

Засновник і видавець:
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
 при Президентові України

Редакційна колегія:

СЕРЬОГІН С. М.,
 д-р наук держ. упр., проф.
 (головний редактор)
ХОЖИЛО І. І.,
 д-р наук держ. упр., доц.
 (заст. головного редактора)
РУДІК О. М.,
 канд. політ. наук, доц. (відп. секретар)
ШАРОВ Ю. П.,
 д-р наук держ. упр., проф.
ЛИПОВСЬКА Н. А.,
 д-р наук держ. упр., проф.
ГОНЧАРУК Н. Т.,
 д-р наук держ. упр., проф.
ШЕВЧЕНКО С. О.,
 д-р наук держ. упр., доц.
БОРОДІН Є. І.,
 д-р іст. наук, проф.
РЕШЕТНИЧЕНКО А. В.,
 д-р філос. наук, проф.
ГЛТОВ Б. Б.,
 д-р філос. наук, проф.
МАМАТОВА Т. В.,
 д-р наук держ. упр., проф.
БОБРОВСЬКА О. Ю.,
 д-р наук держ. упр., проф.
ПРОКОПЕНКО Л. Л.,
 д-р наук держ. упр., проф.
БАКУМЕНКО В. Д.,
 д-р наук держ. упр., проф.
ДРЕШПАК В. М.,
 д-р наук держ. упр., доц.
КОЛЕСНИКОВ Б. П.,
 д-р наук держ. упр., доц.
ОВЧИННИКОВА О. П.,
 д-р екон. наук, проф. (Російська Федерація)
ГУГНІН О. М.,
 д-р філос. наук, проф. (Республіка Польща)
АНТОНОВА О. В.,
 канд. наук держ. упр., доц.
САВОСТЕНКО Т. О.,
 канд. екон. наук, доц.

Друкується за рішенням
 ученого ради Дніпропетровського
 регіонального інституту державного
 управління Національної академії
 державного управління
 при Президентові України
 протокол № 08/183 від 22.09.2015 р.

Періодичність – чотири рази на рік

Збірник наукових праць
 «Державне управління
 та місцеве самоврядування» згідно
 з рішенням Президії ВАК України
 включений
 до переліку наукових фахових видань
 у галузі науки «Державне управління»
 (постанова № 1-05/4 від 14.10.09)

© Дніпропетровський регіональний
 інститут державного управління НАДУ
 при Президентові України, укладання,
 художнє оформлення, оригінал-макет, 2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Валерій АЛЕКСЄЄВ
Анрапат Верховної Ради України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРУКТУР ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ФУНКЦІОNUВАННЯ НА РІВНІ ГРОМАД У XIX I XXI СТ.

Проводиться порівняльний аналіз підходів до створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад у XIX і XXI ст. Досліджуються етапи практичної діяльності у сфері управління відомого реформатора і філантропа Р. Оуена. Розглядаються теоретичні засади та форми практичного впровадження, що підтверджено проведеними експериментами в Шотландії, США, графстві Гемпшир в Англії. Розглядається підхід Р. Оуена до створення самодостатніх громад, управління у яких будуть здійснювати неполітичні комітети. Для порівняльного аналізу підходів до створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад у XIX і XXI ст. автор скористався основними положеннями одного з підрозділів праці Р. Оуена, виданої в 1841 р., та наукової праці автора статті «Структури публічного управління в Україні: громадівські ради» (2014). У зазначених наукових працях простежується стійка закономірність, яка полягає в тому, що, незважаючи на різницю в часі, залишається актуальним питання доцільності створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад.

Ключові слова: державне управління, суспільство, держава, громада.

Valerii Alekseev. The comparative analysis of main principles research of public administration structures at the community level in the 19th and 20th centuries

The comparative analysis of known approaches to the creation of public administration structures at the community level in the 19th and 20th centuries is developed. The stages of known reformer's and philanthropist's R. Owen practical activities in the field governance are examined. Owen's attempts to create theoretical basis for self-sufficient communities with management operated by non-political committees. The author used the main provisions of subsection work R. Owen, published 1841 and scientific work author article «The structures of public administration in Ukraine: Communities Council» (2014) for comparative analysis of approaches to the creation of public administration structures at the community level in the 19th and 20th centuries. In these particular scientific studies was found a steady pattern, which still remains actual for establishing and functioning of public administration structures at the community level.

Key words: public administration, society, state, community.

Серед відомих учених і громадських діячів досить складно визначити вагомість теоретичного внеску кожного з них, особливо коли це стосується пошуку оптимальних варіантів для налагодження взаємовідносин між державою та суспільством за допомогою структур публічного управління. Водночас, якщо говорити про впровадження новацій у цій сфері, немає потреби замислюватися над прізвищем діяча, який втілив свої задуми на практиці в період, коли соціалізація управлінських процесів видавалася фантастикою. Це відомий реформатор і філантроп Р. Оуен (1771 – 1858), який поєднував наукові розробки з виробничою діяльністю. При цьому слід зважати на ту обставину, що свої ідеї Р. Оуен почав запроваджувати у 1800 р., тобто на півстоліття раніше за скасування кріпацтва в Росії [1, с. 21 – 22]. За словами відомого критика і публіциста М. Добролюбова, Р. Оуен безперечно є одним із найблагородніших і найсимпатичніших явищ XIX ст. Його діяльність настільки вражає своєю абсолютною безкорисливістю і самовідданістю, що найжорсткіші опоненти його ідей, відкидаючи його радикальні реформи, не могли при цьому ставитися до його особистості без особливої поваги і навіть співчуття. Його звинувачували як утопіста, який мріяв змінити все людство, йому доводили безуспішність його прагнень; але водночас значна частина опонентів не могла не погодитися з тим, що було б дуже добре, якби припущення Р. Оуена могли бути реалізовані [6, с. 309].

У попередніх дослідженнях ми розглянули теоретичні та практичні розробки Р. Оуена, а саме етапи практичної діяльності у сфері управління [2]. Однак у статті не розкритий організаційний механізм, за яким Р. Оуен пропонував створювати структури публічного управління.

Мета статті – провести порівняльний аналіз підходів до

створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад у XIX і ХХІ ст.

Минуло більше як 200 років із часу проведення експерименту в м. Нью-Ланарк, розпочатого після того, як Р. Оуен приступив до управління нью-ланарською фабрикою. За оцінкою дослідників, експеримент Р. Оуена тільки в м. Нью-Ланарк продовжувався майже тридцять років – із 1 січня 1800 р. до кінця 1829 р. [11, с. 82]. Незважаючи на давність подій, підходи Р. Оуена до управління на рівні населених пунктів викликають значну зацікавленість на сучасному етапі розвитку, коли йдеться про ефективне управління на рівні територіальних громад. Для того щоб аргументувати доцільність нового суспільного устрою, Р. Оуен уважав недостатнім запропонувати лише теоретичні засади. Свої новації він впроваджував на практиці, що підтверджено проведеними ним експериментами в Шотландії (Нью-Ланарк), США (Нью-Гармоні), графстві Гемпшир в Англії (Гармоні-Холл).

У 1841 р. опублікований нарис «Удосконалення принципів та планів, на яких відбудуватиметься становлення самостійних місцевих колоній, як найбезпечніша та найвигідніша інвестиція капіталу, та ефективний засіб назавжди позбутися неосвіченості, бідності та злочинності і найкращим чином допомогти всім верствам населення шляхом оптимального використання людських здібностей та природничих та соціальних наук» [12], де Р. Оуен пояснює переход до ідеального суспільства, яке складається з великої кількості взаємозалежних нечисленних громад, пов'язаних між собою не інститутами державної влади, а залізничними коліями. Р. Оуен пропонує також створити самодостатні громади, управління в яких будуть здійснювати неполітичні комітети [7, с. 107 – 108]. Викладений у цьому нарисі матеріал через різні причини не став предметом для детального дослідження сучасними науковцями, які пояснюють це тим, що досить складно ознайомитися з оригіналами праць Р. Оуена. Можна припустити, що з цієї причини в науковій праці «Педагогічні ідеї Роберта Оуена» (1940) цей нарис узагалі не згадується [9, с. 261], а в науковій праці «Педагогічні досліди й погляди Р. Оуена» (1960) про цей нарис зазначено лише в переліку наукових праць Р. Оуена [11, с. 162]. На підтвердження такого припущення слід навести ще один приклад. У 1950 р. вийшло у світ двотомне видання вибраних праць Р. Оуена (переклад з англійської і коментар С. Фейгіної). У першому томі розміщено доповіді та виступи Р. Оуена 1815 – 1820 рр., а в другому томі – його наукові праці періоду 1836 – 1849 рр. Однак у другому томі, в якому логічно мав би бути розміщений цей нарис, він згадується лише в переліку наукових праць Р. Оуена [8, с. 342]. Ознайомившись

із копією оригіналу цього нарису, автор публікації дійшов висновку, що, незважаючи на давність написання, цей матеріал не втратив актуальності й буде корисний для тих, хто цікавиться проблематикою управління на рівні громад. Його можна використовувати під час досліджень у сфері управлінських взаємовідносин між державою та суспільством.

У підрозділі «Управління населенням та обов'язки Ради» цього нарису Р. Оуен детально розкриває засади, на яких відбувається створення структур публічного управління – загальних рад. Враховуючи, що на сучасному етапі розвитку ця тематика досить актуальнa, ми вважаємо за необхідне навести основні положення цього підрозділу, намагаючись не змінювати смислове значення кожного речення та дотримуючись чіткої послідовності розташування положень у цьому підрозділі. Тим самим надаючи можливість читачеві оцінити підходи, які запропонував Р. Оуен у сфері управління, і самостійно дійти відповідних висновків на предмет можливого застосування його новацій у сучасних умовах.

У підрозділі «Управління населенням та обов'язки Ради» зазначено, що кожною громадою в департаменті з внутрішніх справ керує загальна рада, що складається з усіх його членів віком від тридцяти до сорока років; кожним департаментом безпосередньо управляє керівництво комітету, що складається з членів загальної ради, обраних нею, щоб передати повноваження; а в департаменті із закордонних справ – загальна рада, яка складається з усіх членів від сорока до шістдесяти років (ч. XIV).

Після того, як встановлено, що всі члени громади здатні виконувати всі покладені на них обов'язки в загальній раді уряду, відбору чи виборів на службу не відбувається (ч. XV).

Усі члени, які досягли тридцяти років, якщо вони з дитинства проходили підготовку в громадах, офіційно залучаються до виконання управлінських обов'язків у департаменті із внутрішніх справ; із досягненням сорока років вони офіційно звільняються від їх виконання, оскільки офіційно залучаються до виконання обов'язків у департаменті із закордонних справ; у шістдесят вони офіційно звільняються від виконання своїх обов'язків (ч. XVI).

До обов'язків загальної ради департаменту із внутрішніх справ належить управління всіма справами в межах громади – організація різних департаментів для виробництва, поширення та поліпшення якості з метою усунення всіх обставин, що заважають щастю, та заміни їх тим, що може бути поділене між собою, чи тим, що допоможе отримати знання від інших громад. До обов'язків загальної ради департаменту із закордонних справ належить: зустріч гостей чи делегацій з інших асоціацій чи громад, спілкування з

іншими подібними асоціаціями, поїздки до них та укладання домовленостей з ними про будівництво доріг та передачу надлишку один одному, здійснення подорожей, надання та отримання інформації про винаходи, відкриття й удосконалення та інші речі, які можуть стати в нагоді, а також регулювання та допомога у створенні нових асоціацій, які складатимуться із надлишкового населення громади та направлення делегацій до інших громад, з якими їхня громада має об'єднатися (ч. XVII).

Загальні ради із внутрішніх та закордонних справ мають усі необхідні повноваження з управління всіма справами, що належать до їх відання, за умови дотримання всіх законів людської природи, що будь-яких обставин мають слугувати орієнтиром для них (ч. XVIII).

Усі особи, які пройшли підготовку, навчання та стали до роботи з урахуванням їх характеру, повинні завжди діяти раціонально, крім випадку, коли вони фізично, ментально або морально захворіли, і тоді рада поміщає їх у лікарню для фізично, ментально або морально хворих осіб, де вони повинні залишатися до одужання за допомогою найм'якішого лікування, що сприяє їх зціленню (ч. XIX).

Рада за необхідності звертається за допомогою до будь-яких членів, які не входять до ради, за практичною підтримкою та порадою (ч. XX).

У додатку «Узгодження відмінностей» передбачено: якщо загальні ради коли-небудь спробують іти всупереч законам людської природи, що навряд чи можливо, старійшини громади, які склали повноваження перед радами, скликають загальні збори всіх членів громади віком від 16 до 30 років, які проходили підготовку в ній з раннього дитинства. Ці збори спокійно та терпляче повинні розслідувати поведінку загальних рад, якщо більшість вирішить, що вони діяли або намагалися діяти всупереч цим законам, загальне управління перейде до членів громади, які склали свої повноваження в радах та досягли віку понад шістдесят років разом із тими, хто ще не увійшов до ради і вік яких становить від шістнадцяти до тридцяти. Навряд чи можливо уявити, що таке коли-небудь станеться, але якщо буде потрібно, тоді лише як тимчасовий захід (ч. XXI).

Інші відмінності від описаного, якщо справді це можливо в громадах, повинні відразу визначатися та врегульовуватися сторонами на дружніх засадах рішенням більшості трьох найстарших членів ради, крім випадку, коли існує різниця між членами рад, коли рішення повинно прийматися подібним чином трьома членами, які вийшли зі складу рад (ч. XXII) [12, р. 29 – 30].

Ознайомившись із принципами формування загальних рад, можна дійти висновку, що Р. Оуен вважав за доцільне створювати структури публічного управління для налагодження тісних

взаємовідносин як усередині громади, так і за її межами. З огляду на різні причини, у тому числі зазначені вище, ми не можемо однозначно дати відповідь, чи були ці структури впроваджені на практиці і конкретно де саме, чи це обмежилося суто теоретичними підходами. Водночас ми можемо достеменно стверджувати, що теоретичні розробки Р. Оуена та інших учених, які займалися цією проблематикою, узяті до уваги під час формування структур публічного управління на сучасному етапі розвитку.

Теоретичні підходи, запропоновані Р. Оуеном щодо доцільності впровадження «загальних рад» для управління на рівні громад, М. Костомаровим і М. Драгомановим стосовно «вільних товариств», Б. Чичеріним – «вільних установ», П. Століпіним щодо необхідності запровадження «особливого селищного управління», за визначенням автора публікації – стосовно «громадівських рад», у 2009 – 2010 рр. були практично реалізовані в Хмельницькій та Тернопільській областях України. З метою налагодження тісних взаємовідносин структур публічного управління з державою у 2010 р. створено Асоціацію Громадівських рад України [5, с. 1 – 3]. В основу новостворених структур публічного управління було закладено ідеї та теоретичні розробки автора цієї публікації, а практична реалізація відбулася завдяки активній позиції провідників цієї ідеї (Г. Чорна, Н. Щирба, М. Савчук, О. Продан) і членів громадівських рад, які прагнути до налагодження тісних взаємовідносин держави та суспільства в Україні.

У 2014 р. вийшло наукове видання: «Структури публічного управління в Україні: громадівські ради», в якому детально розглянуто правове забезпечення безпосереднього публічного управління в Україні, наведена хронологія створення громадівських рад в Україні, запропоновані основні положення про громадівську раду і Асоціацію Громадівських рад України, визначений порядок ведення засідання громадівської ради і порядок проведення загальних зборів членів територіальної громади [3]. Окрім того, для оформлення документів після проведення засідань громадівської ради та загальних зборів членів територіальної громади запропонований проект протоколу засідання громадівської ради, проект протоколу загальних зборів членів територіальної громади, проект рішення загальних зборів членів територіальної громади, а також висвітлено інші питання, що стосуються належного функціонування структур публічного управління.

Для порівняльного аналізу підходів до створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад у XIX і ХХІ ст. ми розглянули основні положення підрозділу «Управління населенням та обов'язки Ради» (1841) [12, р. 29 – 30]

та наукової праці «Структури публічного управління в Україні: громадівські ради» (2014) [3].

Якщо основною формою роботи загальних рад є управління всіма справами в межах громади (див. ч. XVII), то громадівська рада – це структура публічного управління, яка є організаційно-координуючим і консультивативно-дорадчим органом територіальної громади, створеним із метою забезпечення ефективної взаємодії з іншими територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, органами державної влади, місцевими органами виконавчої влади, громадськими об'єднаннями, засобами масової інформації, установами, організаціями, підприємствами різних форм власності та підпорядкування для вирішення питань, що стосуються реалізації конституційних та інших гарантованих законом прав територіальної громади. Громадівська рада засновується територіальною громадою на загальних зборах громадян і діє відповідно до Конституції України, чинного законодавства України, статуту територіальної громади, положення про громадівські ради. Громадівська рада є добровільним об'єднанням громадян. Вона формується територіальною громадою на загальних зборах громадян. Члени громадівської ради обираються до її складу шляхом прямого голосування. Основна мета діяльності громадівської ради: організаційне забезпечення безпосередньої участі членів територіальної громади в прийнятті рішень, які стосуються життєзабезпечення населеного пункту, а також спільніх інтересів декількох територіальних громад; доведення прийнятих рішень та іншої інформації до відома членів територіальної громади, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.

На відміну від обов'язків загальної ради, запропонованої Р. Оуеном (див. ч. XVII), основними завданнями громадівської ради є: організація заходів для забезпечення безпосередньої участі мешканців населеного пункту в прийнятті важливих рішень щодо реалізації конституційних та інших гарантованих законом прав громадян; організація заходів для забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні власністю громади; співпраця з іншими громадівськими радами та органами самоорганізації населення інших регіонів, створення спільніх проектів; проведення аналізу, що стосується питань життєзабезпечення, та доведення повного обсягу такої інформації до мешканців населеного пункту; участь у попередньому обговоренні відповідних програм, пов'язаних із життєзабезпеченням населеного пункту, підготовка до них висновків; визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку населеного пункту; доведення до органів

державної влади та місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій інформації щодо прийнятих рішень загальними зборами громадян; участь в обговоренні соціально-економічних проектів і заходів, спрямованих на розвиток інфраструктури населеного пункту, що проводяться органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, установами, організаціями, підприємствами незалежно від форм власності та підпорядкування. Погодження соціально-економічних проектів відбувається за дорученням загальних зборів територіальної громади; координація та здійснення громадського контролю за дотриманням чинного законодавства України на території населеного пункту; сприяння діяльності правоохоронних органів, прокуратури та контролюючих органів щодо усунення порушень чинного законодавства України на території населеного пункту і забезпечення ефективної протидії злочинності.

Якщо загальні ради із внутрішніх та закордонних справ мають усі необхідні повноваження з управління всіма справами, що належать до їх відання (див. ч. XVIII), то громадівська рада наділена такими повноваженнями: запрошує та заслуховує на своїх засіданнях посадових осіб і представників органів державної влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій з питань, що належать до їхньої компетенції; отримує у встановленому чинним законодавством порядку необхідну інформацію; вносить узгоджені на загальних зборах громадян пропозиції для прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування, державними органами влади, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються нагальних потреб громади і шляхів розв'язання наявних проблем у населеному пункті; заслуховує членів робочих груп та комісій, створених за ініціативою громадівської ради; представляє інтереси громади у відносинах з органами місцевого самоврядування, органами державної влади, посадовими та службовими особами, правоохоронними органами, прокуратурою, а також у судах усіх інстанцій; делегує представництво інтересів громадівської ради особам, кандидатури яких затверджені на засіданнях громадівської ради; створює (у разі потреби) тимчасові групи із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів державної влади, науковців, спеціалістів, фахівців для детального вивчення проблем на рівні громади, що стосується декількох громад, а також визначення шляхів їх розв'язання; оприлюднює через засоби масової інформації та в інший не заборонений спосіб інформацію про час і місце проведення загальних зборів громадян, засідань громадівської ради, а також проект порядку денного загальних зборів громадян та проекти

рішень; інформує громадськість про стан справ та виконання покладених на неї завдань. Вищезазначені заходи допоможуть громадянам організовано вирішувати проблемні питання на місцях та безпосередньо впливати на прийняття відповідних рішень.

Ознайомившись із процедурою формування загальних рад, можна дійти висновку, що значну увагу Р. Оуен приділив питанню, з якого віку слід залучати жителів громади у структури публічного управління. На відміну від вимог до персонального складу загальних рад (див. ч. XIV, ч. XV, ч. XVI), до складу громадівської ради можуть бути обрані повнолітні дієздатні особи, які є громадянами України і членами територіальної громади. Члени громадівської ради виконують свої обов'язки на громадських засадах. Персональний склад громадівської ради обирається на загальних зборах громадян шляхом відкритого голосування більшістю голосів від присутніх. Особи, обрані до громадівської ради, здійснюють свої повноваження протягом року з моменту їхнього обрання. Через календарний рік на загальних зборах громадян за вищевказаною процедурою проводяться чергові вибори до громадівської ради. На відміну від вікових обмежень щодо участі жителів громади у структурах публічного управління, запропоновані Р. Оуеном (див. ч. XVI), у громадівських радах цей процес відбувається без обмежень щодо участі у виборах тих осіб, які вже здійснювали свої повноваження. Перевагою загальних рад є те, що, перед тим як стати до роботи у структури публічного управління, усі особи проходять відповідну підготовку (див. ч. XIX). Такої ґрунтовної підготовки не передбачено під час формування громадівських рад, що є аргументованою підставою для внесення відповідних змін у положення про громадівські ради.

І в підрозділі про загальні ради (див. ч. XVI), і в положенні про громадівські ради передбачена можливість звернутися за допомогою до осіб, які не входять до складу ради. У підрозділі про загальні ради є норма, де передбачено, якщо загальні ради спробують «іти всупереч законам людської природи», то скликаються загальні збори, які вирішуватимуть це питання (див. ч. XXI). Можливість досрокового припинення повноважень члена громадівської ради та громадівської ради в цілому передбачена також у положенні про громадівські ради. Наприклад, якщо член громадівської ради без поважних причин відсутній на засіданнях громадівської ради більш як чотири рази поспіль, то з ініціативи громадівської ради на загальних зборах громадян таку особу можуть виключити зі складу громадівської ради. Рішення з цього питання приймається шляхом відкритого голосування більшістю голосів від присутніх на загальних зборах громадян. Ініціатива щодо

відкликання члена громадівської ради або повного складу громадівської ради може виходити від члена територіальної громади, який має право голосу. Рішення з цих питань приймається на загальних зборах громадян більшістю голосів від присутніх. У разі вибуття члена громадівської ради зі складу громадівської ради з поважних причин або за власним бажанням, до її складу обирається нова особа. Пропозиції щодо обрання нового члена громадівської ради можуть надавати як члени громади, так і члени громадівської ради, які його рекомендують за активну роботу на користь територіальної громади. Питання про обрання нового члена громадівської ради в обов'язковому порядку вноситься до порядку денного загальних зборів громадян і після обговорення поданих кандидатур проводиться відкрите голосування. Обраним членом громадівської ради вважається особа, яка набрала найбільшу кількість голосів від присутніх на загальних зборах громадян.

Аналізуючи підходи Р. Оуена і автора публікації, можна дійти висновку, що в зазначених наукових працях існує стійка закономірність, яка полягає в тому, що питання доцільності створення структур публічного управління для функціонування на рівні громад є актуальним. Це обов'язкова умова розвитку суспільних відносин, становлення держави та розвитку суспільства. При цьому слід узяти до уваги, що Р. Оуен виписав основні положення свого нарису, ґрунтуючись на багаторічній практиці, тому його варіант, зокрема в частині міжнародного співробітництва з іншими громадами, набагато прогресивніший. Доцільність створення структур публічного управління на рівні територіальних громад в Україні пов'язана насамперед з вирішенням локальних проблем на рівні населених пунктів, а тому питанню міжнародного співробітництва між громадами не було приділено достатньої уваги, що є підставою для доопрацювання відповідних положень. На нашу думку, на першому етапі налагодження міжнародних зв'язків доцільно делегувати Асоціацію Громадівських рад України, яка в тісній співпраці з територіальними громадами зробить набагато більше, ніж кожна окрема взята громадівська рада. Пропонуючи такий механізм, ми виходили з реалій сьогодення, але в майбутньому напрями розвитку тісної співпраці з іншими громадами будуть кардинально змінюватися. Особливо після того, як територіальна громада досягне рівня самодостатності і за наявності матеріальної бази – громадівської власності зможе самостійно вирішувати питання міжнародного співробітництва, маючи для цього вагомі аргументи, підкріплені матеріальним забезпеченням.

Провести порівняльний аналіз і довести логічність підходів до створення структур публічного управління для функціонування на

рівні громад у XIX і ХХІ ст. допомогло не лише спільне бачення щодо подальшого розвитку суспільства на засадах честі, добра і справедливості, а й принципова позиція в багатьох аспектах. Важко дати однозначну відповідь, що мав на увазі Р. Оуен, коли оприлюднив цей принцип, але немає підстав, аби не погодитися з його категоричним твердженням, що «або всі люди мають бути щасливі, або ніхто» [10, с. 97]. Адже, за словами Р. Оуена, «хто хоче досягти особистого щастя, той повинен сприяти щастю всього суспільства» [9, с. 20].

Список використаних джерел / List of references

1. Алексєєв В. М. Взаємовідносини держави та суспільства в Україні: управлінський аспект : монографія / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2010. – 524 с. [Aleksieiev V. M. Vzaiemovidnosyny derzhavy ta suspilstva v Ukraini: upravlinskyi aspekt : monohrafiia / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2010. – 524 s.].
2. Алексєєв В. М. Теоретичні і практичні розробки Роберта Оуена як приклад державно-управлінської діяльності / Валерій Алексєєв // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 3(22). – С. 3 – 16 [Aleksieiev V. M. Teoretychni i praktichni rozrobky Roberta Ouena yak pryklad derzhavno-upravlinskoi diialnosti / Valerii Aleksieiev // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – 2014. – Vyp. 3(22). – S. 3 – 16].
3. Алексєєв В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2014. – 76 с. [Aleksieiev V. M. Struktury publichnoho upravlinnia v Ukraini: hromadivske rady / V. M. Aleksieiev. – Chernivtsi : Tekhnodruk, 2014. – 76 s.].
4. Алексєєв В. М. Громадівська рада / В. Алексєєв // Віче. – 2014. – № 11. – С. 28 – 32 [Aleksieiev V. M. Hromadivska rada / V. Aleksieiev // Viche. – 2014. – № 11. – S. 28 – 32].
5. Громадівська рада // Інформ.-аналіт. бюл. Асоціації Громадівських рад України. – 2010. – № 1. – С. 2 [Hromadivska rada // Inform.-analit. biul. Asotsiatsii Hromadivskykh rad Ukrayny. – 2010. – № 1. – S. 2].
6. Добролюбов Н. А. Избранные философские сочинения. В 2 т. Т. 1 / Н. А. Добролюбов ; под ред. и с предисл. М. Т. Иовчука ; АН СССР, Ин-т философии. – М. : ОГИЗ. Гос. Изд-во полит. лит., 1945. – 414 с. [Dobrolyubov N. A. Izbrannye filosofskie sochineniya. V 2 t. T. 1 / N. A. Dobrolyubov ; pod red. i s predisl. M. T. Iovchuka ; AN SSSR, In-t filosofii. – M. : OGIZ. Gos. Izd-vo polit. lit., 1945. – 414 s.].
7. Кін Д. Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Д. Кін. – М. : Прогресс – Традиция, 2001. – 400 с. [Kin D. Demokratiya i grazhdanskoe obschestvo : per. s angl. / D. Kin. – M. : Progress – Traditsiya, 2001. – 400 s.].
8. Оуэн Р. Избранные сочинения. В 2 т. Т. 2 / Р. Оуэн ; пер. с англ. и ком. С. А. Фейгіної. – М. : Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1950. – 352 с. [Ouen R. Izbrannye sochineniya. V 2 t. T. 2 / R. Ouen ; per. s angl. i kom. S. A. Feyginoy. – M. : L. : Izd-vo Akademii nauk SSSR, 1950. – 352 s.].

9. Педагогические идеи Роберта Оуэна. Избранные отрывки из сочинений Р. Оуэна / вступит. очерк А. Анекштейна. – М. : Гос. учеб.-педаг. изд-во Наркомпроса РСФСР, 1940. – 264 с. [Pedagogicheskie idei Roberta Ouena. Izbrannyye otryivki iz sochineniy R. Ouena / vstupit. ocherk A. Anekshteyna. – M. : Gos. ucheb.-pedag. izd-vo Narkomprosa RSFSR, 1940. – 264 s.].

10. Таранов П. С. Управление без тайн / П. С. Таранов. – Донецк : Сталкер, 1997. – 448 с. [Taranov P. S. Upravlenie bez tayn / P. S. Taranov. – Donetsk : Stalker, 1997. – 448 s.].

11. Тумим-Альмединген Н. А. Педагогические опыты и взгляды Р. Оуэна / Н. А. Тумим-Альмединген ; под ред. Е. Я. Голанта (отв. ред.) [и др.]. – М. : Гос. учеб.-педаг. изд-во М-ва просвещения РСФСР, 1960. – 164 с. [Tumim-Almedingen N. A. Pedagogicheskie opyty i vzglyady R. Ouena / N. A. Tumim-Almedingen ; pod red. E. Ya. Golanta (otv. red.) [i dr.]. – M. : Gos. ucheb.-pedag. izd-vo M-va prosvescheniya RSFSR, 1960. – 164 s.].

12. Owen R. A development of the principles and plans on which to establish self-supporting home colonies; as a most secure and profitable investment for capital, and an effectual means permanently to remove the causes of ignorance, poverty, and crime; and most materially to benefit all classes of society; by giving a right application to the now greatly misdirected powers of the human faculties and of physical and moral science / R. Owen // London. – Published by the home colonization society, 57 pall mall, and sold by all booksellers, 1841.

Надійшла до редколегії 18.08.15

УДК 35.008

Юрій АНГЕЛОВ

Національна академія державного управління

при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОСОБЛИВІ УМОВИ СУЧASNOGO ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: ЗМІСТ ТА ПРИНЦИПИ

Визначаються базові напрями формалізації особливих умов як факторів впливу на систему державного управління. Виокремлюються особливі умови як прояв зовнішнього чинника реформ у системі державного управління. Досліджується ефективність реалізації інституціональної реформи в Україні та особливостей трансформації державно-управлінського механізму. Аналізується сучасний стан системи державного управління в контексті внутрішніх та зовнішніх викликів. Наводяться особливі умови реалізації влади

в системі публічного управління. Характеризуються сучасні тенденції трансформації публічного управління на регіональному та локальному рівнях. Проводиться порівняльний аналіз національної та європейської системи принципів публічного управління. Для подальшого аналізу пропонуються напрями раціоналізації державного управління в особливих умовах.

Ключові слова: державне управління, особливі умови, трансформація, європейська інтеграція, принципи управління.

Yuriii Angelov. Special conditions of modern state-building: content and principles

The basic directions of the formalization of the special conditions as factors of influence on public administration defines. Special conditions as a manifestation of the external factor of the reforms in the public administration system are identified. The effectiveness of implementation of institutional reforms in Ukraine and peculiarities of the transformation of the state management mechanism are investigated. The current state of public administration in the context of internal and external challenges are analyzed. Given the special conditions for the implementation of power in the system of public administration. The transformation of public administration at regional and local levels are described. Comparative of national and European principles of public administration are analysed. The further of the trends of rationalization of public administration in special circumstances is proposed.

Key words: public administration, special conditions, transformation, European integration, principles of administration.

Процес демократизації публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур, зокрема до Європейського Союзу. Ідеється про реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням. З позицій напрацювання методології дослідження зазначимо, що зазвичай у вітчизняному державному управлінні використовується термінологія, що перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини. Добре відомий усім термін «державне управління» є перекладом з англійської мови поняття «публічна адміністрація», хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є значно ширшим). Що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану державоцентристську ідеологію, за якої державницькі інтереси, тобто «благо держави», превалують над інтересами людини і, зрештою, усього суспільства. На противагу цьому в основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна – «людиноцентристська» – ідеологія, згідно з якою держава має служити інтересам громадян шляхом усебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у сфері діяльності органів публічної адміністрації: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.