



УДК 351.862.4

**Л. Л. ПРИХОДЧЕНКО,**  
доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування,  
Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

У статті наведено результати виконання науково-дослідної роботи “Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади” кафедрою державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Обґрунтовано теоретичні засади механізмів горизонтальної взаємодії у системі публічного управління та наведено розроблені рекомендації щодо їх удосконалення в умовах децентралізації влади та реформування публічної адміністрації в моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії. Розкрито наукову новизну одержаних результатів та акцентовано увагу на практичному застосуванні основних концептуальних положень.

**Ключові слова:** система публічного управління, механізми горизонтальної взаємодії, ефективна взаємодія, координаційні зв'язки, модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади, інституційні механізми регіонального розвитку, міжсекторне партнерство, кластерний підхід.

**L. L. PRYKHODCHENKO,**

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Local Self-Government, Odessa Regional Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### UKRAINIAN PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: HORIZONTAL INTERACTION MECHANISMS

In the article the results of scientific research “Horizontal cooperation mechanisms in the public administration system in terms of power decentralization” are presented. The research is conducted by public administration and local-self government department Of Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. Theoretical bases of horizontal interaction mechanisms in public administration system are substantiated and recommendations for its improvement in terms of power decentralization and public administration reform are presented in model of comprehensive horizontal interaction mechanism. It is outlined the scientific novelty of the results and it is accented the attention on the practical application of basic conceptual provisions.

**Key words:** public administration system, horizontal interaction mechanisms, effective cooperation, coordinating communications, model of comprehensive horizontal interaction mechanism in public administration system in terms of power decentralization, institutional mechanisms for regional development, sector partnership, cluster approach.

**Л. Л. ПРИХОДЧЕНКО,**

доктор наук государственного управления, профессор, заведующая кафедрой государственного управления и местного самоуправления, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### СИСТЕМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ: МЕХАНИЗМЫ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В статье представлены результаты выполнения научно-исследовательской работы “Механизмы горизонтального взаимодействия в системе публичного управления в условиях децентрализации власти” кафедрой государственного управления и местного самоуправления Одесского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. Обоснованы теоретические основы механизмов горизонтального взаимодействия в системе публичного управления и представлены разработанные рекомендации по их совершенствованию в условиях децентрализации власти и реформирования публичной администрации в модели комплексного механизма горизонтального взаимодействия. Раскрыта научная новизна полученных результатов и акцентировано внимание на практическом применении основных концептуальных положений.

**Ключевые слова:** система публичного управления, механизмы горизонтального взаимодействия, эффективное взаимодействие, координационные связи, модель комплексного механизма горизонтального взаимодействия в системе публичного управления в условиях децентрализации власти, институциональные механизмы регионального развития, межсекторное партнерство, кластерный подход.

**Постановка проблеми.** Однією з основних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні є нагальна потреба в забезпеченні ефективної взаємодії в системі органів публічної влади. За роки незалежності отримано чимало прикладів проблемних ситуацій у взаєминах між органами влади по лініях: центр – регіональний рівень, центр – місцевий рівень, регіональний рівень – місцевий рівень, місцевий уряд – локальний уряд, органи влади – приватний сектор, органи публічної влади – громадські організації, тріади органів публічної влади – приватний сектор – громадські організації, що призвело в деяких випадках до відкритих конфліктів між різними інституціями та органами публічної влади.

Усе це є наслідком неврегульованості повноважень, відповідальності, різних основ реалізації компетенції. Чинні нормативні документи, зокрема закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування”, підзаконні акти не врегульовують існуючі проблеми. З огляду на це в програмі діяльності уряду України, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що затверджена Кабінетом Міністрів України, Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” наголошено на пріоритетах широкої децентралізації публічної влади, що зумовлює потребу в суттєвій перебудові існуючих зв’язків та налагодженні взаємодії в системі публічного управління.

Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що належна організація координаційних, субординаційних зв’язків та взаємодії може бути досягнута в процесі налагодження ефективної публічної адміністрації. Не випадково в структурі федеральних органів влади США, в урядах штатів, а також великих містах обов’язково представлені спеціальні підрозділи з міжурядових зв’язків (intergovernmental relations departments). Аналіз практики розвитку таких зв’язків привів до формування кількох підходів до аналізу взаємовідносин між органами публічної влади, зокрема таких, як “модель партнерства”, “агентська модель”, “модель взаємозалежності” тощо.

Усе це в сукупності актуалізувало виконання науково-дослідної роботи “Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади” кафедрою державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових джерел засвідчив широку розробленість проблеми реформування системи державного управління, тоді як проблемі розвитку моделі державного управління приділяється недостатньо уваги. Проблемні питання реформування системи публічного управління, особливості існуючих моделей досліджують як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Так, В.Авер’яновим, Г.Атаманчуком, В.Афанасьєвим, П.Надолішнім, Л.Сморгуновим здійснено соціально-філософський аналіз публічного управління, методологічної ролі понять, категорій і принципів, парадигм у дослідженні суспільних процесів. Щодо вивчення феномену взаємозв’язків в урядовому механізмі, то в Україні існує низка досліджень. Зокрема, це праці Т.Бодун, В.Борденюка, О.Ващенко, В.Дерець, І.Дробуш, О.Євтушенка, І.Ісаєнко, А.Крусян, О.Радченка, О.Сушинського, А.Троян, О.Черкасс. Однак фундаментальна комплексна робота, яка була б присвячена проблемним питанням функціонування механізмів горизонтальної взаємодії в системі публічного управління, їх оптимізації в умовах проведення низки реформ, поки що відсутня. Окреслена проблема в цілому перебуває на периферії вітчизняних наукових та прикладних досліджень з державного управління, зокрема, проблемні питання конкретизації розмежування повноважень, з урахуванням місцевої специфіки і механізмів горизонтальної взаємодії, причому не тільки між органами виконавчої

влади і органами місцевого самоврядування, а й неурядовими організаціями, інститутами громадянського суспільства.

З огляду на це **метою публікації** є обґрунтування теоретичних засад механізмів горизонтальної взаємодії у системі публічного управління та розробка рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах децентралізації влади та реформування публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи, що однією з першочергових реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” [5], є децентралізація та реформа державного управління, особливої уваги потребує питання реформування вітчизняної моделі державного управління з урахуванням новітніх тенденцій та вітчизняної традиції.

Метою вищезгаданої реформи є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом упровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. В цьому контексті слід наголосити на важливості горизонтальної взаємодії всередині системи державного управління, між ключовими акторами моделі державного управління з урахуванням інтересів громадян та для перетворення держави в сервісу.

Таким чином, науково-дослідна робота тісно пов’язана зі Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, оскільки є обов’язковою умовою досягнення основної мети Стратегії – європейських стандартів життя та гідного місця України у світі – та основою успішного руху в усіх чотирьох пріоритетних векторах (розвиток, безпека, відповідальність, гордість). Створення ефективної моделі державного управління є основним завданням, для досягнення якого планується провести такі першочергові реформи, як оновлення влади та антикорупційна реформа; децентралізація і реформа державного управління [5].

Разом з тим зазначимо, що пріоритетним напрямом розвитку України в наш час є європейська інтеграція. Однак реалізація зазначеного пріоритету неможлива без досягнення відповідності Копенгагенським критеріям. Як відомо, вступ до ЄС можливий лише за умови взяття на себе асоційованою державою обов’язків членства, виконання низки обов’язкових економічних та політичних умов, основними з яких є існування стабільних політичних інститутів, що є гарантими демократії та верховенства права, повага до прав людини і меншин та їхній захист. Необхідність трансформації сучасної системи державного управління, потреба у виведенні її на якісно новий рівень знаходить відображення і в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Зарубіжна та вітчизняна практика державотворення показує, що горизонтальні зв’язки відіграють важливу роль на всіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них вони мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх особливе значення випливає вже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (ст. 6 Конституції України), – явище цілісне [1]. Фактично вона не “поділяється”, а розподіляється між органами держави, створеними за функціональною ознакою. Жоден з вищих органів державної влади і центральних органів виконавчої влади не може забезпечити досягнення цілей державної політики без конструктивної горизонтальної взаємодії з іншими. Отже, на центральному рівні мають існувати механізми, які забезпечують горизонтальну взаємодію між усіма ланками державного апарату, а також їх взаємодію з громадськими об’єднаннями, неурядовими організаціями загальнонаціонального рівня.

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

Насамперед ідеться про принципово нову модель організаційно-функціональної структури публічної влади як сукупності державних органів та органів місцевого самоврядування в єдності їх функцій, повноважень і організаційних (вертикальних і горизонтальних) зв'язків, що покликана справляти цілісний управлінський вплив на суспільну систему на регіональному і місцевому рівнях.

Слід зазначити, що моделі екологічного буття місцевого самоврядування, що розвиваються в науці публічного управління, мають трансдуктивну та практичну цінність, адже підкреслюють найголовніше, що є у взаємовідносинах між системами публічної влади. Крім того, знання того, яку загальну модель підтримують політики, дає змогу зрозуміти логіку їх дій та стан екології місцевого самоврядування у певний проміжок часу. Однак модель, яка досить точно описує функціонування такої системи в окремий період, може бути недостатньо точною, якщо вона значною мірою змінюється. Важливе значення має усвідомлення різноманітності екологічних моделей місцевого самоврядування в процесі зміни системи врядування, що, власне, й відбувається в Україні. Нарешті, різні моделі екології місцевого самоврядування вказують на існуючі проблеми і дають можливість виробити стратегії для їх подолання.

Організаційну структуру в органах державної влади формують такі типи організаційних зв'язків між суб'єктами управління:

- *субординаційні* (упорядкування згори донизу), які передбачають виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо нижчого за статусом, відповідно підпорядкування, підконтрольність, підзвітність;

- *реординаційні* (знизу вгору) передбачають певну самостійність щодо прийняття рішень без попереднього узгодження, правозаконодавчої, нормотворчої, планово-бюджетної ініціативи тощо;

- *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, і це не виключає того, що вони можуть розміщуватися на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління). Вони базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в узгодженні своїх управлінських впливів на один і той самий об'єкт або різні об'єкти, що передбачає регулярний обмін інформацією, насамперед плановою та обліковою. Класифікація управлінських відносин здійснюється за принципом співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин.

Започаткована у 2014 р. реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні здійснюється за принципами, визначеними в Концепції, затвердженій розпорядженням КМУ [6], і має на меті створення та підтримку повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад. Проте сьогодні в Україні назріла низка проблем у системі горизонтальних зв'язків органів публічної влади, серед яких:

- система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до того, що фактично відсутній чіткий механізм розподілу державних та самоврядних послуг і при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону і це змушує їх шукати відповідні форми і методи співпраці;

- відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету;

- країна досі не має самостійного єдиного органу державної влади, який би відповідав за становлення місцевого самоврядування і представляв його інтереси на всіх рівнях;

- нечітким є розподіл компетенції органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема: між ра-



йонними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

Аналіз зарубіжного досвіду переконливо засвідчив, що в країнах ЄС основними умовами забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади є: комплексний характер вирішення проблемних питань регіонального розвитку, що враховує складність і взаємозв'язок різних ланок і рівнів управління; передача багатьох управлінських функцій децентралізованим установам, які більш ефективно працюють з конкретними клієнтами на правах агента, надаючи публічні послуги; перерозподіл управлінських функцій з урахуванням необхідності виділення рівня стратегічного керівництва галуззю або сферою управління.

Використовуючи досвід інших країн щодо децентралізації, слід враховувати, що вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від того, як держава в особі політичних сил, що перебувають при владі, буде взаємовідносини: чи довіряє вона своїм громадянам та органам місцевого самоврядування в питаннях самостійного управління місцевими справами, чи готові територіальні громади до здійснення влади на тому рівні, який нині існує в розвинених країнах англосаксонського права. Самостійність необхідно вибудовувати на п'яти складових, здійснюваних територіальними громадами в межах законодавства України:

- фінансовій, що базується на самостійному розпорядженні своїми доходами та витратами, системою оподаткування місцевого населення;
- організаційно-самостійній організації органів місцевого самоврядування та здійсненні ними своїх повноважень;
- кадровій, за допомогою якої громада матиме спроможність, самостійно, виходячи з можливостей та потреб, визначати чисельність посадових осіб, необхідних для управління територією, та вирішувати інші кадрові питання;
- просторового планування, самостійного визначення розвитку територій;
- правовій, що передбачає самостійне прийняття локальних актів, які мають юридичну силу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ефективність функціонування публічної влади багато в чому визначається взаємодією муніципальної влади з іншими публічними інститутами. Аналіз сутності й специфічних рис екології місцевого самоврядування в Україні, існуючих моделей та механізмів свідчить про еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньосистемних взаємовідносин і взаємозалежностей місцевого самоврядування на основі закріплення прямих і зворотних зв'язків. Ці взаємозв'язки утворюють комплекс стійких закономірностей, які формують системну цілісність публічного управління у цілому й місцевого самоврядування як його частини.

Комплексна децентралізація влади та реформування державного управління, що відбуваються на сьогодні в Україні, базуються на запровадженні нової моделі управління регіональним розвитком, побудованій із використанням сучасних теоретико-методологічних підходів до вивчення системи регіонального управління [4]. Зокрема, аналіз основних нормативно-правових документів, що визначають концептуальні засади регіональної політики в Україні, переконливо свідчить про розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку. Йдеться про формування інституційних механізмів, адекватних потребам та інтересам місцевої спільноти, загальнодержавним пріоритетам розвитку та запровадження в практику діяльності інструментів і технологій, розроблених зарубіжними країнами. Саме їх запровадження сприятиме врегулюванню питань взаємовідносин органів місцевого самоврядування регіонів і громад з органами влади, бізнесом та громадськими організаціями, а також спрощенню процедури доступу до ресурсів фінансової підтримки.

Вивчення зарубіжного досвіду переконливо свідчить про те, що агенції регіонального розвитку можуть бути ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за

умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень. Вони вже успішно функціонують у таких провідних країнах, як Німеччина, Франція, Великобританія, Польща, Австралія, Канада. Діяльність таких агенцій у країнах-членах Європейського Союзу побудована на засадах партнерства, вони володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати перебіг реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.

Крім того, протягом 2014–2016 рр. була започаткована або кардинально модифікована низка таких інструментів та інституцій, як Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), офіси реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку. Зокрема, остання як консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів координуватиме діяльність органів виконавчої влади при формуванні та реалізації державної регіональної політики [3].

Сприяти налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо вироблення новітніх підходів у сфері регіонального розвитку покликана і Рада регіонального розвитку, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України (указ від 21 квітня 2015 р. № 224/2015). Фактично йдеться не тільки про горизонтальну взаємодію, а й про взаємодію по вертикалі.

2016 рік ознаменувався появою нового фінансового інструменту регулювання регіонального розвитку – субвенцією на формування інфраструктури об'єднаних громад.

Отже, однією з головних цілей соціально-економічного розвитку країни слід визначити партнерство держави і організацій як вагомий чинник розбудови демократичного урядування, що ґрунтується на таких постулатах:

- зацікавленість кожної із взаємодіючих організацій у пошуку шляхів вирішення проблем;
- узгоджене співробітництво між конкурентами у вирішенні спірних питань;
- об'єднання зусиль і можливостей кожної зі сторін у розв'язанні важливих проблем, що неефективно розв'язуються ними окремо;
- прагнення пошуку реалістичних рішень, а не імітації такого пошуку;
- взаємоприйнятний контроль і врахування суспільних інтересів при розв'язанні проблемної ситуації;
- правова обґрунтованість співпраці, що надає вигідні кожній стороні і суспільству в цілому умови взаємодії.

Зазначений принцип взаємовідносин сприятиме досягненню необхідної, особливо на початковій стадії формування демократичної системи урядування, гармонії між першим і третім секторами, створить умови для забезпечення максимальних темпів прогресу, адже будь-яка соціальна організація зберігається як цілісність завдяки своїй здатності адекватно відповідати на виклики.

Об'єктивні процеси розвитку соціальної політики в сучасному світі проявляються у відході від централізації і бюрократизації соціальної сфери і необхідності посилення ролі держави як гаранта забезпечення соціальних прав у ліберальних країнах та утверджують полісуб'єктність у соціальній політиці. Це зумовлює необхідність запровадження нового механізму реалізації соціальних прав громадян – міжсекторного партнерства, функціонування якого у вітчизняних умовах потребує: створення сприятливих інституційних умов партнерства з урахуванням їх високої диференціації в різних соціально-економічних системах регіонального рівня; посилення організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового потенціалу для зміни якісних і кількісних характеристик і результатів взаємодії. Ґрунтовний аналіз сучасного МСП в Україні дає змогу зробити висновок про необхідність створення концептуально нової системи взаємодії владних, підприємницьких та громадських структур на регіональному рівні, основою якої має стати механізм процесу – сукупність суб'єкта (органу) управління, самих суб'єктів взаємодії, засобів, способів і методів, за допомогою яких вони впливають один на одного і на об'єкти соціальної сфери відповідного адміністративно територіального утворення

для найбільш ефективного виконання завдань, які поставлені перед конкретною соціально-економічною системою (країна в цілому, регіон, муніципальне утворення).

Децентралізаційні процеси, що відбуваються в нашій країні, покликані передати на місця не лише повноваження та ресурсну базу, а й відповідальність місцевим та регіональним органам влади за постійний розвиток та пошук шляхів наповнення різних ресурсів на ввіреній їм території. З цією метою у всьому світі органи влади використовують кластерний підхід у політиці щодо розвитку території, оскільки кластер – структура, що володіє синергетичним ефектом: дає змогу кожному учасникові залишатися самим собою, сприяє конкуренції та формуванню інвестиційного клімату, стає майданчиком для втілення інновацій та розвитку науки і, зрештою, є реальною основою для загального розвитку території, на якій розташовані учасники. При цьому основною перевагою такого підходу в діяльності органів публічної влади є рівність усіх учасників: як представників бізнесу та науки, так і владних структур. Таким чином, забезпечується вкорінення в громадську свідомість і державний лад нових принципів організації спільних дій, орієнтованих не на підкорення (навіть заради досягнення загальнозначущих цілей), а на діалог, інтеракцію, взаємодію держави і суспільства у вирішенні питань, що становлять загальний інтерес. Зрештою, повноцінна діалогічна взаємодія відбудеться саме в системі горизонтальних взаємозв'язків.

Можливість подальшого функціонування кожного з імовірних кластерів оцінюється на підставі спільних для всіх принципів функціонування, таких, як: рівень освіти працівників (ступінь освіченості); бізнес-клімат (наскільки легко працюється); інфраструктуро-логістична складова.

Механізми горизонтальної взаємодії (інституційні механізми регіонального розвитку, міжсекторне партнерство, кластерний підхід та ін.) покладені в основу розробленої моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади. Він будується на принципах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, самоорганізації, субсидіарності, відкритості й прозорості, звітності, стратегічного мислення, участі громадян і партнерств. Сутність моделі становлять теорії і концепції, підходи науки державного управління, які в сукупності із зазначеними принципами якісно змінюють горизонтальну взаємодію в системі публічного управління.

Модель включає три різновекторні складові, що є взаємодоповнюючими та взаємозалежними: концептуальну (визначає напрями та пріоритети державної політики, засади діяльності органів публічної влади), інституційну (служить основою взаємодії між формальними та неформальними інститутами) і функціональну (презентує способи цілісних управляючих впливів держави: координаційного та регулятивного). Функціонування всіх трьох складових як єдиного організму досягається шляхом налагодження горизонтальної взаємодії в процесі узгодження дій усіх підсистем системи публічного управління.

**Висновки.** Комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ горизонтальної взаємодії в системі публічного управління, дослідження вітчизняного та європейського досвіду показали, що ефективна взаємодія є процесом об'єктивним і закономірним. При її здійсненні необхідно враховувати як найкращі європейські практики в галузі публічного управління, так і вітчизняні традиції, підґрунтям яких є багаторічний пошук найбільш вдалої системи управлінських відносин.

Наукова новизна статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад аспектів функціонування комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в Україні. Зокрема, вперше вивчаються теоретичні підходи до дослідження горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади, а також уточнюються змістові та сутнісні характеристики ключових понять дослідження. Крім того, узагальнюється світовий досвід реформування системи державного управління: світові мо-

делі реформування державного управління, роль горизонтальної взаємодії в їх функціонуванні та обґрунтовуються шляхи підвищення ефективності взаємодії горизонтальної взаємодії в контексті сучасного реформування системи публічного управління, процесів децентралізації, що відбуваються в країні. Все це знайшло концентроване відображення в розробленій моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

Досягнення таких наукових результатів закладає основу для забезпечення ефективної взаємодії в системі органів публічної влади – однієї з головних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні.

Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації наукового дослідження мають практичне застосування і вже використані: Департаментом “Агентство з питань інвестицій та розвитку” Одеської облдержадміністрації при актуалізації Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; Голопристанською міською радою Херсонської області при розробленні та реалізації низки соціальних проектів за участю громадськості; Асоціацією дослідників державного управління при виконанні проекту “Створення єдиного соціально-економічного та управлінського простору в модельних об’єднаних територіальних громадах Півдня України”.

За результатами наукового дослідження підготовлено та захищено кандидатські дисертації:

Герасимюка Костянтина Харитоновича на тему “Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду”, в якій обґрунтовано оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні та механізми її впровадження;

Тодорової Ольги Леоніївни на тему “Кластерний підхід як публічний інструмент реалізації державної політики регіонального розвитку”, в якій обґрунтовано теоретичні положення і концептуальні засади використання кластерного підходу як публічного інструменту.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] / Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>. – Заголовок з екрана.
2. Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади // Звіт про виконання НДР : ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 353 с.
3. *Приходченко Л.* Інституційне забезпечення регіонального розвитку в контексті децентралізації влади та реформування публічного управління / Л. Приходченко // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 28 жовт. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 127–129.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. Президента України від 20 січ. 2015 р. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Заголовок з екрана.



## REFERENCES

1. Konstytutsiya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 r. / Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 1996. – # 30. – st. 141. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>. – Zaholovok z ekrana.
2. Mekhanizmy horizontal'noyi vzayemodiyi v systemi publichnoho upravlinnya v umovakh detsentralizatsiyi vlady // Zvit pro vykonannya NDR : ORIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – O. – 2016. – 353 s.
3. Prykhodchenko L. Instytutsiyne zabezpechennya rehional'noho rozvytku v konteksti detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya publichnoho upravlinnya / L.Prykhodchenko // Reformuvannya publichnoho upravlinnya ta administruvannya: teoriya, praktyka, mizhnarodnyy dosvid : materialy Vseukrayins'koyi nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu. 28 zhov. 2016 r. – Odesa : ORIDU NADU, 2016. – S. 127–129.
4. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy # 385 vid 6 serpnia 2014 r. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. – Zaholovok z ekrana
5. Pro Stratehiyu staloho rozvytku “Ukrayina – 2020” : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 r. # 5/2015 // Ofitsiynyy visnyk Prezydenta Ukrainy vid 20.01.2015. – 2015. – # 2. – St. 154. – S. 14.
6. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy # 333-r vid 01 kvitnya 2014 r. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Zaholovok z ekrana.

## SUMMARY

One of the main problems in the public administration development process in Ukraine is an urgent need to ensure effective cooperation in the public administration bodies system. For the independence years, we have many problematic situations examples in the relations between the authorities, leading in some cases to open conflict between different institutions and public authorities. It is the result of unresolved authority, responsibility, various bases of the competence implementation. Current regulations, by-laws do not regulate existing problems. Therefore, in Ukrainian Government activity program, Concept of local-self government reforming and territorial organization of power, Sustainable Development Strategy “Ukraine – 2020” it is emphasized the widespread public power decentralization priority, this fact causes existing relationships substantial restructuring and the need for establishing cooperation in the public administration system.

So, during scientific research “Horizontal cooperation mechanisms in the public administration system in terms of power decentralization” conducting it was:

- researched theoretical and methodological principles of horizontal cooperation in the public administration system in terms of power decentralization;
- analyzed horizontal connections system in Ukraine and abroad, mechanisms that are used in it;
- recommended ways to improve horizontal interaction in the public power system in terms of power decentralization.

Based on the complex analysis of scientific-theoretical, organizational and legal framework of horizontal interaction in the public administration system, the study of national and European experience it is concluded that effective interaction is objective and logical process. In the course of its implementation the best European practices in public administration field and national traditions should be considered, the basis of which is the long search for the most successful administration relations systems.

Horizontal cooperation mechanisms (institutional mechanisms for regional development, sector partnership, cluster approach etc.) are the basis for model of comprehensive horizontal interaction

mechanism in public administration system in terms of power decentralization development. It is built on principles of decentralization, power deconcentration, local authorities and local-self government efforts cooperation, resource support concentration and rational use, self-organization, subsidiary, openness and transparency, accountability, strategic thinking, citizen participation and partnership. Theories and concepts, public administration science approaches, which together with the above principles qualitatively change the horizontal interaction in the public administration system, are the essence of the model. The model consists of three varied components, which are complementary and interdependent: conceptual (determines the direction and priorities of state policy, public authorities' activity bases), institutional (serves as the basis for interaction between formal and informal institutions) and functional (presents methods of integrated administrative actions of the state: coordinating and regulatory). The functioning of all three components as a single organism is achieved by adjusting the horizontal interaction and in coordination process of all subsystems of public administration system.

The scientific novelty of this work consists of substantiation of theoretical and methodological foundations of aspects of horizontal interaction comprehensive mechanism in public administration system in Ukraine.

In particular, for the first time theoretical approaches to the study of horizontal cooperation in public administration system in terms of power decentralization are studied, and content and key concepts essential characteristics of the study are clarified. Moreover, world experience of public administration reform is summarized: world public administration reform model, the role of horizontal cooperation in its functioning; the ways of efficiency improving of horizontal cooperation in the context of the modern public administration system reform, decentralization processes, which are taking place in the country, are substantiated.

All of this is concentrated displayed in designed model of comprehensive horizontal interaction mechanism in public administration system in terms of power decentralization.

Achieving such research results provides a basis for effective cooperation in the public authorities system, which is one of the main problems in public administration development in Ukraine.

The main conceptual provisions, conclusions and recommendations of scientific research have practical application and are used by:

- *Department "Agency for Investment and Development" of Odessa oblast administration* in updating of the economic and social development Strategy of Odessa Region until 2020 (certificate dated 04.05.2016 № 01.1-14/456).
- *city Council of Gola Prystan, Kherson oblast* in developing and implementing a number of social projects with the public;
- *Association of public administration scholars* during the project realization "Creating of a single socio-economic and administrative space in model integrated municipalities of the South of Ukraine" (certificate dated 17.12.2013 № 4207 – 11/13)
- As scientific research results PhD dissertations are prepared and defended by:
  - Herasymyuk Kostyantyn Kharytonovych on the topic: " Optimization of the territorial-administrative system in Ukraine in the context of European experience", in which optimal model of territorial-administrative system in Ukraine and its implementation mechanisms are substantiated;
  - Todorova Olha Leontiyivna on the topic: "The cluster approach as a public tool for the state policy of regional development implementing", in which theoretical principles and conceptual basis of the cluster approach, as a public instrument, using are substantiated. This totality will promote a high level of trust and consent of the cluster initiatives participants for the effective realization of regional development state policy.