забезпечення ефективного функціонування організаційної системи. Організаційне забезпечення – сукупність методів і засобів, що регламентують взаємодію працівників з технічними засобами і між собою в процесі розробки і експлуатації інформаційної системи. Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Методологічний ряд наукового дослідження складають підходи як історичний, системний, структурно-функціональний, методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, порівняльно-історичний тощо.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

#### **2.1. Поняття та зміст публічно-управлінської діяльності в державі в умовах децентралізації**

У сучасній науковій літературі відсутнє однакове розуміння природи публічної влади та публічної діяльності.

Оскільки публічне управління – це не тільки адміністративний, але й політичний процес, то його системне розуміння включає дії формальних та неформальних акторів, залучених до процесу прийняття і виконання рішень, і формальних та неформальних структур, створених для сприйняття і виконання цих рішень. Уряд разом з бюрократичним апаратом є найважливішими, але не єдиними акторами цього процесу. Останній включає також діяльність неурядових організацій, аналітичних, мозкових центрів, релігійних лідерів, фінансових інститутів, політичних партій, груп інтересів і т.д.

У світовому суспільствознавстві спочатку існують і продовжують бути досить поширеними два основні підходи до розуміння місця і змісту науки публічного управління серед інших соціальних наук. Перший підхід визначає дану сферу гуманітарного знання як системне об'єднання концептів і дослідницьких інструментів, розроблених іншими науками, необхідне для рекомендацій практикам управління. Ще Г. Лассуелл, відзначаючи міждисциплінарну природу публічної політики, вважав за необхідне для раціоналізації публічного управління посилювати інтеграцію політичної науки з соціологією, економікою, правом і управлінням бізнесом, що дозволить підвищити точність аргументації [33, с. 71]. Дана позиція визнає громадське управління як деяку інтеграцію досягнень різних наук, то, що Г. Лассуелл називав «policy sciences». З цієї точки зору публічне управління як самостійна наука не існує. Воно є професійною діяльністю управлінців в державних,

муниципальних і неурядових організаціях, що використовують досягнення «policy sciences».

Другий підхід, визнаючи роль інших соціальних наук (політичної теорії, економіки, історії, соціології, юриспруденції), проте вважає, що вже приблизно 150 років існує відносно молода, але все більш впливова самостійна наука, яка має свій понятійний апарат, свої концепти, своїх теоретиків, здатна пропонувати практиці громадського управління свої рекомендації. Причому цей зв'язок з практикою є відмінною рисою науки публічного управління, коли теоретичне і експертне знання виступають в тісному зв'язку і орієнтуються на конкретні потреби державних, муниципальних і громадських організацій.

Як писав гуру науки публічного управління А. Вілдавскі, експерт-дослідник завжди повинен говорити правду можновладцям про можливі альтернативи передбачуваного державного рішення, навіть якщо це може викликати неприйняття у осіб, що приймають рішення (ЛПР) [9, с. 43]. Для даного підходу типово поділ теоретичної сфери публічного управління як на загальні концепти наукового управління (теорія організації, теорії мотивації, адміністративна теорія), так і на специфічні концепції, орієнтовані саме на громадський сектор (теорія бюрократії, концепція «нового державного менеджменту», концепція «розумного регулювання», мережева концепція державного управління, теорія суспільного вибору та ін.).

Однак виділення предмета даної галузі знань ще не вирішує загальну проблему її ідентифікації. Прикордонне положення між теорією управління (менеджментом) та політичною теорією спочатку викликало певні труднощі при системному осмисленні публічного управління як залежною змінною від дій широкого кола акторів і впливу різноманітних суспільних процесів.

Визнаючи сам факт існування науки публічного управління, деякі дослідники виходять з так званого «дженералістського» підходу, розглядаючи її як субдисциплін, включену в загальне теоретичне поле менеджменту (управлінської науки). Стверджується, що менеджмент як загальна теорія управління дає для публічного управління ключові концепти аналізу

організацій та організаційної поведінки, без чого неможливо досліджувати питання публічного управління на мікрорівні (рівні організацій) [61, с. 5]. Близька до цього ідея ряду авторів, які наполягають на міждисциплінарному характері публічного управління, які включають політичний аналіз, фінансовий менеджмент, управління людськими ресурсами, інформаційний менеджмент і вивчення зовнішнього середовища [13, с. 110]. Іноді посилаються на дослідницьку традицію, закладену ще В. Вільсоном, який писав, що «державне управління знаходиться за межами власне політичної сфери. Питання державного управління не є політичними питаннями. Хоча політика і визначає завдання для органів управління, її втручання в процеси управління неприпустимо» [28, с. 12].

В сучасних умовах критика організаційного детермінізму в публічному управлінні особливо яскраво представлена в позиції неоінституціоналізму. Його видатні представники Дж. Марч і Дж. Олсен в своїй програмній статті в середині 80-х підкреслювали обмеженість спроб при вивченні дій політичних акторів абсолютизувати мікрораціональні фактори [36, с. 734]. Д. Кеттла конкретизував цю позицію на прикладах діяльності держапарату, показуючи неправомірність оцінки її ефективності, абстрагуючись від цілей державної політики. Звідси, зокрема, випливає багатозначність ключової проблеми підзвітності бюрократії [39, с. 88]. Вивчення легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління дозволяє всебічно показати сенс і зміст управлінських стратегій державотворення. Ці стратегії впливають з особливостей цілей діяльності державних структур. Тому вивчення публічного управління тісно стикається з дослідженнями з теорії політики, політичного аналізу, етики, політичної філософії, конфліктології, політичного прогнозування та ін. Крім того, важливо підкреслити, що публічне управління – це, перш за все, вплив владний, політичний, який має правову обумовленості, а в реалізації – силу державного апарату, який володіє засобами примусу.

Аналогічно і в СРСР були зроблені спроби звернутися до завдань державного управління, традиційно що відносяться до гуманітарної сфери, з позицій точного знання. Оскільки науку публічного управління, так само як і політичну науку, в СРСР не визнавали, найбільш значущими для теорії державного управління в цей період були роботи економістів-математиків (В.С. Немчинова, В.В. Новожилова, Л.В. Канторовича). Вони розвивали оптимізаційний підхід в державному плануванні [30, с. 328]. Погляд на народне господарство як на систему з єдиним центром управління і системою цілей дозволяв створити ефективний засіб організації гігантського інформаційного матеріалу і обґрунтованого вибору рішень. При цьому прийняті на різних рівнях рішення повинні були бути погоджені між собою балансовими матеріальними співвідношеннями і дотримуватись основних народногосподарським цілям. Таким чином, обґрунтовувалася можливість децентралізованих рішень з дотриманням загальних інтересів комплексу за рахунок праного формування оцінок в локальних моделях.

Вчені ставили завдання створити систему інформації, звітності, показників і стимулів, яка дозволяла б локальному органу управління оцінити вигідність тих чи інших його рішень з точки зору господарства в цілому. Таким чином для локального органу управління вигідним ставало те, що було вигідно для всієї системи, така система допускала можливість контролю правильності управлінських рішень з позицій всього господарства країни.

А.Г. Барабашев і В.В. Уткіна виділяють 23 предметних поля досліджень у вітчизняній школі з державного і муніципального управління, визнаючи, що в основному вони аналогічні структурі активністю публікацій зарубіжних колег, хоча і спостерігалось відставання ряду напрямків, наприклад з проблематики інновацій або управління НКО [7, с. 5]. Разом з тим останнім часом з'являються нові і перспективні напрямки досліджень, серед яких хотілося б виділити роботи А.І. Соловйова по латентним відносинам в державному управлінні [56, с. 48]. якісно розвиваючі ідеї, закладені А.В. Леденева в її працях за



тіньовими управлінськими мережами і такому комунікативному інструменту, як блат.

Таким чином, публічне управління розвивається як професія, наука і освітня діяльність. З огляду на ту роль, яку держава і державне управління грають в світі, затребуваність наукового, експертного та організаційно-методичного знання повинна проявити себе в формуванні партнерських відносин між виконавцями-адміністраторами та дослідниками-аналітиками, заснованих на довірі та взаємних інтересах. Ці інтереси вимагають тісної спільної роботи по формуванню політичного курсу на федеральному, регіональному і місцевому рівнях на базі раціонального політико-управлінського аналізу з орієнтацією на суспільний інтерес, який виявляється за допомогою використання різноманітних форм громадської участі в обговоренні проектів державних і муніципальних рішень.

Тісним явищем із публічним управлінням є публічна влада. В.С. Чиркин публічну владу розглядає через поняття територіального громадського колективу як особливого виду об'єднання народу або його частини, що відрізняється особливими формами освіти, високим ступенем централізації в межах своєї території, особливим характером зв'язків між його членами і специфічними властивостями примусу, які мають публічно-владний характер [63, с. 33]. Саме в такому колективі і виникає публічна влада. Відносини тут регулюються і правовими нормами, і нормами моралі, звичаями і традиціями. Однак, на думку В. С. Чиркіна, пріоритет мають правові: «саме правовими нормами визначаються основи життєдіяльності територіального колективу і передбачається покарання за їх порушення» [63, с. 38].

В. Ф. Халіпов дає наступне визначення: «Публічна влада – влада (в присутності публіки), відкрита народу і його судженням, громадська за характером, не приватна, залучаються до управління широкі кола населення» [60, с. 42].

А. А. Югов вважає, що публічна влада «... є система загальної участі населення у вирішенні спільних справ» [68, с. 129.]. Він дає наступні

характеристики публічної влади. «Публічна влада – це будь-яка політична влада, здійснювана громадянами в колективних формах. Публічна влада – це особлива і самостійна влада, не збігається за своїм змістом і обсягом з владою державною. В даному разі, публічна влада, коли ми розуміємо її як владу народу в цілому, є вища форма влади [68, с. 131]. По суті, А.А. Югов ототожнює народовладдя і публічну владу. Він пише: «У найбільш укрупненому вигляді система влади народу (публічної влади) являє собою тріаду: 1) суб'єкти публічної влади; 2) об'єкти публічної влади; 3) механізм публічної влади» [68, с. 135]. В якості суб'єктів публічної влади автор виділяє певний народ в цілому, виборчий корпус, державу та її органи, муніципальну освіту і органи місцевого самоврядування, громадян в особистій якості, групи виборців, територіальні колективи громадян, громадські об'єднання. Об'єктами публічної влади названі такі суспільні явища, як людина і її різні соціальні, політичні та правові модуси; групи людей, сфери суспільного життя [68, с. 135]. Механізм публічної влади складає: стан влади, форма влади, вид влади, структура влади, інфраструктура влади, організаційно-правові способи реалізації влади.

Публічна влада має свою форму прояву – управління. Однак в юридичній літературі з цього приводу немає єдиної думки.

Так, одні вчені вважають, що управління – є процесом реалізації влади, її динаміки [15, с. 92]. «Управлінський процес являє собою здійснення публічної влади», – пише В. Є. Чиркин [63, с. 118]. Інші вважають, що управління є більш широким поняттям, ніж влада, яка є особливою формою, засобом управління людьми [27, с. 51]. Свого часу В. М. Горшенев писав, що «термін «управління» в якості змістовного елемента передбачає здатність владарювання» [15, с. 204]. На думку Р. Ієрінга, управління – вільне переслідування мети засобами суспільства в межах, встановлених нормами [26, с. 80]. Треті розглядають владу не просто як засіб управління, а й його неодмінною умовою. Управління як процес упорядкування та узгодження поведінки людей неможливо без переваги чієїсь керівної волі, будь то воля більшості або того, хто краще аргументує

своє рішення. А.А. Югов зазначає, що публічна влада є процесом впливу, управління, впливу на поведінку індивідів [68, с. 61].

Виділені позиції з даного питання не є взаємовиключними. Не дивлячись на уявну суперечливість названих позицій, вважається, що кожна з них об'єктивно виправдана. Категорія влади настільки багатопланова, що з рівною підставою може бути розглянута і як передумова управління або самоврядування, і як здатність до підпорядкування або саме підпорядкування. Справа лише в тому, з якої точки зору ... підходити до з'ясування даної проблеми.

В цілому, погоджуючись з думками зазначених авторів, вважаємо, що управління як зовнішній прояв влади пов'язано з наявністю організаційних засобів і відповідних методів здійснення влади. Для публічного управління в якості організаційних засобів виступають система публічних органів, а в якості методів – переконання, примус і заохочення. Однак все це, як справедливо відзначав В.М. Горшенев: «..Ще не може надати суспільству необхідної організованості. Передумови організованості створюються тоді, коли, наприклад, засоби і методи влади наділяються у відповідну нормативну форму, яка безпосередньо створює визначеність у взаємовідносинах між пануючими і підвладними і забезпечує організованість різних соціальних зв'язків як по горизонт. [15, с. 30].

Залежно від умов децентралізації та розглядаючи аспект розвитку територіальних основ місцевого самоврядування виділяються три рівня муніципальної влади: 1) муніципальна влада в рамках муніципального району; 2) державна влада в рамках міського округу; 3) муніципальна влада в рамках міських і сільських поселень. На цих рівнях переважає дія правових норм.

Особлива роль відводиться на місцевому рівні і різним політичним інститутам. На рівні публічної влади громадських об'єднань важлива роль відводиться їх власним актам. Наприклад, політична партія керується своїми програмними заявами.

На всіх рівнях публічної влади функціонують свої регулятори. За допомогою соціальних регуляторів досягається мета публічного управління.

Таким чином, публічне управління є формою прояву публічної влади, а публічне регулювання в свою чергу функцією публічного управління і засобом публічної влади.

Враховуючи умови децентралізації, автор в управлінській діяльності виділяє ряд етапів.

На першому етапі формуються завдання аналізу, складається план проведення аналітичних робіт, розробляється система необхідних аналітичних показників, за допомогою яких буде скануватися інформація з об'єкта управління. Потім через наявність зворотних зв'язків починається процес збору та передачі інформації суб'єкту управління, здійснюється підготовка даної інформації для аналізу (наводиться в порівнянний вид), перевіряється її точність і достовірність.

Далі проводиться ретроспективний і поточний аналіз об'єктів управління в динаміці з використанням комплексного та системного методів дослідження. Комплексний аналіз передбачає охоплення всіх ланок і всіх сторін об'єкта управління, виявлення всіх чинників і причинних залежностей в ньому. Дослідження об'єкта управління з використанням системного підходу розглядає його як складну динамічну систему, що складається з ряду елементів, що змінюються в часі і пов'язаних не тільки між собою, а й з зовнішнім середовищем.

При проведенні аналітичних робіт слід виділити важливий методологічний підхід: минуле і майбутнє об'єкта управління «укладено» тільки в сьогоденні. У цьому ми пожинаємо плоди тих керуючих впливів на об'єкт управління, що «посіяти» в минулому. І те, що ми «посіємо» в сьогоденні, тобто, як сформуємо і будемо реалізовувати, ми отримаємо на об'єкті управління в майбутньому.

На другому етапі необхідно спрогнозувати варіанти стану об'єкта управління і дати їм оцінку, зіставляючи її з бажаним результатом, тобто, з

моделлю і ціннісними орієнтирами суб'єкта управління. У зв'язку з цим слід зазначити, що майбутнє завжди утворює якийсь «коридор», розміри якого багато в чому визначаються обмеженими прогностичними ресурсами (фінансовими, матеріальними, трудовими, інтелектуальними тощо). А отже, будуть впливати на вибір форм і методів керуючого впливу [41, с. 309].

Третій етап – в рамках «коридору» починається формування плану дії, що управляє – визначення мети і конкретних завдань через ітераційні зіставлення бажаного результату з реальними можливостями. З використанням методу «дерева цілей і завдань» розробляються цілі та завдання різного рівня, їх підпорядкування і взаємозв'язку, послідовність, терміни та етапи виконання. При цьому слід зазначити, що цілі і завдання найближчої перспективи детерміновані наявними ресурсами суспільства. Однак чим триваліше перспективний період (наприклад, стратегія, концепція), тим менше прив'язка цілей і завдань до поточних ресурсів і більше можливостей для здійснення великих і масштабних змін в об'єкті управління. Цілі і завдання можуть бути за своїм змістом економічними, соціальними, політичними, духовно-моральними тощо, спрямованими на докорінну зміну, упорядкування, збереження або перетворення управлінського об'єкта.

Четвертий етап – продовження формування плану дії, що управляє: забезпечення взаємозв'язку завдань різного рівня і змісту до розроблених суб'єктом управління конкретними заходами (діями), з ресурсами і термінами (етапами) їх рішення; вироблення і обґрунтування форм і методів плану дій на об'єкт управління.

Завдання робіт в рамках управлінської діяльності, яку проводить суб'єкт управління, – забезпечувати аналітичне, наукове та методичне обґрунтування плану керуючого впливу.

Якість робіт, що проводяться в рамках управлінської діяльності, прямо впливає на результативність управління, визначаючи оцінку діяльності суб'єкта управління – державних органів влади. Управлінська діяльність є невід'ємним

змістом державних службовців і пред'являє до них високі професійні вимоги [29, с. 38].

Таким чином, автор дослідив етапи публічно-управлінської діяльності через призму чотирьох етапів суб'єктно-об'єктних відносин. Враховуючи вищезазначені етапи, кожному управлінцю стає простіше керувати та здійснювати владу на місцях, враховуючи умови децентралізації, тощо.

Вважаємо обґрунтованою позицію, що передбачає системно-функціональне призначення публічної влади при визначенні її сутності, що в порівнянні з іншими різновидами владних відносин свідчить про її організації з урахуванням соціально-територіального принципу. Крім того, специфікою цієї влади є те, що вона заснована на добровільному владно-підрядному схваленні всього народу або його частини, при якому останній залишається її носієм і одночасно підкоряється цій владі, що втілено в певних соціальних регуляторах. Слід зазначити, що існують різні точки зору на співвідношення таких понять, як «влада соціальна», «публічна» і «громадська». Одні правознавці схиляються до їх ототожнення, стверджуючи, що соціальна (публічна) влада – це вольові відносини між людьми з приводу організації їх спільної діяльності, вироблення та здійснення спільної для даного соціального колективу інтересу [67, с. 34]. Електронні словники, навпаки, трактують її як владу, виділену з товариства, не збігається з населенням країни [10]. На наш погляд, не варто категорично сприймати жоден із зазначених підходів, оскільки кожен з них є частково правильним в своєму розумінні. Тому доречним буде провести їх певний синтез. Пропонуємо публічну владу інтерпретувати як різновид влади в державі, яка зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально створений апарат управління і направляється на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.

В основі реалізації публічної влади лежить певна сукупність факторів, які роблять можливим сам процес її здійснення. Першочергове значення має управлінський апарат, який різниться по території владного впливу своїми

повноваженнями, кількісним та якісним складом. Слід зауважити, що досить складно вести мову про механізм реалізації цієї влади в цілому, оскільки вона має різні види свого прояву, що відрізняються один від одного. Вважаємо, що є сенс розглядати напрямки здійснення державної влади і місцевого самоврядування окремо. Однак і на цьому диференціація не є остаточною, тому вчені пропонують вивчати механізм реалізації судової, законодавчої і виконавчої влади [19, с. 82]. На рівні місцевого самоврядування доречним буде розглядати особливості реалізації влади представницької і виконавчої, які теж суттєво відрізняються.

Наступним фактором в процесі реалізації публічної влади слід назвати предмет впливу останньої, де першочерговими виступають оптимізація і раціоналізація управління, які в подальшому залучають до цього процесу самі інституції влади, пристосовуються до нього, змінюючи принципи своєї побудови, внутрішній склад, систему структурних елементів тощо. Такий підхід підтриманий багатьма вченими. Зокрема, Г.В. Чапала зазначає, що специфічним для владних відносин є те, що їх предметом є дії підвладного суб'єкта і, відповідно, інші суспільні відносини за участю останнього, на регулювання поведінки якого направлено організаційний вплив влади [62, с. 51].

Ще одним фактором здійснення публічної влади є методи впливу на об'єкт. На сучасному етапі розвитку держави методи морального та матеріального стимулювання є першочерговими, використовуючи які державні органи впливають на інтереси людей, тим самим підпорядковуючи їх своїй волі. У певних ситуаціях використовуються традиційні методи переконання і примусу, але з наближенням до європейських стандартів актуалізуються питання зменшення відповідальності кожного за загальний результат роботи.

Прояв публічної влади зосереджується в створенні певних інституційних систем, які формуються як апарат управління суспільством. У той же час вона має більш широкий спектр прояву і відбивається також на створенні певних

інституцій громадянського суспільства, інституцій самоорганізації і самоврядування в межах країни.

А. В. Вишневецький зазначає, що основними напрямками вдосконалення управлінської діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на сучасному етапі є її подальша демократизація та раціоналізація, а також забезпечення на цій основі результативності та ефективності функціонування системи публічної влади. Йдеться, по-перше, про впровадження дієвих механізмів залучення громадян до вироблення, реалізації та контролю за публічною політикою, по-друге, про забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів влади, по-третє, про тісну взаємодію органів публічної влади з громадським сектором на партнерських засадах, по-четверте, про переорієнтацію на надання послуг, по-п'яте, про впровадження інформаційних технологій і розвиток системи електронного управління, по-шосте, про раціоналізації організаційно-функціональної структури органів влади, налагодженні чіткою взаємодією по горизонталі і вертикалі в системі публічного адміністрування, по-сьоме, про затвердження наукових принципів в практиці управлінської діяльності [42, с. 64].

Реалізація публічної влади на сучасному етапі розвитку держави з урахуванням її підсистем може бути звернена в різні напрямки, таких як організація системи органів управління державою з урахуванням їх внутрішньої взаємозалежності і взаємодії, зокрема, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, освіта цілісного апарату Президента України; організація системи суспільних установ для контролю за управлінням, зокрема, посилення взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян, впливу останніх на прийняття суспільно важливих рішень, підвищення ролі і відповідальності політичних партій, проведення консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави; забезпечення ефективного територіального поділу держави для належного управління; нормативне забезпечення процесу управління; демократизація інститутів безпосередньої прийняття владних рішень тощо.



Крім того, реалізацію державної влади доцільно, вважаємо, досліджувати з урахуванням принципу її видового поділу, який закладає особливості функціонального характеру. Так, реалізація законодавчої влади зосереджується на таких напрямках: прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів, визначення загальних принципів розвитку держави та її органів, формування політики в різних сферах, налагодження та підтримка взаємодії з іншими центральними державними інституціями, а також недержавними формуваннями [63, с. 17].

Таким чином, автором досліджено поняття та зміст публічно-управлінської діяльності в державі в умовах децентралізації. Автор визначає, що управління як процес упорядкування та узгодження поведінки людей неможливо без переваги чийсь керівної волі, будь то воля більшості або того, хто краще аргументує своє рішення. Для публічного управління в якості організаційних засобів виступають система публічних органів, а в якості методів – переконання, примус і заохочення. В основі реалізації публічної влади лежить певна сукупність факторів, які роблять можливим сам процес її здійснення, зокрема, оптимізація і раціоналізація управління, методи впливу на об'єкт тощо. Автор дослідив чотири етапи публічно-управлінської діяльності, де суб'єкт-об'єктні відносини відіграють визначальну роль у здійсненні влади та реалізації завдань.

## **2.2. Суб'єкти публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах**

Розглянемо випадок, коли є два доданки – суб'єкт управління і можливість керуючого впливу на об'єкт управління з боку суб'єкта, але при цьому чітко не визначено межі об'єкта управління. В цьому випадку процес управління стає малоефективним або неефективним. Наприклад, в умовах кризових явищ в державі передбачалося формування списку вітчизняних системоутворюючих підприємств, яким буде потрібно державна фінансова

підтримка. У цей список повинні були увійти великі складальні підприємства, яким поставляються по коопераційним зв'язкам деталі, вузли, агрегати з десятків заводів країни. Це відомі автоскладальні, авіаційні, суднобудівні та інші підприємства. Межі об'єкта управління розпливчасті в зв'язку з відсутністю конкретних підприємств, яким обґрунтовано потрібно державна підтримка.

Для виявлення кордонів об'єкта управління необхідно здійснити наступні стадії управлінської діяльності:

- провести поточний аналіз кожного підприємства: дати оцінку їх фінансово-економічного, технічного та технологічного стану і потенціалу розвитку;

- з урахуванням потреб ринку на основі виконаних вищеназваних робіт змоделювати перспективи подальшого розвитку підприємств і випуску продукції;

- визначити можливі розміри і форми державної підтримки окремим підприємствам.

Тільки після проведення цих робіт в рамках управлінської діяльності можливо чітко визначити, яким підприємствам, в яких вартісних обсягах, в яких форматах (субсидування, компенсація частини процентної ставки кредиту тощо.) Суб'єкт управління буде здійснювати державну підтримку, з тим щоб отримати максимальний економічний ефект. Держпідтримку може отримати, наприклад, не стільки головне системоутворююче підприємство, скільки підприємства, які постачають йому вироби по кооперації, і то, можливо, не всі.

Таким чином, роботи в рамках управлінської діяльності не тільки визначають межі об'єкта управління, а й одночасно формують управлінський вплив – форми і розміри державної підтримки кожного підприємства (об'єкта управління).

Розглянемо інший випадок, коли є суб'єкт управління та об'єкт управління, але з боку суб'єкта управління не опрацьований і недостатньо обґрунтований план керуючого впливу на стадії управлінської діяльності. У

цьому випадку управління також малоефективне або навіть марно, хоча формально має місце наявність і суб'єкта управління з повноваженнями керуючого впливу, і об'єкта управління.

Дійсно, проведення якісних робіт в рамках управлінської діяльності дозволяє суб'єкту управління виробити план керуючого впливу по відношенню до об'єкта управління – використовувати ті чи інші форми і методи спонукання чи примусу для виконання робіт (заходів) належним чином.

В якості суб'єктів державного управління виступають державні органи, інститути, організації, в цілому держава і народ.

Головним суб'єктом державного управління в демократичній, правовій державі є народ, який за допомогою вибору своїх повноважних представників у владні структури бере участь в процесі управління. Саме народне представництво надає системі державного управління демократичний характер.

Держава як складна суспільно-політична система, найважливішими компонентами якої є: народ, територія, суверенітет, система права, система влади і управління в системі державного управління виступає як консолідуєчий суб'єкт управління. Діючи від імені народу, держава створює свої органи: парламент, уряд, суд та інші органи, які, в свою чергу, виступають як суб'єкти управління. Через органи державного управління, відповідні структури і механізми держава забезпечує реалізацію своїх цілей і функцій, формує і закріплює загальну волю.

По суті, головна відмінність держави від усіх інших форм соціальної організації і складається те, що воно виступає в якості головного і єдиного суб'єкта державної влади, дія якої поширюється на всіх громадян і на всю територію, за юрисдикцію цієї держави.

Для забезпечення своєї різноспрямованою управлінської діяльності держава створює свій апарат, який функціонує на професійній основі, має складну структуру і розглядається як професійний суб'єкт управління. При цьому для державного управління важливе значення має стан апарату,

ієрархічність побудови, якість персоналу і інші характеризують його параметри.

Відповідний орган, посадова особа в системі державного управління виступають в якості конкретного суб'єкта управління.

Існує величезна різноманітність суб'єктів державного управління, що володіють державною владою, але всі вони істотно відрізняються один від одного. Вони відрізняються:

- по соціальній ролі;
- за характером і видами управлінської діяльності;
- за технологіями і методам управління.

У той же час всі суб'єкти державного управління мають ряд універсальних ознак, що відображають їх сутність. Кожен суб'єкт управління:

- виражає інтереси певної соціальної спільності - народу, класу, соціальної групи;
- є системно організованим, йому властиві риси соціальної системи;
- виділяє певні функції;
- володіє власною, юридично обґрунтованою організацією, що включає особистісний та інституційний компоненти;
- займає строго певне місце в ієрархії державного апарату;
- приймає строго певні види рішень.

Суб'єктів управлінського процесу можна класифікувати і як суб'єктів адміністративного права в цілому: на індивідуальних і колективних.

Серед суб'єктів – органів виконавчої влади управлінського процесу можна виділити різні групи, наприклад:

- по порядку освіти – обираються, утворюються вищестоящими органами виконавчої влади;
- по порядку вирішення питань – колегіальні, єдиноначальні.

Як суб'єкт політичних відносин людина виступає в різних якостях, звернений до політики різними своїми гранями. Тому виникає необхідність

класифікації суб'єктів політики. Це можна зробити за різними підставами (ознаками).

За кількісною ознакою політичні суб'єкти можна розділити на поодинокі (окремі громадяни, іноземці, особи без громадянства тощо) і групові. Під останніми маються на увазі великі, середні та малі соціальні групи: класи, етноси, стану, еліти, фракції і т.п.

За правовою ознакою суб'єктів політики ділять на фізичних (громадяни, політичні лідери) і юридичних осіб (суспільно-політичні організації, установи);

За напрямками політики її носіїв можна класифікувати на суб'єктів внутрішньої (громадяни, керівники, партії) і зовнішньої політики (народи, держави, його спеціалізовані органи, міждержавні об'єднання).

Суб'єктів політики класифікують також за ознакою первинності або вторинності їх політичної участі. В цьому випадку до першої групи віднесемо громадян (з різним політико-юридичним статусом) і такі соціальні спільності, як класи, нації, політичні еліти, інші соціальні групи. До другої групи відійдуть такі політичні інститути, як держави, суспільно-політичні організації та рухи і міждержавні об'єднання.

Можлива класифікація суб'єктів політики і за іншими ознаками.

Суб'єкт зазвичай нерозривно пов'язаний з поняттям об'єкта, під яким мається на увазі якийсь предмет пізнання або діяльності людини, навколишній світ. Об'єктом політики також виступає людина, соціальні групи, юридичні особи, які відчують владне вплив суб'єкта. Між суб'єктами і об'єктами політики виникають різноманітні відносини, загальним і головним змістом яких виступає влада. Ці політичні відносини зазвичай пов'язані з різними стадіями формування і функціонування влади, її структурою, інститутами і т.п. «Вертикальні» політичні відносини означають панування і підпорядкування, вони нерідко виявляються як конфронтація суб'єкта і об'єкта, конфлікт, опозиція і т.п.

«Горизонтальні» ж відносини проявляються у формі координації, узгодження дій рівнозначних суб'єктів, їх співпраці (часто це договірні відносини).

В умовах самоврядування досить важко провести грань між суб'єктом управління і об'єктом управління. Для самоврядування необхідні три елементи: населення + територія проживання + колективні потреби жителів. Потреби жителів є рушійною силою самоврядування. Коли населення частину своїх функцій по здійсненню управління передає органам місцевого самоврядування, то ці органи виступають в ролі суб'єкта управління. Об'єктом управління в цьому випадку виступає сам процес розвитку муніципальної освіти.

У широкому сенсі місцеве самоврядування здійснюється населенням (жителями конкретної території, в межах муніципальної освіти – міста, села). Але поточне, оперативне управління муніципальним господарством здійснюється спеціально створеними структурами (органи). За способом утворення, органи місцевого самоврядування можна розділити на виборні і призначені; по предмету відання, органи місцевого самоврядування вирішують не тільки питання місцевого значення, а й виконують окремі державні повноваження; за типом виконуваних функцій (проектна функція і реалізація інтересів населення) існують два типи органів: представницькі та виконавчі.

Представницький орган затверджує місцевий бюджет, встановлює загальнообов'язкові правила, вирішує питання розпорядження муніципальною владою, контролює діяльність інших органів місцевого самоврядування; створює комісії по напрямках діяльності.

Виконавчий орган має більш складну організацію, включаючи ряд структурних підрозділів, що виконують певні функції, апарат управління, посадових осіб.

Щоб визначити структуру органів місцевого самоврядування, потрібно визначити складові елементи об'єкта управління (муніципального господарства) і перелік функцій управління, характеристики, які виконують цю функцію управління органів, наприклад: потрібно відзначити, що

представницький орган складається з депутатів, що обираються з числа жителів муніципального зібрання. Збори депутатів приймає рішення в колегіальному порядку. Представницький орган приймає Статут, де передбачена посада голови муніципального зібрання – виборна посада (голова територіальної громади чи мер міста).

Таким чином, суб'єктами публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах виступають люди, які обрані на території населенням та наділені повноваженнями керувати та розподіляти владу на місцях.

### **2.3. Організаційне забезпечення управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах: вітчизняний та зарубіжний досвід**

Основними завданнями реформи децентралізації визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі субсидіарності і створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи повинні відбутися принципово нові для України процеси співпраці і добровільного об'єднання територіальних громад. Логіка системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою вимагає почати цей процес з реформування базового рівня – територіальних громад.

Метою реформи місцевого самоврядування є, перш за все, забезпечення його здатності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад великими ресурсами і про мобілізацію їх внутрішніх резервів.

Функції територіальної громади – основні напрямки та види муніципальної діяльності, які виражають волю і інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами. Обсяг функцій територіальної громади збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Підвищення ефективності управління державою

може відбуватися через адекватний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення їх публічних і господарських функцій на відповідних територіях. Місцеві органи державної влади повинні вирішувати питання регіонального та місцевого значення в межах Конституції і законів України, забезпечувати реалізацію загальнодержавних програм. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [23] є основоположним законодавчим актом, який деталізує конституційні норми про місцеве самоврядування. Однак існують певні проблеми організації системи управління територіями:

– законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право ... територіальної громади вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється в невизначеність прав громад і фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування. У свою чергу, це призводить до поглиблення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між самоврядуванням і державною владою на рівні регіонів і районів. Такі протиріччя ускладнюють налагодження ефективної взаємодії місцевої влади і самоврядування і унеможливають ефективне управління соціально-економічним розвитком відповідної території;

– відсутнє чітке розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства 76 повноважень є дублюючими), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням;

– відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функцій громадського контролю за їх діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу прийняття управлінських рішень. Як



наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не тільки не доходять до адресата, здатного їх реалізувати, але і наштовхуються на опір місцевих посадових осіб;

– неврегульованість питань власності територіальних громад на землю. Наслідком цього стала замкнутість повноважень сільських, селищних і міських рад у розпорядженні земельними ресурсами виключно в межах населених пунктів, тобто на 12% території країни. В результаті органи місцевого самоврядування позбавлені можливості ефективно планувати розвиток територій, громада – відстоювати свої інтереси в процесі прийняття рішень про використання земельних ресурсів [5, с. 207].

Зазначені проблеми зумовлюють критичну важливість реформування територіальної організації влади, складовою частиною якого є зміна адміністративно-територіального устрою за зразком побудованих на демократичних засадах моделей європейських країн. Отже, адміністративно-територіальний устрій має будуватися на таких основних принципах:

– узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

– повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом.

Організаційне та технічне забезпечення публічної управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах України часто покладають повноваження та організаційні та загальні відділи апарату об'єднаних територіальних громад. Відповідно до покладених на них завдань, вони здійснюють експертизу нормативно-правових актів, адміністративних документів (постанов сільради і рішень голови села) на предмет відповідності

інструкцій за реєстрами і сільради, інших нормативно-правових актів з питання ведення обліку документообігу тощо.

Забезпечує управління реєстрами інформаційних запитів, надісланих поштою і факсом, а також документів, підготовлених для виконання інформаційних запитів; забезпечення публікації на офіційному сайті сільради. Забезпечує контроль за умовами передачі та оформлення документів, а також за дотриманням форм відповідності вимогам документів і постанов керівництва сільради. Сприяє придбання знань і навичок в області роботи з документами в межах своєї компетенції спеціалісти вживають заходів для забезпечення дисципліни праці; готують документи, що містять своєчасне переведення пенсійних робітників; виконує роботу за заповненням, навчанням та зберіганням робочих книг та особистих справ; оформляє та видає робітникам офіційні запитання та довідки з місцями роботи, організовуючи оформлення разових матеріалів підготовки документів для відряджень по Україні та за кордон; бере участь у розробці структур та штатного розпису виконавчого комітету сільського господарства та забезпечує організаційну підтримку і бере участь в роботі атестаційної комісії в щорічній оцінці результатів роботи посадових осіб в рамках їх завдань і обов'язків; забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу.

Таким чином, зазначені відділи корегують роботу суб'єкта публічної діяльності, а також забезпечують на високому організаційному рівні його роботу.

Євроінтеграційний фактор активно впливає на хід територіальних реформ в країнах-кандидатах. На цьому тлі в Польщі в кінці минулого століття пройшли конституційна і адміністративно-територіальна реформи. Польща має трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, де одиницями основного рівня є гміни, повіти і воєводства. Проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі вимагало одночасної зміни адміністративного поділу, введення самоврядування в повітах і воєводствах, перебудови майже 200 діючих урядових адміністрацій шляхом консолідації і

модифікації принципів відповідальності, прийняття нових законів, проведення основних соціальних реформ.

Необхідно відзначити, що територіальна реформа була досить дорогим заходом. Приблизний кошторис адміністративно-територіальної реформи в Польщі – освіту 308 земських і 65 міських повітів і 16 воєводств, склала приблизно 690 млн злотих. (Близько 172 млн дол.) [4].

Як справедливо зазначає Чиркин В., в умовах динамічного мінливого світу польський уряд почав реформу місцевого самоврядування з наступних елементів: скасування конституційного принципу уніфікації державної влади; створення нового демократичного закону про місцеві вибори до місцевих рад; відтворення муніципальних юридичних осіб / суб'єктів права і відновлення майнових прав; створення стабільної і контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волюнтаристських рішень державної адміністрації; обмеження державного втручання в місцеві справи; перехід державної адміністрації під муніципальний контроль; встановлення права на застосування міжмуніципальних об'єднань; встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації [20, с. 127].

Керівництво муніципалітетами здійснюють ради, члени яких обираються в одномандатних виборчих округах в муніципалітетах з кількістю жителів менше 40 тис. чол. Великі муніципалітети поділяються на багатомандатні округи, де проводяться пропорційні вибори. Виконавчою владою є муніципальні адміністрації, очолювані мерами. Мера призначає рада, але не обов'язково з числа своїх членів. Мер також збирає засідання ради, однак головує на його засіданнях рада обирає собі голови. Рада обирає також комісію, яка складається з мера, заступників мера і п'яти інших членів, що обираються з числа членів самої ради. Муніципальні комітети формуються радою і вирішують питання свого кількісного складу і функцій. У комітети можуть призначатися новообрані експерти, однак їх кількість не може перевищувати 50% від числа членів ради. Кандидатура головного

адміністратора висувається мером і затверджується радою, після чого він підпорядковується меру [7, с. 18-19].

У період першого десятиліття своєї нової державності Польща першою серед держав Центральної та Східної Європи ефективно впоралася з ідеологією перебудови за попередній період, створивши відповідні інститути і умови для будівництва нової держави. Це, звичайно ж, не означає, що практичні реорганізаційні роботи на різних рівнях адміністративного устрою Польщі завершено, але це, тим не менш, означає, що основні рішення в цій області на конституційному і законодавчому рівні були прийняті. Але навіть найбільш детально розроблені адміністративні реформи великого масштабу такі, як введення самоврядування в гмінах в 1990 р. або введення самоврядування повітів і воєводств в 1998 р., свідчать тільки про встановлення правових умов і організаційних кордонів, наповнення яких залежить від активності і позитивного підходу цивільних еліт і адміністративних кадрів [10].

Самоврядування гмінів це основна одиниця місцевого самоврядування, тому воно вирішує найважливіші для населення питання. На рівні гмінів вирішуються всі публічні питання місцевого значення, які, відповідно до закону, не належать до компетенції інших адміністративних суб'єктів. Гміна – основна ланка місцевого самоврядування. Тут зосереджено 70% бюджетних коштів, і в зв'язку з цим – власних повноважень. Гміна відповідає за здійснення всіх завдань локального значення, які, відповідно до закону, не належать до компетенції інших адміністративних суб'єктів. Діяльність самоврядування гміни: Область громадської інфраструктури (дитячі садки, початкові школи, гімназії, гміни бібліотеки, центри культури, основне медичне обслуговування, гміни центри соціального захисту), Область порядку і громадської безпеки (громадянська оборона, гміни служби порядку, пожежна служба), Область технічної інфраструктури (дороги, водогони, каналізація, місцевий громадський транспорт, вивезення сміття, електро, газо-і водопостачання, телекомунікація), Область просторової та екологічної політики (управління земельними

ділянками, планування простору, захист навколишнього середовища, житлово-комунальне господарство, керування нерухомістю).

На нашу думку, концепція територіальної реформи Польщі в основному формувалася на одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування та впровадженні регіонального рівня самоврядування. Отже, децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності новоствореним рівнями місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, одночасно, тим самим, наділивши її великим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

Досить цікавим прикладом для запозичення досвіду організації місцевого самоврядування є досвід Франції, де введена централізована державна модель. Україна і Франція схожі за розмірами території та кількістю населення. Франція – складна унітарна держава з трьома рівнями адміністративно-територіального поділу: регіон, департамент, муніципалітет (комуна). До її складу входять 27 регіонів (у тому числі 5 заморських), 101 департамент, майже 37 тис. комун.

Слід зазначити, що Франція не обмежилася реформами адміністративно-територіального устрою, а ввела механізми для ефективного реформування місцевого самоврядування шляхом впровадження адміністративно-територіальних одиниць проміжного рівня (округи і кантони). Основним завданням яких є представництво центральної влади і передача її розпоряджень на нижчі рівні.

Комунам, крім традиційних повноважень (реєстрація актів громадянського стану, організація виборів, комунальні дороги, поліція, початкову освіту, розподіл житла, облаштування зон відпочинку і т.д.), передали питання, що стосуються економіки і урбанізації (інвестиції в житлове будівництво, розподіл муніципального житла, використання земельних ділянок в містах видача дозволу на будівництво та ін.). Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до

дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [12, с. 40].

У кожній комуні є мер і муніципальна рада; їх повноваження однакові у всіх комунах незалежно від чисельності їх населення. Вони пов'язані з розподілом бюджету, міським плануванням, громадськими заходами, управлінням школами, транспортом, дорогами, організацією місцевих виборів

Яскравим прикладом цього є французький закон, який надає статус міської громади 14-ти новоствореним великим метропольним територіям (за винятком Парижа). Закон надає статус агломераційної громади для менших урбанізованих територій, яких зараз налічується 164 [13, с. 114].

Структура комун, за винятком питань фінансового контролю, змінам не піддалася. На рівні комуни мер є представником центральної влади, хоча і обирається (зазвичай на шість років) муніципальною радою. Мер відповідальний через префекта перед центральним урядом за підтримку законопорядку всередині своєї комуни.

При виконанні своїх «поліцейських функцій», ні мер, ні префект ні в якій мірі не підкоряються загальним або муніципальним радам. Мер може бути підданий дисциплінарному стягненню тільки префектом, а останній, в свою чергу, тільки Міністром. Громадянин, незадоволений рішенням, яке може бути як позитивним, так і негативним, наприклад, відкликання ліцензії або відмову в прийнятті будь-яких заходів, не може скаржитися до муніципальної ради.

Єдиним виходом для нього є звернення до адміністративного суду або до Державної Ради.

Мер представляє в комуні виконавчу владу, але може також діяти як представник комуни і як представник держави. У першому випадку він реєструє народження, шлюби і смерті, контролює проведення виборів і виконує функції військового комісара з призову новобранців. Мер також володіє значними автономними повноваженнями (як і префект) в області підтримки законності і правопорядку.

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в адміністративний кодекс, який фактично є «конституцією» місцевого самоврядування у Франції.

Основним Законом Федеративної Республіки Німеччина [40, с. 58] встановлено, що питання місцевого самоврядування і територіального громадського самоврядування знаходяться в компетенції федеральних земель, Федерація не втручається в політику федеральних земель в цьому відношенні. Німецький варіант являє собою яскравий приклад того, як федеральний центр передає суб'єктам федерації, тобто органам влади земель найширші повноваження щодо законодавчого регулювання як місцевого самоврядування, так і його складової частини територіального громадського самоврядування. Відповідно до параграфа першим конституційний устрій земель має відповідати основним принципам республіканського, демократичного і соціально-правової держави в дусі Основного Закону. У землях, округах і муніципалітетах громадяни повинні мати представництва, обрані шляхом загальних, вільних і рівних виборів при таємному голосуванні. У громадах виборний територіальний орган може замінюватися громадським зібранням. Відповідно до параграфа другим громадам має бути надано право регулювати в рамках закону всі справи місцевого співтовариства [5]. Федеральний уряд гарантує відповідність конституційного устрою земель основним правам.

Таким чином, на федеральному рівні встановлено тільки основні права і гарантії самоврядування. Конституції земель містять докладні положення, що регламентують форму і обсяг повноважень цієї системи. Німецька федеративна держава склалася в результаті об'єднання суверенних держав, тому строго уніфікованого порядку в організації влади на рівні федеральних земель не існує. Цей порядок в різних землях може мати відчутні відмінності.

Відповідно до Основного Закону ФРН її адміністративно-територіальний устрій є чотиріступінчатим: федерація, землі, Крейсі (райони), громади. Крейсі є публічно-правовими корпораціями, об'єднанням комун (громад) і одночасно державної адміністративною одиницею нижнього рівня. Разом з тим, Крейсі представляють швидше надмуніципальний рівень, ніж нижній «поверх» державної влади [12, с. 32]. Основним завданням цієї ступені є координація міжмуніципальної взаємодії, рішення спільними зусиллями питань, що виходять за межі можливостей окремих громад. Вищим органом влади на місцях є міська рада або рада громади. Це – муніципальні збори, представницький орган, безпосередньо обирається населенням, так званий «комунальний парламент». Як вищий законодавчий орган громади, рада приймає рішення з усіх найважливіших питань, спектр яких широкий і різноманітний. Відповідно до прав, наданих громадам, рада здійснює і свій власний «бізнес» на основі місцевого законодавства. Він також розпоряджається використанням коштів, що виділяються на підтримку чистоти і порядку, прибирання вулиць, переробку відходів, водоспоживання і водоочистку. Він може приймати рішення по керівництву виконавчою владою, відстежує виконання своїх рішень. Для підготовки рішень рада може створювати спеціальні комісії з членів ради і залучених фахівців. Другим важливим органом управління в громаді після ради є органи виконавчої влади, що включають обираються або призначаються, в залежності від типу структури управління, керівників департаментів.

Повноваження органів самоврядування можна розділити, в залежності від сфери компетенції, на дві групи. До першої належить вирішення завдань в



рамках власної сфери компетенції, що стосуються функціонування даної територіальної одиниці. До другої групи належить вирішення завдань в рамках дорученої сфери компетенції. Це, перш за все, так звані державні доручення комунальним структурам управління з боку Федерації або земель. Вони зазвичай стосуються цивільної оборони та реєстрації військовозобов'язаних.

Територіальне громадське самоврядування не здатне функціонувати без певної свободи фінансової діяльності. Основою бюджетного господарства ФРН є бюджетна автономія – самостійність Федерації, земель і громад в області планування, розгляду в представницьких органах, реалізації та контролю за виконанням відповідних бюджетів. Фінансовий суверенітет Федерації і земель регулюється ст. 104 Основного закону ФРН. Суверенітет громад в фінансових питаннях прямо не впливає з положень Основного закону. Він є похідним від права на самоврядування, зафіксованого в п. 2 ст. 28, і діє в рамках федеральних і земельних законів. У всіх федеральних землях громади мають право затверджувати власний проект бюджету представницькими органами комун.

Незалежно від типу комунальної конституції головним органом влади в комуні (громаді) є загальна комунальна рада. Члени ради працюють на громадських засадах. Рада має право приймати рішення з усіх питань в рамках місцевого самоврядування. Але оскільки рада не в змозі вирішувати всі питання самостійно, частина повноважень передається спеціальним комісіям та органу виконавчої влади – місцевої адміністрації.

Місцева адміністрація у своїй діяльності повинна керуватися рішеннями ради і працювати під його безпосереднім наглядом. У комунальних конституціях земель визначається, чи володіє місцева адміністрація власними повноваженнями, в які не мають права втручатися місцева рада (наприклад, право місцевої адміністрації вирішувати під свою відповідальність усі поточні питання). Однак, як відзначають німецькі дослідники, на практиці взаємини місцевих рад і адміністрацій залежать не від положень комунальної

конституції, а в першу чергу від реальної розстановки сил (в тому числі партійно-політичних) в керівництві комуни.

Керівництво місцевої адміністрацією може здійснюватися або одноосібно, або колегіально. У першому випадку главою виконавчої влади є бургомістр (це традиційна назва для Німеччини), мер або директор комуни. Якщо населення громади перевищує 50 тис. Осіб, то бургомістр іменується обер-бургомістром. Правове становище бургомістра в різних землях визначається по-різному. Він може обиратися або безпосередньо населенням, або муніципальною радою. Однією з особливостей комунального права є можливість переобрання бургомістра, якому передують рішення ради, прийняте більшістю (2/3) членів. Обсяг повноважень у бургомістра також різний і залежить від комунальної конституції, що діє в даному суб'єкті. До стандартних повноважень бургомістра відносяться підготовка рішень ради, її комітетів і їх виконання. Він являє громаду зовні, є керівником адміністративного апарату, має право пред'явлення претензії щодо рішень ради та комітетів, у випадках порушення чинних правових норм, з підключенням об'єкту нагляду [66, с. 70].

В іншому випадку місцева адміністрація керується колегіальним органом – магістратом, до складу якого входять голова ради, бургомістр, відповідальні секретарі та кілька членів.

Значну роль в житті громади грають збори громадян, які скликаються муніципальною радою. Такі збори проводяться головним чином для обговорення жителями найважливіших проблем громади.

Адміністративно-територіальний поділ країн ЄС формувалася під впливом різних факторів, серед яких географічний, економічний, демографічний, історичний та ін. Адміністративно-територіальний устрій є основною базою для організації сучасного державного управління, формування органів влади в державі, розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, дослідивши адміністративний устрій європейських країн та порівнявши з Україною, автор констатує, що останньою формою місцевого

самоврядування в нашій державі є об'єднані територіальні громади, які організаційно забезпечують організаційні та загальні відділи апарату громади. Європейський досвід констатує, що по-різному трактуються одиниці місцевого самоврядування публічно-управлінської влади, зокрема у Польщі – це гміни, у Франції – комуни, а у Німеччині – крейсі тощо. Але на думку автора, враховуючи історичні умови реформування європейських країн, Україна змоделювала адміністративну реформу з вище перерахованих країн. Також організаційним питанням публічно-управлінської діяльності займається організаційний персонал апарату гмін, комун чи крейсі. Але по-різному трактуються суб'єкти публічно-управлінської діяльності у таких одиницях: муніципальна рада, мер чи місцева адміністрація.

Отже, підводячи підсумок по другому розділу, автор дослідив сутність та природу публічної діяльності в державі в умовах децентралізації. Управління як процес упорядкування та узгодження поведінки людей неможливо без переваги чийсь керівної волі, будь то воля більшості або того, хто краще аргументує своє рішення. Для публічного управління в якості організаційних засобів виступають система публічних органів, а в якості методів – переконання, примус і заохочення. В основі реалізації публічної влади лежить певна сукупність факторів, які роблять можливим сам процес її здійснення, зокрема, оптимізація і раціоналізація управління, методи впливу на об'єкт тощо. Автор дослідив чотири етапи публічно-управлінської діяльності, де суб'єкт-об'єктні відносини відіграють визначальну роль у здійсненні влади та реалізації завдань

Суб'єктами публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах виступають люди, які обрані на території населенням та наділені повноваженнями керувати та розподіляти владу на місцях. Важливо звернути увагу на систему відносин «суб'єкт-об'єкт» «суб'єкт-об'єкт-суб'єкт» для визначення головних фігурантів об'єднаних територіальних громад.

Автор проаналізував організаційне забезпечення територіальних громад України та європейських країн. З'ясував, що враховуючи історичні умови, Україна скопіювала модель децентралізації у Польщі та Франції. У Польщі

одиниці місцевого самоврядування – гміни, а у Франції – комуни, які наділені такими функціями та повноваженнями як у нас об'єднана територіальна громада. Організаційне забезпечення громад в Україні частіше всього здійснюють організаційні та загальні відділи апарату сільської ради, а за кордоном – місцеві адміністрації чи організаційні комісії.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАКСЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 3.1. Організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад: порівняльний аналіз

Сутність процесів реформування публічного управління, які зараз відбуваються в Україні, є перш за все реакцією на недосконалу систему надання соціальних, адміністративних послуг в державі, яка існувала протягом десятиліть. Діяльність органів влади на місцях була першочергово направлена на підтримку функціонування самої системи влади, зокрема отримання та опрацювання інформації щодо стану справ у тій чи іншій сфері, підготовку аналітичних матеріалів тощо. При цьому лише звернення громадян, як індикатор накопичення невирішених проблем на території, спонукали владу до прийняття тих чи інших управлінських рішень, на відміну від необхідності здійснення цього процесу на підставі опрацьованої інформації.

З процесом об'єднання територіальних громад населення невеликих сіл, через недостатність інформації про функції старост та роботу виконкомів ОТГ, негативно сприймають цей процес саме через можливість втрати надання таких послуг безпосередньо в населеному пункті. У окремих сільських радах кількість таких послуг складала до 40, і цю їх наближеність члени територіальних громад не бажають втрачати у зв'язку з об'єднанням. Таким чином виникає необхідність у такому функціонуванні владних інституцій на місцях, які б могли забезпечити надання послуг не лише в цілому на рівні громади, а і безпосередньо в тих населених пунктах, які після об'єднання втратили свій виконавчий орган.

Крім того слід зазначити що у цілому надання управлінських, у даному випадку муніципальних послуг, не зводиться лише до надання адміністративних послуг, про які йшлося вище. Управлінські послуги включають у себе також значний пласт соціальних послуг як індивідуальних так і колективних. Останні передбачають належне надання освітніх, культурних послуг, послуг охорони здоров'я та ін. Усе це знов вимагає від посадовців глибокого розуміння трансформаційних процесів в організації діяльності органів місцевого самоврядування та здатності до їх впровадження, що є первинною основою компетентності працівників в органах об'єднаних територіальних громад.

Організаційними формами роботи виконкомів є засідання, персональна діяльність членів виконкому, участь членів виконкому в сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій ради, а також звіти про діяльність членів виконкому перед радою. Організаційні методи роботи виконкомів місцевих рад є багатоманітними і спрямовані на найбільш ефективне виконання їх завдань і функцій. Серед них можна виділити методи планування, координації та інформаційного забезпечення. Метод планування в діяльності виконкомів має два аспекти: зовнішній і внутрішній. «Зовнішнє» планування полягає у розробці планів соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території, а також складанні проектів місцевих програм і місцевого бюджету. «Внутрішнє» або організаційне планування спрямоване на покращення організаційних відносин між підрозділами виконкому, досягнення передбачуваності та поступовості в їх діяльності.

Таким чином, автор окреслив головні засади організаційного забезпечення діяльності громади. Слід звернути увагу як влаштована така процедура в громадах Запорізької області на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад.

Автор відзначає що в кожній з громад є досягнення у організаційному забезпеченні публічно-управлінської діяльності громади, зокрема у Чернігівській ОТГ в 2017 році функціонував лише один загальний відділ, який

займався функціями організаційного відділу, питаннями внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю тощо. З 2019 року діє організаційний сектор, який взяв на себе функції якісного надання інформаційно-аналітичної роботи та забезпечення функціонування управлінської діяльності громади. Також з 2018 року в громаді активно проводяться громадські слухання, які дають можливість почути потреби та інтереси населення, а також знайти компроміс між населенням та владою у вирішенні актуальних питань.

Перспективи щодо розвитку організаційного забезпечення в Чернігівській громаді є створення потужного відділу на базі організаційного сектору та загального відділу. Провести реорганізацію апарату виконавчого комітету, що дасть можливість дуже якісно та швидко надавати інформацію голові, організувати заходи та забезпечувати організацію та проведення сесій селищної ради.

Голова Чернігівської ОТГ Манич Віталій, у 2017 році виграв вибори завдяки підтримці обласної влади та політичної партії БПП «Солідарність». За два роки правління громадою, проявив себе як мудрий менеджер, який раціонально розподіляє обов'язки та з ентузіазмом реалізовує нові проекти на території. Завдяки його зусиллям в громаді в майбутньому повинні побудувати сонячну та вітрову електростанції, що дасть можливість зекономити кошти громади на електроенергію.

Голова Кам'янсько-Дніпровської ОТГ Антоненко Володимир, який завдяки підтримці політичної партії «Опозиційний блок» здобув першість на виборах. Протягом двох років Володимир Антоненко тримав нейтральну позицію щодо виконання доручень обласної влади та в деяких випадках навіть ігнорував їх. Слід зазначити, що Кам'янсько-Дніпровська є міською громадою, у якої більша кількість населення, а також для їх обслуговування створені більш розширені умови та збільшена кількість працівників апарату виконавчого комітету. Враховуючи структуру громади, автор відзначає великий потенціал та спроможність і забезпеченні якісного рівня організаційного забезпечення

публічно-управлінської діяльності завдяки відділу організаційної та інформаційної роботи.

Для інвестицій громади розроблені проекти щодо побудови сільськогосподарського ринку, будівництво овочевої бази з холодильним обладнанням для зберігання продукції з метою подальшої її реалізації, відновлення насосно-меліоративної станції для зрошення земель на базі дослідної станції м. Кам'янка-Дніпровська, створення рибного господарства на озері Великобілозерський лиман.

Автор завдяки порівняльному методу, провів паралель в роботі двох зазначених громад, взявши за основу три документи: регламент роботи громади, положення про організаційний та загальний відділи відповідно до Додатку А.

При порівнянні автор визначив спільне та відмінне. Спільним є:

По-перше, в структурах обох громад передбачено функціонування загального та організаційного відділів.

По-друге, забезпечується інформаційний супровід діяльності громад.

По-третє, проводиться аналітично-консультативна робота щодо забезпечення діяльності та функціонування громад.

По-четверте, організація та проведення нарад, семінарів, круглих столів тощо, які реалізуються за участі керівництва громади.

По-п'яте, проводиться організація підготовки проектів рішень, розпоряджень, програм, що виносяться на розгляд виконавчого комітету чи ради.

По-шосте, забезпечення діловодства в громадах, а також контроль за дотриманням законодавства щодо за станом роботи з реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, а також аналіз причин порушення строків виконання документів і внесення пропозицій щодо їх усунення.

По-сьоме, розгляд звернень громадян, а також підготовка проектів листів на їх запити.



По-восьме, в обох громадах організаційний відділ забезпечує участь у підготовці та проведенні заходів щодо відзначення свят, пам'ятних дат, залучає до їх проведення представників політичних партій, громадських організацій, забезпечує участь у них представників засобів масової інформації.

Відмінним у громадах з точки зору організаційного забезпечення діяльності є наступне:

По-перше, враховуючи те, що Кам'янсько-Дніпровська ОТГ є міською радою, а Чернігівська ОТГ селищною радою, у них по-різному написані регламенти роботи.

По-друге, по-різному планується робота громади, в Чернігівській ОТГ щоквартально, в Кам'янсько-Дніпровській ОТГ на рік.

По-третє, перевагою для Кам'янсько-Дніпровської ОТГ є те, що в регламенті її роботи прописані принципи діяльності, це говорить про відкритість влади до населення, запровадження прозорості системи функціонування ОТГ.

По-четверте, в Кам'янсько-Дніпровській ОТГ відділ організаційної та інформаційної роботи займається питанням управління персоналом, а в Чернігівській такі функції покладені на іншу структуру.

По-п'яте, на організаційний відділ Чернігівської ОТГ покладені повноваження формування та просування позитивного іміджу селищної ради.

По-шосте, організаційний відділ Чернігівської ОТГ здійснює важливу функцію, на думку автора, яка піднімає ефективність роботи та сприяє покращенню публічно-управлінській діяльності на території – це аналітично-консультативне забезпечення роботи селищного голови та вносить йому пропозиції з питань внутрішньої політики, зв'язків з громадськістю. Такий пункт дещо по-іншому прописано у Кам'янсько-Дніпровській ОТГ: забезпечення взаємодії з політичними партіями і громадськими та релігійними організаціями, сприяння діяльності цих організацій, аналіз та прогнозування громадсько-політичних процесів, організація загальнотериторіальних заходів,

взаємодія з відділами виконавчого комітету міської ради з організаційних питань.

При порівняння двох структур ОТГ, автор дійшов до висновків:

– в аналізі було виявлено одиниці порівняльного методу, що мають найбільшу інтенсивність та вплив на публічно-управлінську діяльність громади: завдання та функції загального та організаційного відділів громади;

– при аналізі було досліджено актуальні проблеми, які є домінуючими при забезпеченні організаційної діяльності публічно-управлінських механізмів в громадах – це планування роботи на рік чи на квартал. На думку автора, планування роботи діяльності громади потрібно корегувати кожного місяця, але форма щоквартальна більш доречна при менеджменті роботи.

На думку автора, функції ведення кадрової роботи повинні належати до відділу управління персоналом, аж ніяк до відділу організаційного та інформаційного забезпечення, як у Кам'янсько-Дніпровській міській ОТГ. Враховуючи, що дана громада є міською радою, було б доречно переглянути функції та завдання відділів апарату виконавчого комітету.

Автором визначення актуальні положення для вдосконалення організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності громади: аналітично-консультативна робота, інформаційний супровід діяльності громади, забезпечення організації та проведення круглих столів, семінарів, нарад за участі керівництва тощо. На думку автора, важливим аспектом роботи громад є забезпечення взаємодії із громадськістю та політичними партіями, а також забезпечення проведення на території державних свят, що в свою чергу піднімає імідж громади та зростає рівень довіри до влади.

### **3.2. Рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громадах**

Організація діяльності роботи в об'єднаних територіальних громадах може бути здійснена двома основними шляхами. Перший полягає в тому, що на

території населених пунктів, які ввійшли в громаду, але не є її центром, може на постійній основі працювати представник виконкому ОТГ, який матиме ряд організаційних та адміністративних повноважень. Ці повноваження перш за все відноситимуться до того переліку послуг, які надавалися виконкомом, а точніше за існуючими законодавчими та нормативними актами сільським головою, секретарем сільської ради та землевпорядником. Найпоширенішими з таких послуг є державна реєстрація шлюбу; державна реєстрація народження фізичної особи та її походження (з видачею довідки для призначення допомоги при народженні дитини); державна реєстрація смерті фізичної особи (з видачею довідки на отримання допомоги на поховання); засвідчення справжності підпису на документі, вірності копії (фотокопії) документа і виписки з документа; видача дублікату нотаріально посвідченого документа; посвідчення та скасування заповіту (крім секретного); взяття на квартирний облік та ряд інших. Передача таких повноважень представнику виконкому потребує внесення значних змін у законодавство України із визначенням статусу такого посадовця, а саме, зокрема, в Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 № 2398-VI (ч.2, ст. 6) [25]; Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 18.10.2000 № 52/5; Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито», Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII, ст. 37; наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2011 № 3306/5 «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування», зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 14.11.2011 за № 1298/20036; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV, ст. 1251 та інші. Тому для реалізації такого шляху є значна кількість нормативних і правових складностей.

Проте може існувати і інший шлях збереження наближеності існуючих послуг до споживача – члена територіальної громади. Він полягає в організації діяльності самого органу влади і розрахований на перспективу розвитку інформаційних технологій. Зокрема на першому етапі цього процесу можуть

існувати графіки роботи представників виконкому ОТГ в населених пунктах, що не є центрами громади. При цьому організаційно повинно бути забезпечене первинне звернення громадянина в орган влади через засоби комунікацій – телефон, мережу «Інтернет», тощо. Такий шлях є більш перспективним у своєму розвитку, він вимагає внесення незначних змін в нормативно-правові акти держави, проте чіткої організації роботи на місцях. Він передбачає ведення обліку звернень і оцінки навантажень працівників, механізмів адекватного і вчасного реагування на звернення, забезпечення належного функціонування комунікаційних технологій тощо.

Така ситуація потребувала змін, оскільки працівники органів влади, отримуючи оплату праці з податків громадян, мають здійснювати управлінські функції перш за все в інтересах цих громадян щодо забезпечення їх первинних потреб. Надання управлінських функцій органами місцевого самоврядування на територіях сільських районів було значно обмежене. Воно зводилося до надання окремих адміністративних послуг у вигляді певної кількості видів довідок, свідоцтв, ліцензій, дозволів, інформацій тощо через виконкоми відповідних рад. Усе це може бути забезпечене лише висококваліфікованими кадрами, які мають працювати в органах ОТГ.

Якщо розглядати нормативно-правову базу створення об'єднаних територіальних громад, то автор пропонує зміни до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад (підписаного Президентом 17 березня 2017 р.). Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території.

Як і у випадку добровільного об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади. Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного

значення – ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення». Цей закон надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує необхідності проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 р. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад. Суспільний запит на подальше підвищення спроможності громад та політична воля до проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі актуалізують потребу завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових нормативно-правових стимулів. Йдеться про прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що впродовж 2019 р. процес об'єднання територіальних громад залишається добровільним, тоді як невиключена можливість застосування адміністративного способу затвердження території громад усіх областей у 2020 р.

Також автор надає рекомендації щодо покращення процесу створення та функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні за такими напрямками:

участь та інформованість: використовувати і розвивати методи і інструменти активізації громади; розвивати механізми демократії участі, успішних історій, комплексного інформування про процеси об'єднання, «плюсах» і «мінуси» реформи шляхом проведення різноформатних інформаційних кампаній; використовувати проекти в сфері соціальної згуртованості; передбачати можливість використання бюджетів громад для підтримки інфраструктурних і культурних ініціатив, спрямованих на соціокультурне розвиток громад; підвищувати якість послуг для зниження ризиків децентралізації.

Покращення управління: удосконалювати вміння, знання та навички менеджменту в об'єднаних громадах з адміністрування ресурсів і тендерними процедурами; збільшувати здатність підготовки конкурентоспроможних проектів для розвитку громади, підтримки ініціатив, підготовки методичних рекомендацій та методичного супроводу реформи, розвитку кооперації, а також центрів адміністративних послуг для посилення потенціалу громад (навчання, тренінги).

Допомога активістам громад: підтримувати навички активної частини громади в сфері методів контролю над формуванням і витрачанням бюджету громади, реалізацією проектів, розвитком місцевих ініціатив.

Покращення регіонального співробітництва: сприяти проектам міжрегіональної кооперації, розвитку і реінтеграції в ході реалізації реформ децентралізації та регіональної політики з метою розвитку міжрегіонального співробітництва та національного єдності.

Підвищення компетенцій громад: необхідна не тільки підтримка процесу децентралізації і адміністрування проектів в об'єднаних громадах, а й створення інфраструктури розвитку, підвищення здатності до підготовки конкурентоспроможних проектів, визначення джерел ресурсного забезпечення

життєдіяльності громади (забезпечення права власності на ресурси, які знаходяться на території самої громади).

Формування ідентичності: слід приділити особливу увагу розвитку проектів формування нової ідентичності громади і політики спільної пам'яті, використанню інструментів для створення нової ідентичності (спільні організації, футбольні команди та інше), підвищенню компетенції громади в сфері менеджменту соціокультурних проектів і культурної сенситивності. Створення нової ідентичності буде сприяти підвищенню цілісності громади і, як наслідок, її ефективності і конкурентоспроможності.

Покращення контролю над законністю: удосконалювати процедури контролю над законністю рішень органів самоврядування в об'єднаних громадах, які можуть бути прийняті в ході регіональної реформи, покращувати інформування про цілі та завдання реформи. Це здійснюється шляхом проведення супутніх реформ в сфері протидії корупції, реформ правоохоронної діяльності, судової системи.

Інформування про історії успіху: при об'єднанні громад необхідно приводити приклади успішних історій об'єднання, економічних і соціальних позитивів, зростання соціальної згуртованості в громадах.

Поліпшення міжкультурного діалогу і комунікації: підвищувати компетенції місцевої влади, пов'язані з менеджментом в сфері міжкультурного діалогу, культурної сенситивності, особливо в багатонаціональних регіонах, з метою сприяти їх інтеграції та кооперації шляхом проведення спеціальних навчальних проектів і підтримки ініціатив культурного різноманітності.

Покращення консультування: для зменшення рівня недовіри до реформи і до процесу об'єднання громад можуть бути задіяні механізми консультацій, роз'яснень, зустрічей, обміну досвідом.

Покращення координації і планування: чітко визначити і спланувати наступні етапи реформи, інформувати про них членів громади - зокрема, про синхронізацію реформи децентралізації з реформами в сфері охорони здоров'я, екологічної безпеки, а також із земельною реформою.

Отже, підводячи підсумок, автор звернув увагу на удосконалення нормативно-правової бази функціонування об'єднаних територіальних громад, зокрема на Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» та Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр. Також автор надав рекомендації щодо якісного функціонування та об'єднання громад, в таких напрямках як консультування, планування, покращення контролю над законністю, участь та інформованість, покращення управління тощо.

### **3.3. Шляхи оптимізації організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад**

На думку автора, шляхами оптимізації організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності громад перш за все робота із вдосконалення професійної компетенції працівника, від якого залежить якісне організаційне забезпечення діяльності громади:

- готовність до забезпечення моніторингу суспільно-політичної ситуації в громаді, надання якісних рекомендацій та допомоги керівництву громади;
- готовність вирішувати проблеми та питання, що відносяться до компетенції спеціаліста;
- здатність цілеспрямовано й ефективно реалізовувати сучасні технології в допомозі та оптимізації роботи діяльності керівництва громади;
- здібність до компетентного використання законодавчих і інших нормативних актів національного і регіонального рівнів.

Дія case-study на формування професійних компетенцій спеціалістів організаційного, загального відділів апарату об'єднаної територіальної громади у даний час потребує додаткових досліджень. Суть освітньої технології case-study полягає в тому, що на занятті пропонується осмислити реальну життєву



ситуацію (зафіксовану певним чином у вигляді кейса), що не тільки відображає в своєму описі проблему, але й актуалізує певний досвід і комплекс знань, які необхідно засвоїти або застосувати при вирішенні даної проблеми. Під кейсом в даному випадку розуміється опис конкретної ситуації, яка була в професійній практиці і містить в собі деяку проблему, що вимагає дозволи. Це свого роду інструмент, за допомогою якого в учбову аудиторію привноситься частина реального життя, реальна ситуація, над якою належить попрацювати і представити обґрунтоване рішення [23, с. 67].

Іншою сучасною формою управління професійною компетентністю та вдосконалення навичок при публічно-управлінській діяльності є навчальний тренінг. Навчальний тренінг – це форма активного навчання, спрямована на оволодіння учасниками певними знаннями, технологіями, навичками та інформацією; під час навчання фахівці виконують тренінгові вправи адаптовані до майбутньої професійної діяльності під керівництвом викладача-тренера на основі спеціально підготовлених інструктивно-методичних матеріалів відповідних сучасним вимогам до професійної діяльності. Тренінги дають змогу реалізувати потребу фахівців у спілкуванні, груповій взаємодії, прямому й опосередкованому впливі на інших людей.

Проведення тренінгів передбачає здобуття учасниками професійно значущих знань та умінь; формування навичок співпраці і толерантного ставлення до осіб, які їх оточують; формування навичок комунікативної взаємодії тощо.

Розглядаючи саму структуру об'єднаної територіальної громади, на думку автора, для ефективного організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаної територіальної громади є не скорочення структури, а навпаки розширення структурних підрозділів для оперативного та ефективного забезпечення роботи громади.

Станом на 2019 році у Запорізькій області сформовано 56 громад. Питання загального, організаційного відділів, питання зв'язків з громадськістю

та внутрішньої політики громади здебільшого покладено на обов'язки одного відділу в громаді або взагалі на одного працівника в громаді.

Гострим питанням перед організаційним забезпеченням діяльності громади є медіа-забезпечення, яке в свою чергу уособлює спрощену систему інформування та оперативне вирішення нагального питання. Наприклад, впровадження міністерством цифрової трансформації України запроваджений курс діджиталізації, який спросить умови для населення громади щодо вирішення актуальних питань.

За авторським спостереженням, інженерне бачення smart-спільноти наполягає на первинності тих стейкхолдерів, які беруть безпосередню участь у модернізації / оптимізації, науково-дослідному супроводі функціонування громади, а також у формуванні його комерційного результату. Їхній спектр містить, передусім, державні та приватні університети, ІТ-компанії, фінансові і маркетингові агенції, економічні та промислові департаменти органів влади тощо. Як провідні суб'єкти змін зазначені учасники декларують конкурентоздатність, автоматизацію / дебюрократизацію та безперервність локальних процесів як цілі інтеграції е-комунікаційних технологій і діяльності громади. При цьому такі стейкхолдери зосереджуються, як правило, у публічно-владному і комерційному секторах. За цих обставин громадянське суспільство та, власне, мешканці можуть виявитися всього лише тривіальними об'єктами трансформацій. Автор визнає, що у будь-якій «розумній спільноті» місцеве населення безальтернативно залучено до процедур консультування й оцінювання життєдіяльності громади. Проте в межах інженерного бачення подібні комунікаційні засоби ризикують виявитися звичайним маркетинговим / соціологічним інструментом – для вивчення та / або стимулювання попиту на ті чи інші послуги у громаді.

Таким чином, автор виділив головні шляхи оптимізації діяльності об'єднаної територіальної громади, зокрема case-study, формування навичок у сфері діджиталізації, а також покращення взаємин із населенням громади через залучення стейкхолдерів до управлінських рішень.

Отже, підводячи підсумок по третьому розділу, автор завдяки порівняльному методу порівняв дві системи управління громад на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад. Зосередив увагу на удосконаленні нормативно-правової бази на прикладі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» та Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр. Також автор надав рекомендації щодо якісного функціонування та об'єднання громад, в таких напрямках як консультування, планування, покращення контролю над законністю, участь та інформованість, покращення управління тощо.

Також відокремив головні шляхи оптимізації діяльності об'єднаної територіальної громади, зокрема case-study, формування навичок у сфері діджиталізації, а також покращення взаємин із населенням громади через залучення стейкхолдерів до управлінських рішень.

## ВИСНОВКИ

Система організації державного управління в нашій країні протягом десятиліть була одним з основних елементів адміністративно-командної системи. Принципи командно-адміністративної системи були базовими в організації не тільки державного і господарського механізму, але і в політиці. Ці принципи системи породжували до життя певні методи і форми управління в усіх сферах суспільного життя, але, перш за все в сфері організації структур публічної влади. Також актуальним в умовах децентралізації, стає розгляд публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад.

Історію становлення місцевого самоврядування, як початок функціонування та розвитку територіальних громад. Розглянуто історичну практику існування територіальних громад на прикладі концепцій М. Грушевського, В. Довженко, І. Франка, «Руської правди» тощо.

Автором уточнено основні поняття кваліфікаційної роботи, зокрема, управлінською діяльністю слід розуміти організаційне забезпечення функціонування апаратів, органів, підрозділів, служб соціальних систем, спрямоване на ефективне і раціональне досягнення нормативно закріплених цілей в будь-якій сфері. Мета управлінської діяльності – забезпечення ефективного функціонування організаційної системи. Організаційне забезпечення – сукупність методів і засобів, що регламентують взаємодію працівників з технічними засобами і між собою в процесі розробки і експлуатації інформаційної системи. Територіальна громада - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Методологічний ряд наукового дослідження складають підходи як історичний, системний, структурно-функціональний, методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, порівняльно-історичний тощо.

Досліджено сутність та природу публічної діяльності в державі в умовах децентралізації. Управління як процес упорядкування та узгодження поведінки людей неможливо без переваги чиєїсь керівної волі, будь то воля більшості або того, хто краще аргументує своє рішення. Для публічного управління в якості організаційних засобів виступають система публічних органів, а в якості методів – переконання, примус і заохочення. В основі реалізації публічної влади лежить певна сукупність факторів, які роблять можливим сам процес її здійснення, зокрема, оптимізація і раціоналізація управління, методи впливу на об'єкт тощо. Автор дослідив чотири етапи публічно-управлінської діяльності, де суб'єкт-об'єктні відносини відіграють визначальну роль у здійсненні влади та реалізації завдань.

Суб'єктами публічно-управлінської діяльності в об'єднаних територіальних громадах виступають люди, які обрані на території населенням та наділені повноваженнями керувати та розподіляти владу на місцях. Важливо звернути увагу на систему відносин «суб'єкт-об'єкт» «суб'єкт-об'єкт-суб'єкт» для визначення головних фігурантів об'єднаних територіальних громад.

Автор проаналізував організаційне забезпечення територіальних громад України та європейських країн. З'ясував, що враховуючи історичні умови, Україна скопіювала модель децентралізації у Польщі та Франції. У Польщі одиниці місцевого самоврядування – гміни, а у Франції – комуни, які наділені такими функціями та повноваженнями як у нас об'єднана територіальна громада. Організаційне забезпечення громад в Україні частіше всього здійснюють організаційні та загальні відділи апарату сільської ради, а за кордоном – місцеві адміністрації чи організаційні комісії.

Завдяки порівняльному методу порівняли дві системи управління громад на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад, автор дійшов до висновків.

В результаті дослідження було виявлено одиниці порівняльного методу, що мають найбільшу інтенсивність та вплив на публічно-управлінську

діяльність громади: завдання та функції загального та організаційного відділів громади.

При аналізі було досліджено актуальні проблеми, які є домінуючими при забезпеченні організаційної діяльності публічно-управлінських механізмів в громадах – це планування роботи на рік чи на квартал. На думку автора, планування роботи діяльності громади потрібно корегувати кожного місяця, але форма щоквартальна більш доречна при менеджменті роботи.

На думку автора, функції ведення кадрової роботи повинні належати до відділу управління персоналом, аж ніяк до відділу організаційного та інформаційного забезпечення, як у Кам'янсько-Дніпровській ОТГ. Враховуючи, що дана громада є міською радою, було б доречно переглянути функції та завдання відділів апарату виконавчого комітету.

Автором визначені актуальні положення для вдосконалення організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності громади: аналітично-консультативна робота, інформаційний супровід діяльності громади, забезпечення організації та проведення круглих столів, семінарів, нарад за участі керівництва тощо. На думку автора, важливим аспектом роботи громад є забезпечення взаємодії із громадськістю та політичними партіями, а також забезпечення проведення на території державних свят, що в свою чергу піднімає імідж громади та зростає рівень довіри до влади.

Зосередили увагу на удосконаленні нормативно-правової бази на прикладі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» та Плану заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр. Також автор надав рекомендації щодо якісного функціонування та об'єднання громад, в таких напрямках як консультування, планування, покращення контролю над законністю, участь та інформованість, покращення управління тощо.

Також відокремив головні шляхи оптимізації діяльності об'єднаної територіальної громади, зокрема case-study, формування навичок у сфері діджиталізації, а також покращення взаємин із населенням громади через залучення стейкхолдерів до управлінських рішень.

Гіпотеза дослідження: за умови ефективно сформованого організаційного відділу при територіальній громаді організаційне забезпечення управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад має позитивні результати при виконанні функцій керівництва громади – підтверджено.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Агафонова М.С., Берегович К.А. Управленческая деятельность: её особенности, структура и характерные черты. Санкт-Петербург : Магистр, 2017. 268 с.
2. Алафаев А.А. Идея правового государства в русской либеральной мысли на рубеже 1870-1889 гг. *Государство и право*. 2005. № 1. 380 с.
3. Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. Москва : Добрая книга, 2005. 400 с.
4. Алекс Дж.Р.П. Аппарат управления и власти как общесоциологическая категория. Воронеж : Изд-во Воронеж, 2004. 350 с.
5. Антонов В.А. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році. Київ : НІСД, 2015. 230 с.
6. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. Москва : Политиздат, 1999. 250 с.
7. Барабашев А.Г., Уткина В.В. Государственное управление в России: основные предметные области и тренды научных исследований. *Вестник университета (Государственный ун-т управления)*. 2014. № 16. 254 с.
8. Бестужев-Лада И.Г. Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества: опыт систематизации / отв. ред. Г. В. Осипов. Москва : Наука, 1987. 250 с.
9. Вильдавский А.Б. Говорить правду к власти: искусство и ремесло анализа политики. Нью-Брансуик : Оксфорд, 2003. 431 с.
10. Волков С.В. Управління як специфічний вид діяльності. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf>. (дата звернення: 25.07.2019).
11. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Москва : издательский дом «Слово», 1999. 450 с.



12. Вульфович Р.М., Грибанова Г.И. Местное самоуправление – проблемы и перспективы. *Северная Пальмира*. 1997. № 2. 289 с.
13. Гарсон Г.Д., Оверман Е.С. Дослідження державного управління в Україні. Харків : Видавництво Прегера, 1983. 278 с.
14. Гастев А.К. Как надо работать. Практическое введение в науку организации труда. Москва : ВЦСПС, 2004. 300 с.
15. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Наука, 2009. 258 с.
16. Граждан В. Д. Социология управления. Москва : «Дом И», 2008. 300 с.
17. Грибовский В.М. Древнерусское право. Петроград : Алконост, 2005. 250 с.
18. Грушевський М. Історія України-Руси. Київ : Наукова думка, 1991. 300 с.
19. Державне управління в Україні : навч. Посіб. / за заг. 89ед.. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. 435 с.
20. Дизель П.М., Мак-Кинли Раньян У. Поведение человека в организации. Москва : Фонд за экономическую грамотность, 1993. 272 с.
21. Довженок В. Й. Землеробство Древньої Русі. Київ : Либідь, 2010. 300 с.
22. Дресвянкин В.В. Информационные системы в менеджменте. URL: <https://studfiles.net/preview/4241003/page:25/>. (дата звернення 10.10.2019).
23. Закидишев С.А. Правове забезпечення управлінської діяльності : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 236 с.
24. Золкін В.Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 1. 300 с.
25. Золотухін С.В. Управління як специфічний вид діяльності. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/1/07.pdf>. (дата звернення: 05.07.2019).

26. Иеринг Р. Цель в праве. Санкт-Петербург : «Идеология», 2010. 412 с.
27. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. Москва : Эксмо, 2001. 264 с.
28. Класики теорії державного управління. Київ : Прецедент, 2010. 113 с.
29. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. пер. с англ. Москва : Наука, 2003. 300 с.
30. Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. Москва : РОССПЭН, 2008. 799 с.
31. Клименко А.В. Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2011. № 2. 344 с.
32. Козирева М. Німецькі національні райони України в адміністративно-територіальному реформуванні 20-30 рр. ХХ ст. / ред. кол. О. І. Кобзар, І. М. Петренко, В. В. Сарапин. Полтава : Полтавський літератор, 2013. 225 с.
33. Лассуел Г. Політичні науки. Київ : Главник, 2011. 439 с.
34. Левицький К. Наш закон громадський, або які ми маємо права і повинності в громаді. Львів : Просвіта, 2004. 260 с.
35. Левкович Л.Ю. Факторы предпочтения руководителем различных форм власти в организации. Москва : ИПРАН, 2001. 284 с.
36. Марч Дж.С., Олсен Дж.П. Новый институционализм: организационные факторы в политической жизни. *Американский политологический обзор*. 2001. Том. 78, № 3. 458 с.
37. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Москва : Дело, 1999. 800 с.
38. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. Москва, 1997. 610 с.

39. Оксфордский справочник политических институтов / под ред. Р.А. Родос. Оксфорд : Оксфордский университет пресс, 2008. 816 с.
40. Основной Закон ФРГ. *Конституции государств Европы* : в 3 т. Т. 1. М., 2001. 78 с.
41. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. Минск : Юринком 2015. 500 с.
42. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за ред. А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. 396 с.
43. Положення про загальний відділ Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області, затверджений розпорядженням селищного голови Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області від 01.04.2019 № 68/2-К.
44. Положення про сектор організаційної роботи Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області, затверджений розпорядженням селищного голови Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області від 01.04.2019 № 68/2-К.
45. Постников В. Е. Южно-русское крестьянское хозяйство. Москва, 2000. 230 с.
46. Правда Русская. Москва : Изд-во АН СССР, 1990. 759 с.
47. Пригожин А.И. Социально-психологическая организация. Санкт-Петербург : Питер, 2000. 300 с.
48. Про затвердження Положення про відділ організаційної та інформаційної роботи виконавчого комітету Кам'янсько-Дніпровської міської ради, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 19.
49. Про затвердження Положення про загальний відділ виконавчого комітету Кам'янсько-Дніпровської міської ради, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 14.

50. Про затвердження регламенту роботи виконавчого комітету Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 55.

51. Про регламент роботи Кам'янсько-Дніпровської міської ради VIII скликання, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 12.

52. Рабинович Е.И. Местное самоуправление в России : становление и развитие. Москва : Изд-во Института социологии РАН, 1999. 469 с.

53. Рябошапка Л. І. Правове становище національних меншин в Україні (1917-2000) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 450 с.

54. Словарь синонимов и антонимов современного русского языка. 500000 слов. Москва, 2013. 1100 с.

55. Смирнов Е.А. Руководитель современной организации: управленческий статус и личностные особенности. *Личность. Культура. Общество*. 2001. № 4 (10). С. 101.

56. Соловьев А.И. Административная реформа как политический проект действующего режима. *Вестник Московского ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество)*. 2004. № 3. 356 с.

57. Тощенко Ж.Т. Человеческий фактор производства. Москва : Знание, 2007. 340 с.

58. Форд Г. Управление – это наука и искусство. Москва : Республика, 1992. 490 с.

59. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? Київ : Просвіта, 2003. 610 с.

60. Халипов В. Ф. Власть. Основы кратологии. Москва. 2005. 300 с.

61. Хиндеракер И. Исследование администрации : междисциплинарные измерения. *Западный политический квартал*. 2003. № 16. 248 с.

62. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : теоретико-нравовий аналіз. Харків : Право, 2006. 224 с.

63. Чиркин В. Е. Публичная власть. Москва, 2005. 175 с.

64. Шаранов Ю.А., Иваницкий А.Т. Устойчивость правоохранительной системы в условиях гибридных угроз. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2016. № 1 (69). 328 с.

65. Шипош И. Управление и руководящий работник. Москва : Профиздат, 2009. 560 с.

66. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии. *Гос-во и право*. 2002. № 3. 324 с.

67. Энтин Л. М. Разделение властей. Опыт современных государств. Москва : Юрид. лит, 2003. 174 с.

68. Югов А. А. Правовые основы публичной власти. Киев : Прецедент, 2012. 400 с.

69. Юшков С.В. Русская Правда: происхождение, источники, её значение. Москва, 2003. 780 с.

70. Юшков С. В. Общественно-политический строй и право Киевского государства. Москва : Перспектива, 2000. 450 с.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### **Порівняльний аналіз організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад**

##### **1. Методологічна складова**

**Формулювання та обґрунтування проблеми.** Система організації державного управління в нашій країні протягом-десятиліть була одним з основних елементів адміністративно-командної системи. Принципи командно-адміністративної системи були базовими в організації не тільки державного і господарського механізму, але і в політиці. Ці принципи системи породжували до життя певні методи і форми управління в усіх сферах суспільного життя, але, перш за все в сфері організації структур публічної влади.

Істотний вплив на упорядкування та організаційного забезпечення управлінської діяльності надають законодавчі та інші нормативно-правові регулювання умов, процедур, стандартів, параметрів і показників ведення ряду справ (процесів), що мають важливе соціально-економічне значення.

У нашому випадку упорядкуванням та забезпеченням роботи об'єднаної територіальної громади регулюють нормативно-правові акти самої громади: регламент роботи громади, положення про відділи, що забезпечують організаційне забезпечення управлінської діяльності тощо. Цікаво дослідити нормативну складову діяльності Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад Запорізької області та віднайти спільне та відмінне, що регулює внутрішню структуру даних суб'єктів публічно-управлінської діяльності.

**Об'єкт даного дослідження:** регламенти роботи Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад, положення про організаційний, загальний відділи.

**Предмет дослідження:** основні тематичні блоки регламенту та положень про відділи, що забезпечують функціонування об'єднаної територіальної громади та їхнє співставлення між собою.

**Мета:** нормативно-правові акти Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад та визначити відмінне та спільне при їхньому впливі на організаційне забезпечення діяльності громади.

**Завдання:**

1. Виявити в результаті дослідження, які одиниці даного порівняльного методу мають найбільшу інтенсивність.

2. Дослідити, які актуальні проблеми є домінуючими у забезпеченні організаційної діяльності публічно-управлінських механізмів в громадах.

3. Визначити, які положення є актуальними для вдосконалення організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності громади.

**1.1. Логічний аналіз понять**

**Організаційне забезпечення** – сукупність методів і засобів, що регламентують взаємодію працівників з технічними засобами і між собою в процесі розробки і експлуатації інформаційної системи.

**Управлінська діяльність** – організаційне забезпечення функціонування апаратів, органів, підрозділів, служб соціальних систем, спрямоване на ефективне і раціональне досягнення нормативно закріплених цілей в будь-якій сфері. Мета управлінської діяльності – забезпечення ефективного функціонування організаційної системи.

**Об'єднана територіальна громада** – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

**Нормативно-правові акти громади** – це регламент роботи ради об'єднаної територіальної громади, положення про організаційний, загальний, юридичний відділи.

**Гіпотеза:** організаційний та загальний відділи об'єднаних територіальних громад є механізмами успішної реалізації публічно-управлінської діяльності керівництва на території громад.

## **2. Методична частина**

**Визначення досліджувальної сукупності:** сайти Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад.

**Вид інформації:** рішення селищних рад.

**Вибірка:** регламент роботи селищної та міської ради, положення про організаційний, загальний, юридичний відділи.

**Метод:** у цьому дослідженні ми використали порівняльний метод, який дозволяє проаналізувати дані про функціональну складові організаційного забезпечення громад. Виявити найпотужніші напрями роботи, спільне та відмінне у організаційному забезпеченні громад.

### **Логічна структура інструментарію**

#### **Аналіз документів**

1. Про регламент роботи Кам'янсько-Дніпровської міської ради VIII скликання, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року №12.
2. Про затвердження Положення про загальний відділ виконавчого комітету Кам'янсько-Дніпровської міської ради, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 14.
3. Про затвердження Положення про відділ організаційної та інформаційної роботи виконавчого комітету Кам'янсько-Дніпровської міської ради, затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 19
4. Про затвердження регламенту роботи виконавчого комітету Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області затвердженого рішенням сесії від 23 червня 2017 року № 55.
5. Положення про сектор організаційної роботи Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області, затверджений розпорядженням



селищного голови Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області від 01.04.2019 № 68/2-К

6. Положення про загальний відділ Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області, затверджений розпорядженням селищного голови Чернігівської селищної ради Чернігівського району Запорізької області від 01.04.2019 № 68/2-К

**Аналіз дослідження:** Для дослідження було взято 6 документів: два регламенти ОТГ та по два положення про відділи, що відповідають по функціональним повноваженням за організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності громади. Для аналізу представлено таблицю із головними критеріями – тематичні індикатори порівняння даних документів.

Таблиця № 1

Порівняльна таблиця щодо функціональних складових організаційного забезпечення громад

Вид документу	Індикатор	Кам'янсько-Дніпровська ОТГ	Чернігівська ОТГ
Регламент роботи	Планування роботи ради	Річний план роботи	Квартальні плани роботи
	Утворення консультативно-дорадчих органів	Не передбачено регламентом	Передбачено регламентом
	Виконавчий комітет	Часові рамки засідань не передбачено регламентом	Засідання проводяться не рідше одного разу на місяць
	Принципи діяльності ради	народовладдя; 2) законності; 3) гласності; 4) колегіальності; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) виборності; 7) правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; 8) державної підтримки та гарантії діяльності місцевого	Не передбачені регламентом

		самоврядування; 9) судового захисту прав місцевого самоврядування; 10) підзвітності та відповідальності органів ради та її посадових осіб перед виборцями.	
	Організаційне забезпечення	Апарат виконавчого комітету	Апарат виконавчого комітету
Положення про організаційний відділ	Відповідальна структура	відділ організаційної та інформаційної роботи	сектор організаційної роботи
	Завдання структури	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Реалізація державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, з питань кадрової роботи.</li> <li>- Здійснення аналізу та організація кадрової роботи.</li> <li>- Задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання.</li> <li>- Прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання.</li> <li>- Документоване оформлення проходження служби в органах місцевого самоврядування та трудових відносин.</li> <li>- Забезпечення взаємодії з політичними партіями і громадськими та релігійними організаціями, сприяння діяльності цих організацій, аналіз та прогнозування громадсько-політичних процесів, організація загальнотериторіальних заходів, взаємодія з відділами виконавчого комітету міської ради з організаційних питань.</li> <li>- Забезпечення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Організаційне забезпечення та висвітлення діяльності селищної ради.</li> <li>- Аналіз і прогнозування суспільно-політичних процесів в селищній раді.</li> <li>- Взаємодія з місцевими та регіональними об'єднаннями громадян, місцевими осередками політичних партій, громадськими організаціями, засобами масової інформації.</li> <li>- Аналіз діяльності політичних партій, громадських організацій, органів самоорганізації населення у громаді, розробка пропозиції щодо заходів, спрямованих на взаємодію селищного голови, селищної ради та її виконавчого комітету з політичними партіями, громадськими організаціями, професійними спілками, органами самоорганізації населення.</li> <li>- Здійснення заходів щодо розвитку громадянського суспільства.</li> <li>- Здійснення заходів щодо розвитку інформаційного простору в громаді.</li> <li>- Здійснення заходів по</li> </ul>

		інформаційно - технічного функціонування виконкому міської ради.	розширенню співробітництва селищної ради з іншими громадами, соціальними партнерами, обласними, міжнародними організаціями. - Формування та просування позитивного іміджу селищної ради.
	Функції структури, які відносяться до організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності ОТГ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечує проведення нарад, семінарів, “круглих столів” за участю представників громадських, політичних організацій та об’єднань;</li> <li>- проводить моніторинг громадсько-політичного життя громади, задоволення культурно-просвітницьких та інформаційних потреб міських, національних, громадських організацій;</li> <li>- сприяє реалізації міських програм забезпечення формування та підтримки в актуальному стані, оновлення інформаційних матеріалів на офіційному веб-сайті Кам’янсько-Дніпровської міської ради, а також своєчасне оприлюднення інших інформацій в межах повноважень відділу</li> <li>- Бере участь у підготовці та проведенні заходів щодо відзначення свят, пам’ятних дат, залучає до їх проведення представників політичних партій, громадських організацій, забезпечує участь у них представників засобів масової інформації.</li> <li>- Забезпечує розширення зовнішніх контактів селищної ради, організовує співпрацю в</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи селищного голови та вносить йому пропозиції з питань внутрішньої політики, зв’язків з громадськістю.</li> <li>- Координує роботу виконавчих органів селищної ради з організаційних питань.</li> <li>- Аналізує та прогнозує розвиток суспільно-політичних процесів у селах та адміністративному центрі селищної ради.</li> <li>- Аналізує діяльність політичних партій та громадських організацій, готує пропозиції щодо залучення зазначених організацій до вирішення соціально-економічних питань громади.</li> <li>- Забезпечує інформаційно-аналітичний супровід діяльності селищної ради.</li> <li>- Забезпечує взаємодію з політичними партіями та громадськими організаціями з питань, що належать до його компетенції.</li> <li>- Наповнює веб-сайт селищної ради новинним контентом.</li> <li>- Узагальнює висновки, пропозиції та зауваження, що надійшли під час</li> </ul>

		<p>рамках партнерських угод з іншими громадами сприяє розвитку об'єднань громадян, надає їм інформаційну та іншу допомогу;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- забезпечує зворотні інформаційні потоки між виконавчим комітетом міської ради, об'єднаннями громадян та громадою;</li> <li>- надає організаційно-методичну, експертно-аналітичну та іншу допомогу відділам виконкому міської ради, політичним партіям, громадським організаціям, релігійним конфесіям, засобам масової інформації у вирішенні питань, що стосуються формування і здійснення внутрішньої політики території</li> </ul>	<p>проведення консультацій з громадськістю, сприяє врахуванню громадської думки під час прийняття рішень.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Організовує підготовку проектів розпоряджень селищного голови, рішень виконавчого комітету та рішень ради з питань, що належать до компетенції Сектору.</li> <li>- Сприяє проведенню на території громади виборів та референдумів.</li> <li>- Розглядає звернення громадян, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції.</li> <li>- Здійснює моніторинг проведення мирних зібрань, в установленому порядку повідомляє керівництво селищної ради про вимоги учасників запланованих акцій.</li> <li>- Забезпечує протокольну частину офіційних зустрічей селищного голови.</li> <li>- Організовує та проводить наради, засідання, зустрічі з питань, що належать до компетенції сектору.</li> <li>- Участь у підготовці проектів угод, договорів, меморандумів, протоколів зустрічей та нарад керівництва селищної ради та інститутів громадянського суспільства у межах своїх повноважень.</li> </ul>
Положення про загальний відділ	Відповідальна структура	Загальний відділ	Загальний відділ
	Завдання структури	- Надання методичної допомоги та здійснення	- Забезпечення єдиної системи діловодства в

		<p>контролю за дотриманням порядку документообігу та діючого законодавства, організацію діловодства у міській раді та її виконавчому комітеті, підготовкою, проходженням, реєстрацією і виконанням службових документів.</p> <p>- Організація роботи та контроль за дотриманням вимог діючого законодавства щодо звернень громадян.</p> <p>- Організація архівного зберігання документів міської ради та її виконкому.</p>	<p>селищної ради.</p> <p>- Контроль за термінами проходження документів.</p> <p>- Здійснення контролю за виконанням структурними підрозділами селищної ради, виконавчими органами селищної ради, в.о. старост актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади вищого рівня, рішень селищної ради та виконавчого комітету, розпоряджень селищного голови (далі - документи) та за станом роботи з реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, а також аналіз причин порушення строків виконання документів і внесення пропозицій щодо їх усунення.</p> <p>- Забезпечення додержання вимог Закону України “Про звернення громадян”, Указу Президента України від 07.02.2008 № 109 “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” та інших нормативно-правових документів по роботі із зверненнями громадян в апараті селищної ради.</p> <p>- Надання методичної допомоги в організації роботи із ведення діловодства та із зверненнями громадян</p>
--	--	--	--

			<p>структурним підрозділам апарату селищної ради, виконавчим органам селищної ради, в.о. старост, підприємствам, в установам, організаціям селищної ради.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Забезпечення додержання в селищній раді вимог Закону України “Про доступ до публічної інформації”.</li> <li>- Підготовка інформаційних, аналітичних, довідкових та інших матеріалів з питань діловодства, виконання документів, роботи з реагування на запити і звернення народних депутатів та депутатів місцевих рад та роботи із зверненнями громадян, запитами на публічну інформацію керівництву селищної ради.</li> <li>- Виконання робіт з розробки, впровадження та експлуатації комп'ютерних інформаційно – технологічних систем, комплексів, програм і баз даних, їх подальше належне функціонування.</li> <li>- Встановлення загальносистемного програмного забезпечення, інсталяцію програмних комплексів відповідно до спеціалізації працівників селищної ради.</li> <li>- Надання методичної допомоги виконавчим органам селищної ради щодо експлуатації персональних комп'ютерів.</li> <li>- Підготовка проектів рішень селищної ради,</li> </ul>
--	--	--	---

			виконавчого комітету, розпоряджень селищного голови з питань, що належать до компетенції відділу
	Функції структури, які відносяться до організаційного забезпечення публічно-управлінської діяльності ОТГ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Організація системи ведення діловодства та єдиного порядку роботи з документами у міській раді та її виконкому, за винятком документів, які містять інформацію, що належить до таємної.</li> <li>- Надання методичних рекомендацій в питаннях ведення діловодства в відділах виконкому міської ради.</li> <li>- Забезпечення опрацювання розпоряджень міського голови, рішень виконавчого комітету, протоколів засідань виконкому, їх належне оформлення та зберігання протягом визначеного терміну.</li> <li>- Підготовка документального забезпечення та мультимедійного супроводу засідань сесій міської ради та виконавчого комітету.</li> <li>- Приймання, реєстрація, проведення попереднього розгляду та передача за призначенням вхідної кореспонденції, а також внутрішньої документації виконкому міської ради, реєстрація та відправка вихідної кореспонденції.</li> <li>- Здійснення приймання і передачі електронної пошти.</li> <li>- Забезпечення контролю за строками проходження документів міської ради та її виконавчого комітету та за якістю їх підготовки.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Здійснює ведення діловодства в селищній раді відповідно до Інструкції з діловодства та чинного законодавства.</li> <li>- Приймає, проводить попередній розгляд, реєструє і подає за призначенням вхідну кореспонденцію, а також внутрішню документацію апарату селищної ради; реєструє і відправляє вихідну кореспонденцію.</li> <li>- Веде в установленому порядку облік завдань, реалізація яких передбачена відповідними документами та роботи з реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, контроль за якими покладено на відділ.</li> <li>- Забезпечує організацію особистого прийому громадян селищним головою, заступниками селищного голови та прийому громадян за місцем проживання або роботи.</li> <li>- Здійснює облік громадян, що побували на особистому прийомі у селищного голови, його заступників, контролює виконання їх доручень.</li> <li>- За дорученням селищного голови, його заступників направляє виконавчим органам селищної ради, в.о. старост, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми</li> </ul>

		<p>- Згідно із встановленими нормами формування документів у справі, організація діловодства та підготовка для архівного зберігання документів міської ради та її виконкому</p> <p>Розгляд запитів депутатів міської ради, підприємств, установ та організацій, здійснення пошуку та видача витягів з рішень виконавчого комітету та копій матеріалів до них.</p> <p>- Підготовка проектів розпоряджень міського голови, рішень міської ради та виконкому міської ради, інших документів з питань, віднесених до повноважень відділу.</p> <p>- Підготовка, реєстрація та видача довідок громадянам в межах компетенції виконкому міської ради.</p>	<p>власності, розташованих на території селищної ради, для розгляду пропозиції, заяви, скарги і клопотання громадян. Здійснює контроль за своєчасним розглядом пропозицій, заяв, скарг і клопотань громадян та забезпечує інформування заявників.</p> <p>- Організовує вивчення та узагальнення проблем, які порушують у своїх зверненнях громадяни, про що інформує селищного голову, заступників селищного голови.</p> <p>- Кожні півроку готує матеріали про стан роботи із зверненнями громадян на засідання виконавчого комітету та щорічно на засіданні сесії селищної ради.</p>
--	--	--	--

### **Аналіз спільних індикаторів в нормативно-правовій базі об'єднаних територіальних громад**

Відібравши індикатори, які на думку автора, впливають на ефективне організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад Запорізької області, автор віднайшов спільне у реалізації роботи, а саме:

по-перше, в структурах обох громад передбачено функціонування загального та організаційного відділів.

По-друге, забезпечується інформаційний супровід діяльності громад.

По-третє, проводиться аналітично-консультативна робота щодо забезпечення діяльності та функціонування громад.



По-четверте, організація та проведення нарад, семінарів, круглих столів тощо, які реалізуються за участі керівництва громади.

По-п'яте, проводиться організація підготовки проектів рішень, розпоряджень, програм, що виносяться на розгляд виконавчого комітету чи ради.

По-шосте, забезпечення діловодства в громадах, а також контроль за дотриманням законодавства щодо за станом роботи з реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад, а також аналіз причин порушення строків виконання документів і внесення пропозицій щодо їх усунення.

По-сьоме, розгляд звернень громадян, а також підготовка проектів листів на їх запити.

По-восьме, в обох громадах організаційний відділ забезпечує участь у підготовці та проведенні заходів щодо відзначення свят, пам'ятних дат, залучає до їх проведення представників політичних партій, громадських організацій, забезпечує участь у них представників засобів масової інформації.

### **Аналіз відмінних індикаторів в нормативно-правовій базі об'єднаних територіальних громад**

Відібравши індикатори, які на думку автора, впливають на ефективне організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад на прикладі Кам'янсько-Дніпровської та Чернігівської об'єднаних територіальних громад Запорізької області, автор віднайшов відмінне у реалізації роботи, а саме:

по-перше, враховуючи те, що Кам'янсько-Дніпровська ОТГ є міською радою, а Чернігівська ОТГ селищною радою, у них по-різному написані регламенти роботи.

По-друге, по-різному планується робота громади, в Чернігівській ОТГ щоквартально, в Кам'янсько-Дніпровській ОТГ на рік.

По-третє, перевагою для Кам'янсько-Дніпровської ОТГ є те, що в регламенті її роботи прописані принципи діяльності, це говорить про відкритість влади до населення, запровадження прозорості системи функціонування ОТГ.

По-четверте, в Кам'янсько-Дніпровській ОТГ відділ організаційної та інформаційної роботи займається питанням управління персоналом, а в Чернігівській такі функції покладені на іншу структуру.

По-п'яте, на організаційний відділ Чернігівської ОТГ покладені повноваження формування та просування позитивного іміджу селищної ради.

По-шосте, організаційний відділ Чернігівської ОТГ здійснює важливу функцію, на думку автора, яка піднімає ефективність роботи та сприяє покращенню публічно-управлінській діяльності на території – це аналітично-консультативне забезпечення роботи селищного голови та вносить йому пропозиції з питань внутрішньої політики, зв'язків з громадськістю. Такий пункт дещо по-іншому прописано у Кам'янсько-Дніпровській міській ОТГ: забезпечення взаємодії з політичними партіями і громадськими та релігійними організаціями, сприяння діяльності цих організацій, аналіз та прогнозування громадсько-політичних процесів, організація загальнотериторіальних заходів, взаємодія з відділами виконавчого комітету міської ради з організаційних питань.

**Декларація  
академічної доброчесності  
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Богочарова-Костенко Яна Вікторівна, студентка 2 курсу, форми навчання заочної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти 90yanabog@gmail.com,

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Організаційне забезпечення публічно-управлінської діяльності об'єднаних територіальних громад» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений/ознайомлена;

- заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

згоден/згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (студент) Богочарова-Костенко Я.В.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (науковий керівник) Кривега Л.Д.