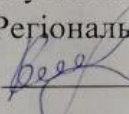


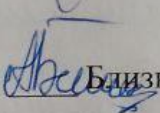
МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр післядипломної освіти та заочного (дистанційного) навчання
Кафедра соціальної філософії та управління

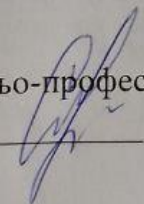
КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Державне та публічне управління як елементи владної діяльності»

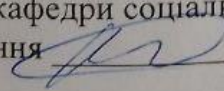
Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня,
II курсу, групи МПА3-21-1,
спеціальності (281 «Публічне управління та адміністрування»),
освітня програма («Регіональне управління та самоврядування»)

 Коляди Ольги Ігорівни

Науковий керівник  Близнюк Андрій Станіславович, д.н.з держ.упр., доцент

Керівник освітньо-професійної
програми  Самойлова Ірина Іванівна, к.н.держ.упр., доцент

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту
протокол від «24» 02 2023 № 7/2

Завідувач кафедри соціальної філософії
та управління  Чупрій Леонід Васильович, д.політ.н., доцент

Регистрація № 27 24.02.2023

(дата)

[підпис]
(підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту
(до захисту, на доопрацювання)

(дата)

(підпис)

Результат захисту

708 / 4 / добре
(оцінка)

28.02.23
(дата)

(підпис)

Голова комісії:

[підпис]
(підпис)

М. Л. Варшавська
(ініціали, прізвище)

Члени комісії:

[підпис]
(підпис)

[підпис]
(підпис)

[підпис]
(підпис)

Трабовенко Н.В.
(ініціали, прізвище)

Соломко І.І.
(ініціали, прізвище)

Гусятинський М.В.
(ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: керівника, голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КЕРІВНИКОМ ТА РЕЦЕНЗЕНТОМ				
1. Зміст кваліфікаційної роботи (якість теоретичного матеріалу, його зв'язок з практичним, вміння представляти матеріал в логічній послідовності, наявність висновків та пропозицій)	від 0 до 30	20		
2. Дотримання вимог щодо оформлення	від 0 до 10	7		
3. Вчасне виконання роботи на всіх етапах у встановлені кафедрою терміни	від 0 до 5	1		
4. Рецензент	від 0 до 5	5		
РАЗОМ БАЛІВ*	від 0 до 50	33		
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1. Доповідь	від 0 до 10	8		
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	24		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	0		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	37		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	70		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
70	C	4	28.02.23	

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	D	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	FX	2 (незадовільно)

Центр післядипломної освіти та заочного (дистанційного) навчання
Кафедра соціальної філософії та управління
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую

В.о. завідувача кафедри

Н.В. Грабовенко

« » 2021 р.

**Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти
Коляді Ользі Ігорівні**

1. *Тема кваліфікаційної роботи* «Державне та публічне управління як елементи владної діяльності»

Затверджена наказом ректора від «31» 12 2021 № 142

2. *Строк здачі закінченої роботи* 24.02.2023

3. *Цільова установка* – визначення рекомендацій щодо напрямів вдосконалення державного та публічного управління як елементів владної діяльності

Мета кваліфікаційної роботи полягає в формуванні системи теоретичних та практичних знань щодо поняття економічної природи державного та публічного управління з використанням основних концептуальних засад сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномена «державне та публічне управління» в контексті застосування елементів владної діяльності.

Базою дослідження є Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області.

Предметом дослідження є взаємозв'язок процесів державного та публічного управління.

4. *Вихідні дані до роботи*: Закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, які регулюють питання державного та публічного управління як елементів владної діяльності, монографії з досліджуваної проблеми, публікації в наукових періодичних виданнях, матеріали офіційних сайтів органів державної влади України та провідних країн світу, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, довідкові й статистичні матеріали, матеріали та звіти Одеської обласної ради.

5. *Перелік графічного матеріалу*: Рис.1.1. Процес еволюції моделі публічного управління; 1.2. Механізм прийняття управлінських рішень публічного управління; Рис.2.1. Структура фактичного формування надходжень обласного бюджету за 9 місяців 2021 року; Рис.2.2. Структура доходів загального фонду обласного бюджету за 2021 рік; Рис.2.3. Фактичні видатки обласного бюджету за 2020-2021 роки; Рис.2.4. Підходи до оцінки ефективності публічного управління.

6. *Зміст кваліфікаційної роботи* (перелік питань за кожним розділом): Розділ 1. Теоретичні засади державного та публічного управління; 1.1. Понятійний апарат

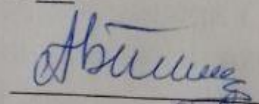
державного та публічного управління; 1.2. Зарубіжний досвід державного та публічного управління як елементу владної діяльності; Розділ 2. Особливості державного та публічного управління як елементу владної діяльності в Україні (на прикладі Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області); 2.1. Загальна характеристика діяльності Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області; 2.2. Оцінка ефективності системи державного та публічного управління в Україні; Розділ 3. Підвищення ефективності державного публічного управління в системі організації владної діяльності в Україні

7. Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	
		За планом	Фактично
1	2	3	4
1	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	15.10.2021	15.01.2022
2	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	29.06.2022	29.06.2022
3	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	21.11.2022	21.11.2022
4	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	09.01.2023	21.02.2023
5	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	12.01.2023	23.02.2023
6	Отримання відгуку керівника	25.01.2023	24.02.2023
7	Отримання зовнішньої рецензії	25.01.2023	24.02.2023
8	Попередній захист роботи	23.01.2023	24.02.2023
9	Допуск роботи зав. кафедри до захисту	26.01.2023	24.02.2023
10	Захист роботи	Згідно графіку освітнього процесу	24.02.2023

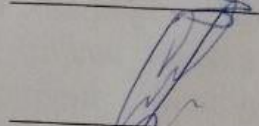
8. Дата видачі завдання «11» 01 2022

9. Керівник кваліфікаційної роботи



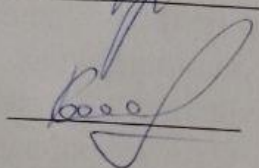
А.С. Близнюк

10. Керівник освітньо-професійної програми



І.І. Самойлова

11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти



О.І. Коляда

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1. Понятійний апарат державного та публічного управління.....	9
1.2. Зарубіжний досвід державного та публічного управління як елементу владної діяльності.....	19
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (на прикладі Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області).....	25
2.1. Загальна характеристика діяльності Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області	25
2.2. Оцінка ефективності системи державного та публічного управління в Україні.....	35
РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	48
ВИСНОВКИ.....	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	57

ВСТУП

Актуальність теми. Проблеми державної діяльності, здійснення функцій держави в контексті публічного управління, стали предметом обговорення та довготривалих дискусій для представників різних наук. З огляду на соціальну значущість обраної проблематики, дослідження у напрямі названих вище явищ здійснюються як фахівцями з державного управління, так і спеціалістами галузевих юридичних наук, державознавства, а також теорії управління. При цьому привертає увагу те, що значна частина досліджень мають міжгалузевий характер, об'єднуючись навколо проблематики державної діяльності або ефективності публічного управління у тій чи іншій галузі, а також є об'єктом впливу владних інституцій. Проте залишаються дещо невизначеними ті фундаментальні категорії, з використанням яких характеризується явище державного та публічного управління, визначаються умови, фактори, механізми їх вирішення, уповноважені суб'єкти тощо.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі. Інколи науковцями стверджується думка, що названі вище категорії мало дослідженні та потребують подальшого вивчення, що має посприяти подоланню термінологічних дискусій та непорозумінь, привести всіх до єдиного знаменника. Дослідження проблематики державного та публічного управління здійснювалось багатьма як вітчизняними, так і зарубіжними авторами, серед яких можна виокремити кілька груп. Так, наступні науковці досліджували дану тематику, а саме: Г.Атаманчук, В. Авер'янов, О. Амосов, Н. Гавкалова, О. Базарна, В. Бакуменко, Т.Семенчук, К.Колеснікова, О.Кузьменко, О. Пухкал В. Малиновський, С. Мосов, А. Мельник, Н. Нижник, І. Тютюнник, В. Загорський, О. Оболенський, А.Файоль, Є. Ястремська які акцентували свою увагу на питаннях сутності, змісту, форм державного та публічного управління.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є формування системи теоретичних та практичних знань щодо поняття економічної природи

державного та публічного управління з використанням основних концептуальних засад сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномена «державне та публічне управління» в контексті застосування елементів владної діяльності.

Визначена мета обумовила постановку та вирішення таких завдань:

- визначити понятійний апарат публічного управління;
- дослідити зарубіжний досвід державного та публічного управління як елементу владної діяльності;
- охарактеризувати діяльність Приморської районної адміністрації Одеської міської ради Одеської області;
- здійснити оцінку системи державного та публічного управління в Україні;
- визначити шляхи підвищення ефективності державного публічного управління в системі організації владної діяльності в Україні.

Об'єктом дослідження є державне та публічне управління як елементи владної діяльності.

Базою дослідження є Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області.

Предметом дослідження є взаємозв'язок процесів державного та публічного управління.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є система принципів, підходів і методів наукового пізнання. В основу дослідження покладено такі принципи, діалектичного пізнання, як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. У процесі досліджень функцій державного та публічного управління, проблеми їх реалізації та визначення основних напрямків їх вирішення використано діалектичний метод.

Науково-практична значимість одержаних результатів полягає в напрямках підвищення ефективності державного та публічного управління як елементу владної діяльності.

Практичне значення одержаних результатів дослідження обумовлене можливістю використання у практичній діяльності Приморською районною адміністрацією Одеської міської ради Одеської області.

Інформаційною базою дослідження є: використання теоретичного та прикладного доробку (підручники, статті тощо) вітчизняних та зарубіжних науковців, нормативно-правові акти, що регулюють державне та публічне управління, статистичні дані, джерелом яких слугувала звітність Одеської міської ради Одеської області.

Структура кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг роботи – 60 сторінок. Робота містить 5 рисунків, 1 додаток. Список використаних джерел налічує 40 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Понятійний апарат державного та публічного управління

Державне управління є важливішим механізмом врядування і забезпечення сталого, поступального, демократично-прогресивного розвитку усіх нині наявних країн і суспільств. Для того, аби найповніше усвідомити його сутнісні особливості, призначення і роль у житті великих людських спільнот, варто брати до уваги багато складників, пов'язаних головним чином зі зміною форм держав та форм управління державами (владою) суспільними відносинами.

Спробуємо сформовану сентенцію обґрунтувати дещо детальніше. Сучасним державам характерні трансформації, що пов'язані зі зменшенням авторитарних командно-розпорядчих функцій. Як зазначає авторитетний російський фахівець у галузі державного управління Г. Атаманчук, держава нині дедалі більше виступає як форма суспільства, якій делеговано головне право – право розпорядження суспільним справами. У цьому плані головними стають відносини між владою і суспільством [3, с. 43].

Обґрунтування поняття «управління», а, отже, і цілісне осмислення поняття «державне управління» як складний, багатоаспектний процес, бере свій початок, як відомо, ще з 1930-х рр. XX ст., коли відомий французький дослідник А. Файоль, а потім американський вчений Л. Урвік сформулювали положення про так зване «загальне управління» або «принципи адміністрації» [10]. В основу такого управління вони заклали такі головні принципи діяльності адміністрації: планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність і фінансування.

У середині XX ст. починає формуватися теорія публічного управління, оскільки з великими змінами функціонування сучасних суспільств на провідне місце виходять фактори, пов'язані з управлінням людськими ресурсами. З

цього часу принципово по-новому розглядається і державне управління, що істотно пояснюється саме як публічна діяльність, публічний менеджмент. Можна при цьому сповна погодитися з позицією українського дослідника проблем державного управління В.Д. Бакуменка, що сутність такого управління полягає в єдності двох нерозривних складників – політичної і адміністративної [5]. Перший пов'язаний із відповідними політичними рішеннями, а другий – з організацією виконання політичних (державних) рішень.

Через велике розмаїття пояснень сутності публічного управління варто звернути увагу на те, що публічне управління – це відособлена і складна соціальна система, яка включає три основних складники:

- 1) державна адміністрація (найперше три основних гілки влади та президентська адміністрація);
- 2) адміністрація тих організацій, що надають публічні послуги та публічних організацій;
- 3) адміністрація публічних підприємств із державним, переважно державним і муніципальним майном. Вочевидь, «публічний орган державного управління» як феномен є більш «ширшим» поняттям порівняно з «державним» чи «адміністративним органом».

Підкреслимо, що нині державне управління дедалі більшою мірою пояснюється саме як публічне адміністрування, оскільки від такого управління загалом вимагається дедалі більша демократичність, відкритість, тісне поєднання державного управління з функціонуванням громадянського суспільства.

Державне управління у будь-яких його формах здійснюється з метою регулювання усіх суспільних процесів шляхом, перш за все, законодавства, коли встановлюються загальні, типові правила (норми) поведінки усіх людей у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. При цьому використовуються різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо. Аби не допустити певної узурпації влади в процесі управління суспільством,

позбавитися деяких не сприйнятих громадянами функцій в управлінні, максимально наблизити таке управління суспільними процесами до людини, держава деяку частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій делегує різним суб'єктам управління, залишаючи за собою найбільш наукоємні, стратегічного характеру управлінські дії і процеси. Зрештою, це вкрай необхідно, аби не виникало, не загострювалося і не поглиблювалися протиріччя між владою і суспільством. Крім того, у дійсно демократичному суспільстві сама влада має бути зацікавленою у належному контролі себе з боку народу, суспільства, тобто у соціальному контролі. Тим часом суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільним справами, залучення до цього всього суспільства, його громадянських інститутів і усіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом із ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючи роботу суспільства на шляху соціального прогресу». Таке зауваження цілком варто адресувати і до проблем сучасного державного управління як такого [10]

Спектр управлінських дій держави досить широкий, однак (поряд з економічною, науко-технічною, військово-оборонною і т. п. політиками) все ж особливе місце належить соціальній політиці, соціальному управлінню, мета яких – створення максимально сприятливого соціального клімату, управління інтересів і дій найрізноматніших соціальних груп суспільства (соціальний консенсус). Основними суб'єктами соціальної політики у будь-якій державі були і залишаються законодавчі, виконавчі, судові органи влади, широкий спектр соціальних інститутів (урядові і громадські структури), взаємодія яких має використовуватися на благо громадянина і суспільства. З усіх наявних теоретичних визначень поняття «державне управління» таким чином обираємо те, що вміщено у першому томі восьмитомної Енциклопедії державного управління, підготовленої великим науковим колективом НАДУ при Президентіві України, яка побачила світ у 2011 р.: «Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована

на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітніших груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [15, с. 157]. Звідси кілька основоположних значень (якостей) державного управління:

а) таке управління є досить специфічним видом управлінської діяльності, що має суб'єкта (держава, органи державної влади), об'єкти (громадяни, окремі моделі спільноти (соціальні, професійні тощо) і суспільство (соціум);

б) як конкретний вид діяльності зі здійснення державної влади державне управління має власні функціональну та компетентнісну (за визначенням М. Вебера) специфіку;

в) державне управління є конкретним способом функціонування та практичної реалізації влади держави, яка, своєю чергою, є головним інструментом політичної системи будь-якого суспільства;

г) за своїм практичним змістом державне управління, на думку визнаного українського вченого В. Цветкова, за своїм змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [34].

Великий інтерес становить проблема, пов'язана із систематизацією принципів державного управління, виділенням тих із них, що вирішальним чином впливають на прийняття державно-управлінських рішень. На думку групи українських вчених-працівників НАДУ при Президентіві України, ними є принципи:

- а) об'єктивності державного управління;
- б) універсальності; в) випереджаючого стану у державному управлінні;
- г) демократизму;
- г) розподілу влади у державному управлінні;
- д) законності;
- е) оптимізації в управлінні.

Відомий український фахівець у галузі державного управління В.Д. Бакуменко зазначає, що принципи державного управління – це відповідні закономірності такого процесу, що не лише відповідним чином науково обґрунтовані, але «в певних випадках – і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління» [5, с. 491].

Варто відзначити, що не вирішеними остаточно залишаються проблеми щодо формування нової державної політики в частині децентралізованої системи управління, зокрема побудови типової сучасної моделі системи публічного управління з такими формами організації влади в органах місцевого самоврядування, які б забезпечили запобігання можливим проявам сепаратизму; умілого запровадження та використання процесів діджиталізації як запоруки успішного публічного управління; подолання внутрішніх суперечностей та суперечностей між інтересами суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Ряд вчених з державного управління говорять про необхідність оновлення системи публічного управління, зокрема через нововведення та необхідність підвищення її ефективності, незважаючи на той факт, що навіть натеper немає одностайної думки серед науковців щодо загальноприйнятого трактування суті понять «публічне управління» та «публічне адміністрування». Розмаїття думок та позицій із цієї проблематики свідчить про широту поглядів науковців, а також про порівняну новизну цих понять, розуміння їхньої ролі і призначення в сучасній практиці управління.

Щодо сутності поняття «публічне управління», А. Мельник і О. Оболенський визначили його як поєднання двох складових частин: державного управління, де суб'єктом є органи державної влади, та громадського (суспільного) управління, де суб'єктом є громадські інституції. Отже, у публічному управлінні громадянське суспільство, різні самоврядні структури й органи державної влади водночас є як суб'єктами, так і об'єктами [11]. Публічне управління – це управління, у якому бере участь народ, бо згідно з

Конституцією України джерелом публічної влади є народ, хоча, якщо судити з вищезазначеного, народ цією владою не володіє, лише бере деяку участь у ній [2].

Поняття «публічний» є набагато ширшим, ніж поняття «державний» та ототожнюється у фаховій літературі з такими поняттями, як «державний», «суспільний», «народний», «загальнодоступний», «загальнонародний», «комунальний», «відкритий», «гласний» тощо [7, с. 22]. Тобто в основі такого ототожнення лежить певна якість чи характер влади: суспільної, відкритої, народної, муніципальної, комунальної тощо, оскільки поняття «публічний» походить від лат. слова *publicus* – суспільний, народний. Зокрема, дослідник Ю. Кобилянський у власному словникові слово *publicus* подає у значенні «людяного, народного, громадського, державного» [22, с. 268]. У «Словнику іншомовних слів» поняття «публічний» подано як відкритий, гласний, суспільний.

А в «Новому тлумачному словнику української мови» розміщено декілька значень поняття «публічний», зокрема такі, що:

1. Відбувається в присутності публіки, людей; є прилюдним, привселюдним, гласним, відкритим;
2. Призначений для широкого відвідування, користування; є громадським загальним, загальнодоступним;
3. Стосується публіки [15, с. 843].

Універсальність характеру та всеохоплюючий обсяг управлінської діяльності системи публічного управління вбачається в поєднанні управлінської діяльності всіх гілок влади в Україні з управлінською діяльністю органів представницької влади, недержавних інституцій, громадських організацій та бізнесових структур.

Процес публічного управління в нашому розумінні має такий вигляд:

– опосередковане публічне управління, до якого належить діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, тобто суто державне управління, але з

елементами публічного адміністрування; судова гілка влади з елементами публічного адміністрування та суто публічне адміністрування;

– безпосереднє публічне управління, яке охоплює діяльність законодавчої гілки влади, діяльність органів місцевого самоврядування з елементами державного управління та діяльність громадських і недержавних організацій, установ та бізнес-структур. На рисунку 1.1. зазначено процес еволюції моделі публічного управління.

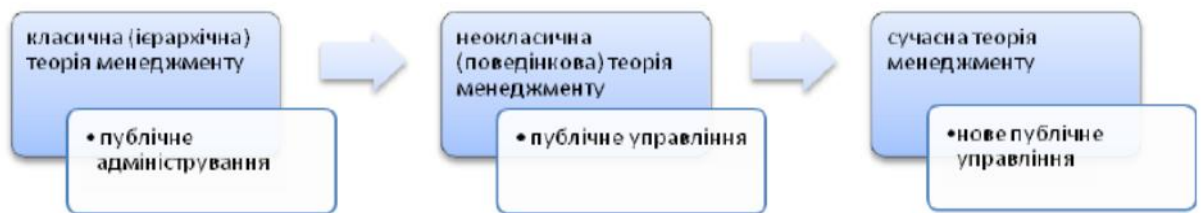


Рис.1.1. Процес еволюції моделі публічного управління

На рисунку 1.1 проілюстровано процес еволюції моделі публічного управління в процесі децентралізації.

Короткий загальний огляд і аналіз чималої кількості наукових публікацій із питань створення, формування та вдосконалення системи публічного управління вказує на низку тез, що слугували основними положеннями для досліджуваної проблематики. Серед них, зокрема, найчастіше трапляються такі:

1. Управління – це функція організованих систем.
2. Публічне управління – це насамперед управління людьми.
3. Поняття «публічне управління» як відображення інтегрального системного механізму.
4. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління.
5. Державне управління, публічне управління та публічне адміністрування – складові частини управління.

6. У державному управлінні об'єктом є держава, у публічному адмініструванні – суспільство.

7. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування».

8. Трансформування державного управління в напрямі його модернізації.

9. Еволюція моделі управління в державному секторі.

10. Проблеми одночасного трансформування державного управління та реформування місцевого самоврядування.

11. Публічно-сервісна діяльність публічної адміністрації.

12. Перехід до сучасної моделі публічного управління.

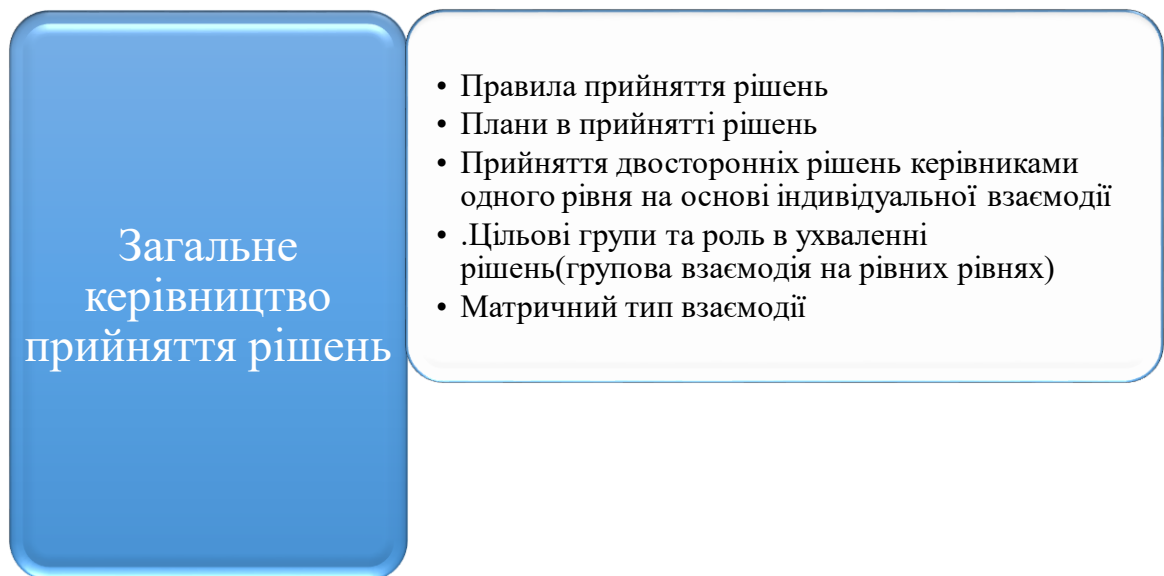


Рис. 1.2. Механізм прийняття управлінських рішень публічного управління

Джерело:[33]

Використовуючи механізм прийняття управлінських рішень зображений на рисунку 1.2. можна зазначити, та використовувати, як простий, так і складний механізм взаємодії в менеджменті, від якого прямо залежним є складність прийнятих рішень, а також сама можливість їх реалізації у системі публічного управління.

Вітчизняна практика модернізації державного управління стосувалась його оптимізації шляхом удосконалення управлінської діяльності, упорядкування розподілу управлінських функцій, розвитку е-урядування, поширення участі громадськості в ухваленні управлінських рішень завдяки діяльності дорадчо-консультативних органів та впровадження деяких елементів публічного адміністрування щодо розвитку зв'язків із громадськістю на виконання законів України про доступ до публічної інформації, про звернення громадян та інформаційні запити. Нині трансформування державного управління відбувається шляхом передачі певного кола повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою його осучаснення та вдосконалення для виконання завдань належного розвитку територій, що зумовить поширення публічного управління та сприятиме пошукам досягнення його ефективності. Крім того, державна влада має наміри щодо часткового реформування вертикалі виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій як органів президентського підпорядкування, з метою заміни їх на інститути префекта, які будуть здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Передбачається, що ця інституція буде деякою мірою відповідати еволюційному розвитку системи державного управління та, зрештою, сприятиме ефективності дії публічного управління й адміністрування. Отже, діяльність органів державного управління зазнає певних видозмін на догоду задоволенню інтересів як держави, так і прогресивного громадянського суспільства шляхом забезпечення тісного зв'язку та взаємодії між ними.

Вітчизняна практика модернізації державного управління стосувалась його оптимізації шляхом удосконалення управлінської діяльності, упорядкування розподілу управлінських функцій, розвитку е-урядування, поширення участі громадськості в ухваленні управлінських рішень завдяки діяльності дорадчо-консультативних органів та впровадження деяких елементів публічного адміністрування щодо розвитку зв'язків із громадськістю на виконання законів України про доступ до публічної інформації, про звернення

громадян та інформаційні запити. Нині трансформування державного управління відбувається шляхом передачі певного кола повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою його осучаснення та вдосконалення для виконання завдань належного розвитку територій, що зумовить поширення публічного управління та сприятиме пошукам досягнення його ефективності. Крім того, державна влада має наміри щодо часткового реформування вертикалі виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій як органів президентського підпорядкування, з метою заміни їх на інститути префекта, які будуть здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Передбачається, що ця інституція буде деякою мірою відповідати еволюційному розвитку системи державного управління та, зрештою, сприятиме ефективності дії публічного управління й адміністрування. Отже, діяльність органів державного управління зазнає певних видозмін на догоду задоволенню інтересів як держави, так і прогресивного громадянського суспільства шляхом забезпечення тісного зв'язку та взаємодії між ними.

Розвитку нових поглядів на публічне управління й адміністрування сприяли також тенденції, які з'явилися в новій політиці державного управління, що виявилось у просуванні адміністративно-територіальних реформ та розвитку органів місцевого самоврядування у плані розширення їхніх повноважень. Безумовно, це було відповіддю на вимоги часу. Було створено чималу кількість об'єднаних територіальних громад; із часом органам місцевого самоврядування були передані не тільки деякі повноваження та функції, але й чималі фінансові ресурси для вирішення життєво важливих для регіонів проблем, що насамперед стосувались освіти й охорони здоров'я.

1.2. Зарубіжний досвід державного та публічного управління як елементу владної діяльності

Україна закріпила євроінтеграційний курс на рівні Конституції України, тому приведення національної системи організації діяльності органів публічної адміністрації у відповідність до європейських стандартів є основним завданням як політичної влади, так і громадянського суспільства.

Як справедливо зазначають дослідники зарубіжного досвіду публічного управління, сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як «new public management», «governance» і «good governance» успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу, сутність цих моделей управління полягає в поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг) [16, с. 16].

До основних правил (принципів) державного управління у країнах Європи, які свого часу були визначені правовою практикою Європейського Союзу, систематизовані й описані в спеціальному документі SIGMA «Європейські принципи державного управління» [40], належать:

- принцип верховенства права або принцип управління за законом. По-перше, влада, органи державної влади мають виконувати свої функції виключно у межах закону. По-друге, велике значення має рівень правової компетенції громадян, органів влади, судових органів, які покликані максимально дотримуватись норм законів. По-третє, виникає потреба чітко дотримуватись процедурних норм (процедурна справедливість), коли розглядаються справи, пов'язані з дотриманням закону;

- принцип відкритості, прозорості в державному управлінні. Йдеться про відкритість і прозорість у вивченні стану справ, проведенні різних аналізів і

перевірок, завдяки чому усі мають бути рівні перед законом, підзвітні за виконання покладених на них обов'язків;

- принцип підзвітності. За усієї відкритості, прозорості державного управління має бути забезпечена відповідальна підзвітність нижчих органів (адміністрацій) вищим. Це сповна стосується і діяльності судових органів;

- принцип продуктивності та ефективності. Затрачені на здійснення будь-чого ресурси мають дати відповідні результати, а тому державні органи влади, органи виконавчої влади на місцях мають постійно визначати рівень продуктивності та ефективності державно-управлінських рішень, аналізувати причини їх неефективності, відшукувати резерви щодо підвищення такої ефективності.

Позитивним є досвід децентралізації публічного управління у країнах ЄС, де органам місцевого самоврядування надається все більше дискреційних повноважень. Так, Франція почала свої реформи децентралізації, юридично будучи вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні і система державної влади, і система державного управління, і весь державний механізм ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації. Такий підхід до проблеми децентралізації публічного управління у Франції, способом забезпечення реалізації конституційного принципу, проголошеного у статті 2 Конституції Французької Республіки – «правління народу по волі народу і для народу». Французькі реформи є свідченням упровадження європейського принципу субсидіарності, відповідно до якого «центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що згідно з законодавством не можуть бути делеговані на місця». Про успіх реформи свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та ін. Деякі країни наділили місцеві органи влади ще більшими, ніж французи, повноваженнями. Децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні засоби й умови, показало себе набагато практичнішим, ніж централізоване. Вагому роль у цьому відіграла фінансова

самостійність місцевих громад, коли місцеві податки практично повністю акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише в деяких випадках, головним чином для реалізації широкомасштабних програм, надає регіонам підтримку. Ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів з податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, а не за рахунок вливань з центру, міцно прижилися на Європейському континенті [7, с. 88].

Як зазначають П. Любченко та О. Смоляр, у зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи [20, с. 20].

Так, у Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю. У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний уряд і органи суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громади, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління (ч. 3 ст. 119 Конституції). У зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени обштинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі (ч. 4 ст. 119). В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. Так, у Литві нагляд за дотриманням органами самоврядування Конституції і законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками

(ст. 123 Конституції). У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати (ч. 2 ст. 171 Конституції) [18, с. 195].

Яскравим прикладом успішного формування електронного уряду є США. Б. Дзюндзюк, досліджуючи зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві зазначає, що аналіз сукупності

законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний із такими факторами, як розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління. Можна констатувати безсумнівні успіхи США в області побудови електронного уряду:

реформована політика і структура публічного управління інформаційними потоками, зокрема: завдання створення електронного уряду стало національним та одним із пріоритетних; владні повноваження з проведення політики створення електронного уряду були максимально сконцентровані як на федеральному рівні, так і на рівні державних установ; була створена система персональної відповідальності за інформатизацію державних органів; політика і практика створення електронного уряду були уніфіковані й стали прозорими і підзвітними. Також успішно практикується діяльність із оприлюднення офіційної статистичної інформації. Тим самим реалізуються права громадян на свободу інформації [14, с. 189-190].

В Україні в рамках адміністративно-правової реформи децентралізації органам місцевого самоврядування надана максимальна фінансова автономія фактично за французьким зразком, проте проблемним залишається питання здійснення ефективного контролю цільового використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Проблемною зоною системи публічного управління вважається розроблення адекватної моделі адміністративно-територіальної організації влади, що буде тісно пов'язаною з новими функціями та компетентностями органів місцевого самоврядування, яким будуть підпорядковані об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) через необхідність органічного поєднання інтересів держави і громадянського суспільства. Саме в цьому плані вчені вказують на створення ОТГ відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [8]. У цьому зв'язку ми звертаємо увагу на пошук необхідного балансу в застосуванні переваг як централізованого, так і децентралізованого управління, бо відмежування їхніх взаємних недоліків дещо сприяло б надійності та дієвості механізму функціонування системи публічного управління, тобто побудові досконалої моделі влади, яка мала би забезпечити стабільний соціально-економічний та культурний розвиток територій.

Ключову роль в організації діяльності органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах відіграє дотримання принципу належного урядування, який є похідним від принципу верховенства права та передбачає високу якість надання адміністративних послуг громадянам, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень, а також високий рівень легітимності їх рішень.

Завдання створення нової моделі вітчизняного публічного управління є очевидним, оскільки наявна не відповідає сучасним викликам і тенденціям розвитку. Вітчизняна практика використовувала окремі елементи апробованих у світі моделей, що дало змогу дійти висновку про необхідність поєднання елементів моделей належного врядування, нового публічного менеджменту, багаторівневого врядування тощо. Тобто участь суспільства та його організацій у процесах розроблення та реалізації публічно-управлінських рішень є очевидною. Натепер основними формами такої участі є публічне обговорення політико-управлінських рішень, моніторинг політики, громадський контроль. Проте їх застосування не відзначається ефективністю через відсутність узгодження інтересів різних суспільних груп.

Висновки до першого розділу. Відзначимо, що теоретичне поглиблення дослідження феномена «державного та публічного управління» у викладеному контексті дасть змогу глибше осмислити суть політико-соціальних організаційних та інших засад модернізації державного управління, визначити особливості його трансформації на сучасному етапі розвитку країни. А досліджений зарубіжний досвід організації та діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації свідчить про тенденцію децентралізації публічного управління, коли органи місцевого самоврядування отримують максимальну автономію та широкі повноваження, завдяки чому забезпечується їх самодостатній в організаційному та фінансовому плані. Проте, у більшості цивілізованих держав децентралізація супроводжується посиленням контролю центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, причому більшість спорів вирішується в судовому порядку.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (на прикладі Приморської районної адміністрація Одеської міської ради Одеської області)

2.1. Загальна характеристика діяльності Приморської районної адміністрації Одеської міської ради Одеської області

Будь-яке управління завжди пов'язано з владою, але публічне державне управління має відношення до особливої влади – публічної державної влади з усіма її атрибутами: монополізмом на насильницькі методи, легітимною природою здійснення впливу на суспільство, суверенністю, поширенням владного впливу на все суспільство, політичної організованістю і інші. Державне управління нерозривно пов'язане із політикою (є найважливішим політичним ресурсом, а також центром політичної боротьби за владу) та здійснює керівництво і організацію задоволення суспільних інтересів в громадській сфері. При цьому поняття - громадська сфера і - суспільний інтерес є тут центральними. У сферу механізмів задоволення суспільних інтересів включені як безпосередньо процеси державного управління, так і місцевого самоврядування та управління об'єднаннями і організаціями, що своєю діяльністю пов'язані з ними, а також управління об'єктами з урахуванням впливу асоціацій громадянського суспільства.

Державне управління, виступаючи в якості суттєвої та визначальної складової публічного управління та адміністрування, здійснюється, за висновком вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України в межах діяльності органів виконавчої влади, а також і поза їх межами. [1] До критеріїв оцінки ефективності функціонування виконавчих органів державної влади (в тому числі і виконавчих органів місцевого самоврядування) можна, наприклад, віднести, зокрема, наступні:

- законність – відповідність організації діяльності та порядку реалізації актів управління з чинним законодавством;

- доцільність – відповідність результатів і змісту процесів управління, виражених в реальному впливі на позитивну динаміку керованої підсистеми цілям діяльності виконавчих органів (формалізованих юридично і конкретизованих в правових актах, що мають обов'язковий для конкретних суб'єктів характер);

- раціональність – реалізація позитивного впливу на керовану підсистему, що забезпечує досягнення мети з мінімальними витратами ресурсів.

Об'єктом дослідження виконавчої влади та державного і публічного управління є Приморська районна адміністрація Одеської міської ради Одеської області, варто зазначити, що Одеська область є головним морським зовнішньоторговельним виходом країни. Поряд з дуже вигідним транспортно-географічним розташуванням, Одещина має сприятливі умови, що в цілому формують високий природно-ресурсний потенціал регіону.

Сьогодні наша країна стоїть перед низкою економічних та військових загроз. Одещина зазнає регулярних ракетних ударів, які несуть у собі смерть та руйнування. Проте війна в Україні ще більше згуртувала все цивілізоване суспільство.

Одеська область залишилася вірною своїм традиціям та звичаям. Область, яке завжди славалося своєю самобутністю та гостинністю, сьогодні пишається своєю єдністю. У всі часи, незалежно від національності, одесити вміли боротися за свої права і свободи, об'єднуватися задля захисту свого рідного міста і країни. Місто сильних та вільних людей війна 2022 року згуртувала ще сильніше у боротьбі за демократію та незалежність України. У часи лихоліття Одеса стала другим домом для тисяч сімей. Бо що може бути ціннішим, ніж збереження життя людей, які прагнуть миру у своїй рідній країні. Влада міста разом з громадою впевнені, що після перемоги України Одеса знову стане столицею підприємництва, культурною та архітектурною перлиною країни, сучасним європейським містом з унікальним неповторним духом у мирній і незалежній Україні.

Геополітичне положення Одещини обумовлене як вигідним транспортно-географічним розміщенням, так і зростаючою активізацією її участі у великих європейських міжрегіональних організаціях – Асамблеї Європейських Регіонів і Робочої Співдружності Придунайських Країн. Будучи частиною морського фасаду країни, Одеська область значною мірою сприяє участі України в роботі країн-членів Чорноморського Економічного Співробітництва (ЧЕС). Одеська область є головним морським зовнішньоторговельним виходом країни.

Одеська область утворена 27 лютого 1932 року. Адміністративний центр регіону – місто Одеса одне з найбільших міст України, важливий транспортний, індустріальний, науковий, культурний і курортний центр з населенням 1 013,4 тис. осіб.

Одеська обласна державна адміністрація у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України “Про місцеві державні адміністрації” та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Одеська міська державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території Одеської області, а також реалізує повноваження, делеговані їй Одеською обласною радою.

Одеський район у складі територій 22 ТГ - Одеської, Біляївської, Теплодарської, Чорноморської, Южненської міських, Авангардівської, Великодолинської, Доброславської, Овідіопольської, Таїровської, Чорноморської селищних, Великодальницької, Вигодянської, Визирської, Дальницької, Дачненської, Красносільської, Маяківської, Нерубайської, Усатівської, Фонтанської, Ясківської сільських територіальних громад[26].

Область у своєму складі має 19 міст, 33 селища міського типу, 1 123 сільських населених пункти. У рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізації) на території Одеської області на початок 2020 року в області було утворено 37 територіальних громад (ТГ), в яких відбулись перші місцеві вибори депутатів та голів. На прямих бюджетних відносинах перебували 31 ТГ.

Загалом в області добровільно об'єдналося (приєдналося) 199 місцевих рад (45,1 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015). Кількість жителів Одеської області, які проживали на території ТГ становить 458,9 тис. осіб (18,8 % від загальної кількості жителів області). Загальна площа ТГ покривала 43,5 % площі області.

Куяльницька ТГ утворена у межах всього Подільського району. У 6 районах – Балтському, Білгород-Дністровському, Іванівському, Кілійському, Великомихайлівському та Окнянському площа покриття територіальними громадами – більше 70 %, 3 ТГ (Знам'янська, Маяківська та Цебриківська) - утворені у межах кількох районів. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 623-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Одеської області», затверджено перелік спроможних територіальних громад, яким передбачено функціонування на Одещині 91 територіальної громади (ТГ) – 19 міських ТГ, 25 селищних ТГ та 47 сільських ТГ[26].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 720-р затверджено адміністративні центри та території територіальних громад Одеської області.

Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» утворено в Україні 136 районів, у т. ч. в Одеській області – 7, а саме:

Березівський район у складі територій 16 ТГ - Березівської міської, Раухівської, Іванівської, Миколаївської та Ширяївської селищних, Андрієво-Іванівської, Великобуялицької, Знам'янської, Коноплянської, Курісовської, Новокальчевської, Петровірівської, Розквітівської, Старомаяківської, Стрюківської, Чогодарівської сільських територіальних громад.

Білгород-Дністровський район у складі територій 16 ТГ - Білгород-Дністровської та Татарбунарської міських, Саратської та Сергіївської селищних, Дивізійської, Кароліно-Бугазької, Кулевчанської, Лиманської,

Маразліївської, Мологівської, Петропавлівської, Плахтіївської, Старокозацької, Тузлівської, Успенівської, Шабівської сільських територіальних громад[26].

Болградський район у складі територій 10 ТГ - Арцизької та Болградської міських, Бородінської та Тарутинської селищних, Василівської, Городненської, Криничненської, Кубейської, Павлівської, Теплицької сільських територіальних громад.

Ізмаїльський район у складі територій 6 ТГ - Вилківської, Ізмаїльської, Ренійської та Кілійської міських, Суворовської селищної, Саф'янської сільської територіальних громад.

Одеський район у складі територій 22 ТГ - Одеської, Біляївської, Теплодарської, Чорноморської, Южненської міських, Авангардівської, Великодолинської, Доброславської, Овідіопольської, Таїровської, Чорноморської селищних, Великодальницької, Вигодянської, Визирської, Дальницької, Дачненської, Красносільської, Маяківської, Нерубайської, Усатівської, Фонтанської, Ясківської сільських територіальних громад.

Подільський район у складі територій 12 ТГ - Ананьївської, Балтської, Подільської, Кодимської міських, Зеленогірської, Любашівської, Окнянської, Савранської, Слобідської селищних, Долинської, Куяльницької, Піщанської сільських територіальних громад.

Роздільнянський район у складі територій 9 ТГ - Роздільнянської міської, Великомихайлівської, Затишанської, Захарівської, Лиманської, Цебриківської селищних, Великопосківської, Новоборисівської, Степанівської сільських територіальних громад.

25 жовтня 2020 року у всіх територіальних громадах та новоутворених районах відбулись вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

За площею, яка дорівнює 33,3 тис. км², Одеський регіон найбільший серед усіх регіонів країни. Територія області складає 5,5 % території України.

В громаді ефективно проводять розв'язання органами державної влади щодо проблем, постійне інформування населення щодо питань публічної інформації, які стосуються громадян підвищилась[26].

В області впроваджується механізми і процедури ефективної та результативної взаємодії обласної державної адміністрації з консультативно-дорадчими органами в напрямі створення та реалізації державної, регіональної політики. Утворені та діють консультативно-дорадчі органи, до складу яких входять представники інститутів громадянського суспільства, серед них: громадська рада при Приморській районній адміністрації Одеської міської ради Одеської області, Регіональна координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при голові Одеської обласної державної адміністрації, Регіональна Консультативна рада у справах ветеранів війни, сімей загиблих (померлих) захисників України, Координаційна рада з питань національно-патріотичного виховання, Регіональна рада підприємців в Одеській області та інші[26;27].

Здійснюється постійний взаємозв'язок структурних підрозділів обласної державної адміністрації з представниками громадських об'єднань, які увійшли до складу консультативно-дорадчих органів. Так, наприклад, голова громадської ради є членом колегії Одеської обласної державної адміністрації, постійно є присутнім на апаратних, селекторних нарадах обласної державної адміністрації.

Також в області функціонують 6 із 7 громадських рад при районних державних адміністраціях, що становить 85 % від їх загальної кількості. На етапі формування громадська рада при Одеській районній державній адміністрації.

З урахуванням пропозицій громадськості розроблено орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю обласної державної адміністрації на 2022 рік.

Обласною державною адміністрацією за 2021 рік проведено 24 консультації з громадськістю. Районними державними адміністраціями області було проведено 42 консультації з громадськістю.

Відповідно до рішення Одеської обласної ради від 17.02.2021 № 70-VIII «Про затвердження Програми висвітлення діяльності Одеської обласної ради у засобах масової інформації на 2021-2023 роки» управління комунікацій та інформаційної політики обласної державної адміністрації є виконавцем заходу «Висвітлення діяльності Одеської обласної державної адміністрації засобами масової інформації» з метою підвищення інформованості суспільства про діяльність Одеської обласної державної адміністрації шляхом співпраці із засобами масової інформації. А також, відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації»[28] всі події висвітлюються на офіційному сайті районних та обласних рад.

Проблеми активізації громадянського суспільства є вкрай актуальною для розвитку області, оскільки без розвинутого громадянського суспільства неможлива побудова правової демократичної держави. Тільки небайдужі та активні громадяни здатні як спільно контролювати владу, так і взаємодіяти, пропонуючи кращі варіанти вирішення тих чи інших питань.

Варто зауважити, що Одеська область є одна з найбільших областей України, що приносить значні прибутки до державного бюджету, адже область є портовою зоною.

Проаналізуємо доходи обласного бюджету за 9 місяців 2021 року склали – 4 081,4 млн.грн., (у т.ч. трансферти –1798,7 млн.грн., власні надходження бюджетних установ –161,1 млн.грн.) у т.ч.[27]:

- загальний фонд – 3 211,1 млн.грн. (трансферти 1 102,5 млн.грн.);
- спеціальний фонд – 870,3 млн.грн. (трансферти 696,1 млн.грн.).

Структуру обласного бюджету складають:

- податки, збори та неподаткові платежі – 2 282,8 млн.грн., або 55,9% обсягу обласного бюджету;

- офіційні трансферти – 1 798,7 млн.грн, або 44,1% обсягу обласного бюджету.

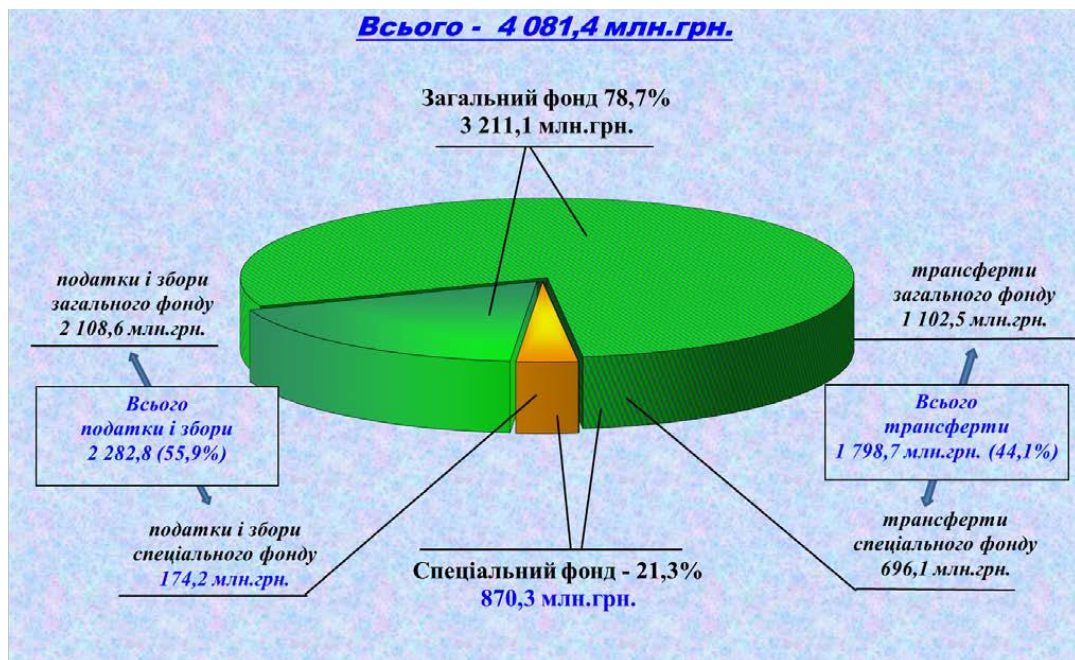


Рис.2.1. Структура фактичного формування надходжень обласного бюджету за 9 місяців 2021 року

Джерело: []

До обласного бюджету (без трансфертів) надійшло 2 282,8 млн.грн. Виконання плану склало 101,1%, до плану 9 місяців 2021 року додатково отримано 25,5 млн.грн. До відповідного періоду 2020 року зростання на 281,1 млн.грн., або на 14,0%.

До загального фонду надійшло 2 108,6 млн.грн., виконання 101,1%, (+ 22,7 млн.грн.). До 2020р. «+ 356,0 млн.грн. або + 20,3%».

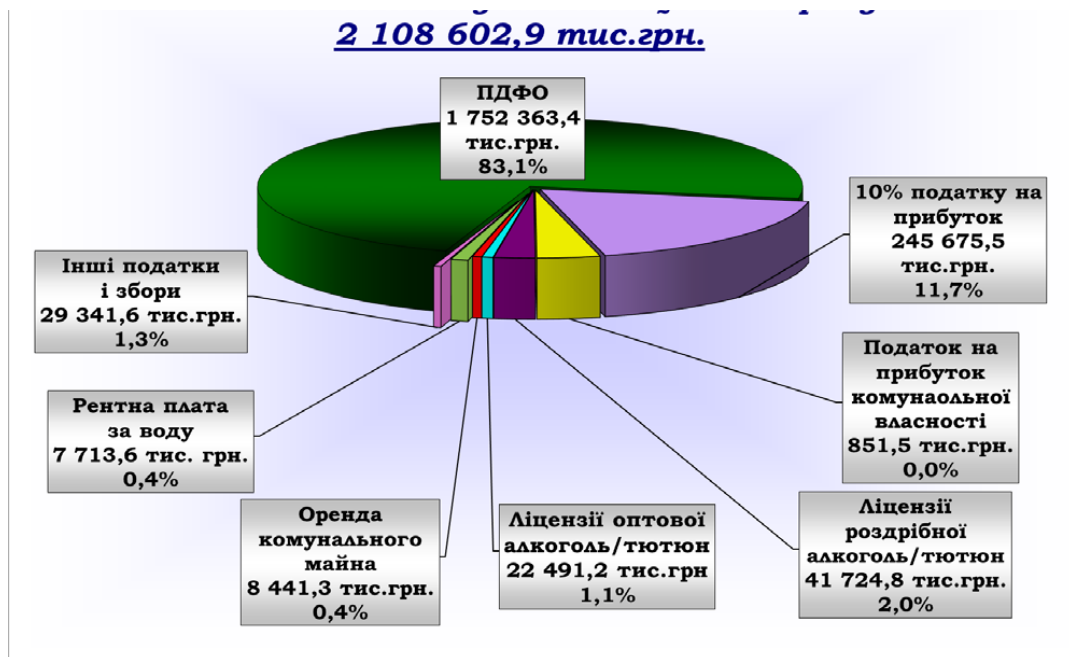


Рис.2.2. Структура доходів загального фонду обласного бюджету за 2021 рік

Джерело:[27]

Загальний фонд обласного бюджету (без трансфертів) на 83,1% складається з ПДФО, який надходить у 2021 році у відрахуваннях (15%) від бюджетів міст та районів області.

Податку на доходи фізичних осіб надійшло – 1 752,4 млн.грн., виконання 101,2% (+ 21,5 млн.грн.). До 2020 р. «+ 297,8 млн.грн. або + 20,5%».

Найбільш суттєво на надходження ПДФО в облбюджеті вплинули відрахування від територіальних громад: Одеської (1 013,9 млн.грн. 57,9%), Чорноморської міської (72,4 млн.грн. 4,1%), Южненської (65,7 млн.грн. 3,8%), Ізмаїльської (45,9 млн.грн. 2,6%), Білгород-Дністровської (31,0 млн. грн. 1,8%), Подільської (28,5 млн. грн. 1,6%), Авангардівської (18,8 млн. грн 1,1%), Біляївської (15,1 млн.грн. 0,9%), Визирської (41,4 млн. грн. 2,4%) та інші[27].

Видатки місцевих бюджетів по області за 2021 рік складають 32,3 млрд грн (річний план – 35,1 млрд грн, виконання 92,0 %). Варто зазначити, що за 2020 рік – 28,4 млрд грн, за 2019 рік – 33,8 млрд грн, за 2018 рік – 32,3 млрд грн. - загальний фонд склав – 23,3 млрд грн (річний план – 24,6 млрд грн,

виконання 94,8 %); - спеціальний фонд – 9,0 млрд грн (річний план – 10,5 млрд грн, виконання 85,5 %)[27].

Обсяг капітальних видатків за 2021 рік – 7,13 млрд грн. Відмітимо, що за 2020 рік – 6,7 млрд грн, за 2019 рік – 7,1 млрд грн, за 2018 рік – 5,9 млрд грн. Із передбачених на 2021 рік субвенцій з державного бюджету на суму 10 653,9 млн грн надійшло фінансування в обсязі 10 578,4 млн грн або 99,3 % річного обсягу[27].

Видатки обласного бюджету за 9 місяців 2021 року з трансфертами становили 3 693,7 млн.грн., або 54,2% річного плану.

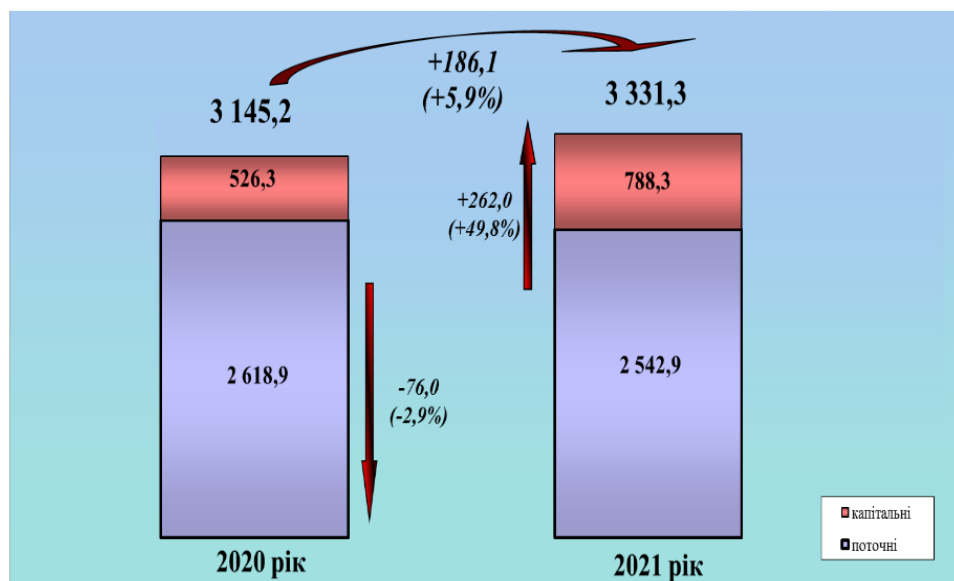


Рис.2.3. Фактичні видатки обласного бюджету за 2020-2021 роки

Джерело:[27]

Виконання видатків з урахуванням розподілених в обласному бюджеті трансфертів становить 3 331,3 млн.грн., або 53,7% річного плану.

Варто зазначити, що на соціально - культурну сферу спрямовано 2 156,3 млн.грн., або 64,7% загального обсягу видатків з урахуванням субвенцій з державного бюджету. Найбільшу питому вагу у обсязі видатків соціально-культурної сфери займає освіта – 56,9%, соціальний захист – 14,6%, охорона здоров'я – 14,3%[27].

Повномасштабна війна росії проти нашої держави показала, наскільки стабільним є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема у фінансовій частині. Адже організація та забезпечення місцевої оборонної діяльності, матеріально-технічна допомога Збройним Силам України, залучення допомоги іноземних партнерів – це те, що органи місцевого самоврядування зобов'язалися підтримувати з самого початку ганебного вторгнення росії, забезпечуючи при цьому постійну підтримку всіх сфер життя громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка переміщеного бізнесу, організація притулків, продовження надання послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. І все це завдяки ефективно проведеній децентралізації, котра дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли ключову роль в протистоянні викликам.

Проблеми активізації громадянського суспільства є вкрай актуальною для розвитку області, оскільки без розвинутого громадянського суспільства неможлива побудова правової демократичної держави. Тільки небайдужі та активні громадяни здатні як спільно контролювати владу, так і взаємодіяти, пропонуючи кращі варіанти вирішення тих чи інших питань.

2.2. Оцінка системи державного та публічного управління в Україні

Оцінка результативності та ефективності публічного управління базується на тому, що управлінська діяльність, яка орієнтована на досягнення визначених стратегічних цілей, шляхом вирішення тактичних завдань, з точки зору публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремими громадянами та суспільством в цілому обсягами та якістю товарів та послуг, що ними споживаються, наслідками їх діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надаються суб'єктами

публічного управління та адміністрування, що забезпечують поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян. Крім того, оцінка ефективності системи публічного управління та адміністрування, яка застосовувана у формах державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями, має окремі специфічні відмінності від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, викликані за рахунок наявності ряду проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими при здійсненні бізнес – діяльності, а саме[8]:

- наявність монополії державних установ на виробництво/надання деяких окремих видів товарів/послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів при оцінці керуючих дій;
- складнощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності;
- суперечливість між цільовими установками діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їх реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності;
- наявність ряду, невирішених протягом тривалого періоду, проблем в питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (як правило, що включають велику частку, так званого, «творчого» початку), а також проблем, пов'язаних з мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління і адміністрування.

У вітчизняних і зарубіжних системах оцінки використовують процедури порівняння спрямованих на державне управління суспільних видатків із визначеними в той чи інший спосіб результатами, одержаними внаслідок ефективної організації і практичної дієвості управлінських процесів. У

публічному адмініструванні домінують критерії результативності, параметр яких більшою мірою характеризує ступінь виконання управлінських рішень (виконання розпоряджень), а також дотримання обмежень і регламенту. У цих оцінних системах також присутня певна індикативна складова, що має на меті охопити профільну діяльність, пов'язану із досягненням певних соціальних ефектів. На практиці ця компонентна складова з великим ступенем умовності піддається кількісному вимірюванню, оскільки агреговані індикатори мають явно виражений якісний характер, а тому встановити ефективність такого типу результату управління (оцінити зумовлений ним ефект) вкрай складно.

Основним базовим завданням для побудови адекватної сучасним умовам оцінно-аналітичної моделі виміру результативності та ефективності публічного адміністрування й управління є формулювання системи критеріїв, які покладаються в основу певної парадигми оцінювання. У сучасній практиці використовують різні типи показників результативності, в т. ч. кінцевих ефектів, безпосередніх результатів і використання ресурсів. Ці показники вважаються такими, що загалом охоплюють необхідні параметри виміру результативності та ефективності публічного адміністрування та в узагальненому виді дають змогу оцінити властиві цій сфері принципові складові управління. Безперечно, що найбільш вимірним є показник використання ресурсів, який розкриває їх витрату на діяльність органу виконавчої влади за заданих бюджетних обмежень. Загалом критерії ефективності містять у собі ознаки і прояви функцій управління, проте аналіз на їх основі рівня якості результативного управління повинен бути сфокусованим на забезпеченні потреб та інтересів суспільства.

Визначення рівня ефективності управління державних органів характеризується значною кількістю методологічних підходів та викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. Під час оцінювання діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами. У сфері державного управління результати діяльності державної

служби класифікують за трьома видами: прямий результат, що піддається кількісній оцінці, яку здійснюють відповідно до критеріїв економічної ефективності; непрямий результат, до якого включають і наслідки профілактичної, превентивної діяльності органів державної влади, факти отримання якого стають очевидними лише в довгостроковій перспективі; соціальна ефективність, яка передбачає досягнення «суспільних цілей». Основним її критерієм є відповідність діяльності проблемам і бажанням клієнта чи споживача державних послуг і, врешті-решт, усього суспільства [17].

З огляду на соціальну спрямованість цілей державного управління визначальною для його оцінки є соціальна ефективність, яка розкриває результати функціонування всієї структури державних органів, а тому у своїй суті містить комплексний і синтезований набір різного типу критеріїв. У цьому контексті розрізняють три основних поняття такого типу ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб. При цьому визначальними критеріями ефективності публічного адміністрування, а отже і системи органів управління як її підсистеми, виступають критерії загальної соціальної ефективності. Акцент при використанні цих критеріїв робиться на встановлення залежності між системою державного управління та рівнем і якістю вирішення головних проблем розвитку суспільства. Оцінка результативності державного апарату переважно базується на засадах функціонального підходу і полягає в оцінюванні конкретизованих завдань, встановлених як відповідних критеріїв оцінки формальних ознак ступеню виконання завдань.

Аналіз сформульованих у теорії і застосовуваних на практиці методів і критеріїв оцінювання ефективності діяльності державних органів дозволяє стверджувати, що сьогодні найбільш поширеним є підхід, у якому використовуються інтегральні показники ефективності. У досліджуваній сфері домінують індикатори, що відображають основні політичні або економічні

параметри цього виду діяльності. Разом із тим, при застосуванні цього підходу виникають різні аспекти складності: побудова інтегральних показників для відповідного оцінювання утруднена тим, що отримані результати від реалізації функцій державного управління в більшості не завжди безпосередньо пов'язані з якістю державного управління. З розвитком ринкових стосунків і в результаті здійснення відповідних реформ, що впроваджують в життя принципи сучасного державного менеджменту, і об'єкт і суб'єкт державного управління стають більш розділеними, а саме здійснюється перехід від прямих методів впливу на суспільство до непрямих форм участі, в зв'язку з чим отримані результати стають менш прогнозованими і знаходяться в залежності від великої кількості зовнішніх чинників [38]. З практичного погляду в основі проблеми лежать суперечності, що виникають уже в процесі застосування розроблених на рівні центральних органів влади методик моніторингу ефективності діяльності державних інституцій за затвердженими узагальненими показниками оцінки, що не відбивають специфічних особливостей функціонування територій і не враховують усіх граней державної вертикалі управління.

Використання різних теорій у світовій практиці унеможливорює розмежування підходів до оцінювання публічного управління таким чином:

1. З позиції об'єкта управління йде про оцінку ефективності соціально-економічної системи, яка поділяється на оцінку ефективних показників (результатів) розвитку та оцінку стратегічних факторів (ресурсів) розвитку;
2. Оцінка управління може проводитись, як через аналіз ефективності управлінських дій, так і через оцінку ефективності осіб, які здійснюють управління.

На рисунку 2.4. проілюстровано підходи до оцінки ефективності публічного управління.



Рис.2.4. Підходи до оцінки ефективності публічного управління.

Джерело:[22]

На рисунку зазначено, що найбільш узагальнюючу групу складають критерії соціально-економічної ефективності публічного управління, тобто результати функціонування системи. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку, а з іншого боку дають можливість оцінювати досягнутий за допомогою управління рівень задоволення суспільних потреб, інтересів і цілей, як влади так і громади.

Враховуючи на те, що в сфері публічного управління та адміністрування центральне місце по праву займає саме державне управління, під час визначення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, у міжнародній практиці переважна увага приділяється визначенню та аналізу інтегральних показників оцінки ефективності державного управління. Серед таких показників, що були розроблені

міжнародними організаціями, до найбільш застосовуваних належать, наприклад, наступні [16]:

1. Показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) - являє собою сукупність індикаторів, що забезпечують дослідження стану управління країною в цілому, який зафіксовано на певний момент часу. Показник складається з шести індексів, що відображають параметри державного управління, яке розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень та включає в себе:

- а) процеси вибору, контролю та заміни уряду країни;
- б) здатність уряду формулювати та проводити державну політику;
- в) рівень поваги громадян та громадських об'єднань до державних інститутів, які керують економічною і соціальною взаємодією господарюючих суб'єктів підприємницької діяльності, виконавчих органів публічної влади та громадян (громадських та політичних об'єднань) в суспільстві.

До складу цього показника, яким оцінюють ефективність державного управління в порівнянні між країнами (з 1996 р кожні два роки розраховується більш ніж по 200 країнам світу), включаються наступні індекси[20]:

- право голосу і підзвітність обранців перед своїми виборцями з можливістю впливу останніх, аж до застосування процедури відкликання обраних (Voice and Accountability);
- політична стабільність в країні в цілому та окремих її регіонах із забезпеченням, на підставі використання законних методів, відсутності насильства і безладів (Political Stability and Absence of Violence);
- якість законодавства в цілому (ступінь відповідності його загальноновизнаним нормам і правилам), а також якість законодавчого та нормативного регулювання економіки країни (Regulatory Quality); - додержання верховенства закону та забезпечення безумовного його дотримання (Rule of Law);

- ефективність діяльності уряду в частині державного управління та організації роботи органів виконавчої влади, в тому числі якості надаваних державних послуг та здійснення бюрократичних процедур, компетенція держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску та довіру суспільства до інститутів виконавчої влади та ін. (Government Effectiveness);
- контроль корупції з боку органів державного управління та сприйняття корупції суспільством (Control of Corruption).

2. Показник CAF (Common Assessment Framework) - загальна система оцінки, яка була розроблена на основі широко застосовуваної, як в приватному, так і в публічному секторах, концепції управління якістю (Total Quality Management). Загальна структура оцінки, що є поширеною в державах Західної та Центральної Європи, повинна:

- а) служити попередніми інструментом самооцінки (тестування) ефективності управління організаціями в рамках більш загальної стратегії управління якістю;
- б) сприяти проведенню порівняльних досліджень ефективності в державному секторі;
- в) забезпечити своєрідний міст між різними варіантами використання управління якістю в адміністративній політиці країн ЄС.

Виходячи з поставленої мети і завдань CAF ґрунтується на двох ключових принципах: принципі сумісності з різними організаційними моделями державних адміністрацій, а також принципі застосовності для оцінки специфіки якості роботи організацій державного сектора. До ключових критеріїв оцінки відносяться оцінка повноти використання зовнішніх ресурсів та партнерських відносин в країні в цілому і окремих її регіонах, а також оцінки якості управління в публічній сфері людськими ресурсами та їх потенціалом, що свідчить про актуалізацію соціально-психологічної складової управління і спроби оцінити насамперед якість і результативність управлінських відносин

(конкретний зміст CAF і докладні інструкції по використанню цієї методики доступні в Інтернеті на всіх основних європейських мовах).

3. Показник WBES (The World Business Environment Survey) - є опитування, що характеризують вплив публічного управління на бізнессередовище країни у порівнянні з світовими стандартами. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку державної політики з точки зору створення ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом та державою.

Таким чином, з точки зору розробки і реалізації практичних заходів щодо реформування системи державного та публічного управління з метою підвищення її результативності та ефективності, недолік наведених показників полягає в тому, що вони, власне, і не призначені для прийняття управлінських рішень з цих питань. На основі аналізу наведених показників складно визначити, що конкретно необхідно змінити в системі управління, щоб підвищити підсумкову оцінку рівня державного управління та рейтинг країни в цілому. Крім того, дані індекси відображають не стільки якості існуючої системи державного управління та результативність і ефективність її функціонування, скільки наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (в першу чергу і в значній мірі державного) управління та адміністрування.

Виконавча влада одержує реальний характер у діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але, як і раніш, продовжують здійснювати управлінську діяльність і по суті виступають органами державного управління. Елементами державного управління є виконавча та розпорядча діяльність, спрямована на реалізацію владних повноважень суб'єктів виконавчої влади. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління.

Отже, сутність проблеми співвідношення виконавчої влади і державного управління характеризується низкою чинників, що свідчать про те, що у деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими

важливими характеристиками. Так, виконавчу владу та державне управління здійснюють виконавчі органи. Однак до органів управління належить також адміністрація державного підприємства чи установи, яка не є органом виконавчої влади, бо інакше її слід було б включити до числа суб'єктів виконавчої влади, та ін. Разом з тим поняття "суб'єкт виконавчої влади" та "орган виконавчої влади" є тотожними.

Виконавча влада в Україні, відомою мірою в її державно - управлінському розумінні, відходить від функцій безпосереднього управління, характерних для переважної більшості держав з суворою централізованою системою управління та пануванням державної форми власності. Відбуваються процеси, що свідчать про зменшення функцій державного управління деякими сферами життя, особливо економікою. На цій підставі виявляються тенденції до становлення системи державного регулювання, коли безпосереднє втручання апарату управління в діяльність об'єктів зменшується, а управлінський вплив пов'язується із самостійністю тих чи інших структур. Про це свідчить курс на забезпечення реальної оперативної та господарської самостійності на регіональному та місцевому рівнях підприємств і установ. Увагу зосереджено на виробленні економічної політики, розвитку економіки, стимулюванні підприємництва, роздержавленні майна та ін. Це аж ніяк не принижує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більш, що між державним управлінням та державним регулюванням принципова відмінність відсутня, оскільки мета їх одна. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи - управління. Відмінність полягає у ступені впливу керуючого на керованого та рівні підлеглості або відсутності підлеглості.

Серед напрямків публічного управління останніх років науковці виділяють концепцію ефективного управління (Good Governance), яка враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів тощо. Відправною точкою у цьому випадку є думка, що сфери публічної адміністрації і бізнесу

принципово між собою відрізняються, тому цей спосіб їх організації і функціонування повинен бути іншим. Саме поняття «добре управління» охоплює демократичну і ефективну систему управління, успішно діючі правові інституції, відповідну якість адміністративних послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. «Добре управління» вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами (відчуття єдинства). Головними принципами публічного адміністрування виступають: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина); направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс [16, с. 16].

Найбільш вживаною оцінкою ефективності публічного управління (в першу чергу саме державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями) є громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, яка включає оцінку і контроль, зокрема з таких питань, наприклад, як: - законотворчість в частині забезпечення та захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань; - прийняття органами публічної влади тих чи інших управлінських рішень, а також хід їх реалізації; - цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів; - забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей; - якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проектів, тощо. Громадська оцінка ефективності публічного управління і адміністрування являє собою сукупність встановлених процедур, що здійснюються інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями) щодо перевірки якості здійснення управлінських функцій, а також дотримання відповідності їх результатів і

наслідків інтересам особистості, сім'ї та суспільства. Врахування впливу громадської думки та її оцінка в процесі визначення ефективності публічного управління здійснюється шляхом впровадження системи її моніторингу та врахування її впливів й їх наслідків.

Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань), зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, як через вплив на процеси управління громадської думки так і через вплив на них громадської оцінки ефективності діяльності, перетворюють форму відносин між ними в таку, яка повинна базуватися на принципах громадянської злагоди, співпраці і забезпечувати соціальну справедливість. Така форма відносин вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, що характеризують соціальну ефективність функціонування суб'єктів управління у вигляді оцінки[11, с.394]:

- загальної соціальної ефективності, яка розкриває узагальнені результати функціонування системи управління і керованих нею об'єктів в цілому;
- спеціальної соціальної ефективності – характеристики стану організації та функціонування самого механізму керуючої підсистеми, як окремих суб'єктів загальної системи управління суспільними процесами;
- конкретної соціальної ефективності, що відображає діяльність окремих управлінських органів і посадових осіб, поодиноких управлінських рішень, дій, відносин.

Висновки до другого розділу. Проведений аналіз діяльності Одеської обласної ради дозволяє зробити висновок, що влада намагається всіляко сприяти реформуванню системи публічного управління та реалізувати процес децентралізації на місцях. Одеська ОДА інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення прозорих перевірок, дає відповідь на запити на публічну інформацію, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції. Висвітлення діяльності облдержадміністрації здійснюється в порядку, передбаченому законодавчими та нормативними актами. Зазначимо, що публічне управління відрізняється від державного характером влади, мірою втручання держави в життя суспільства (тобто там, де втручання необхідне,

бажане, доцільне й де воно неприпустимо), керуючими державними і недержавними суб'єктами, можливістю активної участі громадян з опорою на їх ініціативу і самостійність у вирішенні спільних публічних справ.

РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Вибір Україною курсу демократичних реформ та об'єктивні процеси розвитку й модернізації суспільства в цілому визначають перехід від традиційних моделей управління до розбудови їх механізмів на засадах демократичного врядування. Задля реалізації принципів демократичного врядування політико-інституційна та інституційно-правова форми інституалізації суспільних інтересів мають сприяти створенню належного правового поля шляхом коригування діяльності окремих формальних і неформальних інституцій та поліпшення координації їх спільної діяльності в напрямку підвищення громадського впливу як на управлінську діяльність в загалі, так і на публічні форми управління і адміністрування зокрема. В сучасних умовах будь-яка система управління, що виступає в якості системи розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі вплив громадської думки – особливого інструменту соціального впливу на систему управління і механізму соціальної кореляції відносин влади і суспільства. Цей вплив і робить процеси, що пов'язані з реалізацією тих чи інших управлінських функцій в більшій чи меншій мірі публічними. Вплив громадської думки, в першу чергу, спрямовано на раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів відповідно до концепції сталого розвитку заради поєднання інтересів не тільки нинішніх, а і майбутніх поколінь. Постійне прагнення громадян та громадських (і навіть, в окремих випадках, громадсько-політичних) об'єднань до поширення їх впливу на управлінські процеси проявляється у намаганні забезпечити їх участь у цих процесах, зокрема таких управлінських процесах як оцінювання діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), розроблення та реалізацію управлінських рішень та інших. Таким чином відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління як публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і

приватного сектору, до нових реалій і цінностей, а також стає реальністю принципове переосмислення і трансформація структурних та інституційних основ функціонування цих структур і суспільства в цілому. Вплив – публічності на процеси управління на сучасному етапі розвитку як суспільства в цілому, так і економічних відносин, що існують в цьому суспільстві зокрема, відображує існуючі процеси об'єднання на якісно новому рівні існуючого потенціалу різних секторів суспільства (як на державному, місцево-регіональному та громадському, так і на приватному рівнях) задля вирішення нагальних ключових економічних, соціальних та культурних проблем.

Органічно вбираючи найцінніші надбання зарубіжної науки у контексті розбудови соціально-правового і демократичного суспільства концепція демократичного врядування суттєво змінює підходи до процесу організації управлінської діяльності як органів публічного управління та адміністрування, так і органів управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Таким чином, з точки зору оцінки рівня результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, зорієнтованого на реалізацію публічних (загальних) інтересів, необхідно, на наш погляд, визнати, що, з погляду на сучасні умови та специфіку здійснення управлінських функцій, підходи як до оцінювання державного і громадського управління, а також місцевого самоврядування, так і підходи до оцінювання процесів здійснення управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності мають базуватися на спільних засадах з, безумовно, наявністю повних специфічних відмінностей.

При визначенні впливу на визначення результативності та ефективності як управлінської діяльності в цілому, так і публічного управління зокрема, через функціональне призначення та зміст й наслідки результатів, що досягаються завдяки цієї діяльності, необхідно, на наш погляд, зважати на те, що управлінська праця має свої особливості, які полягають, зокрема, у наступному[1, с.197- 201]:

- в залежності від виконуваних управлінських функцій характер управлінської праці змінюється, поєднуючи в собі (в кожному випадку в різних співвідношеннях) як працю адміністративну (безпосереднє управління діяльністю й поведінкою людей шляхом виконання різних організаційно-адміністративних операцій спрямованих на забезпечення координації діяльності окремих виконавців і колективів), так і працю евристичну (діяльність, головна характеристика якої є творча складова, що пов'язана з дослідженнями, аналізом, розробкою пропозицій, рекомендацій, проектів, а також виконанням аналітичних і конструктивних операцій з метою підготовки та вироблення й прийняття різного роду управлінських рішень), а також працю операторську, яка є працею, що поєднує розумову й фізичну роботу, при якій виконуються стереотипні операції детермінованого (визначеного) характеру, з метою забезпечення керівників і фахівців інформацією та її обліком (є своєрідною протилежністю евристичної праці);

- специфічним є як предмет управлінської праці (інформація різного роду та форми - іноді управлінська працю називають інформаційною працею), так і форма отримуваних результатів її здійснення (результат діяльності управлінського персоналу виявляється у вигляді кінцевого продукту праці сукупного працівника, тобто в результатах діяльності усього колективу організації, її підрозділів, тощо);

- ускладнена кількісна оцінка безпосередніх результатів управлінської праці (за винятком виконавців операторської праці), що вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників для оцінювання її успішності, а також, завдяки творчій складовій у структурі цього виду діяльності, механізація й автоматизація управлінських процесів (знов таки крім операторської праці), що унеможливорює оперативно та об'єктивно оцінювати відхилення їх здійснення від регламентованого та вносити необхідні корективи.

Ефективність та результативність державної та публічної управлінської праці (не залежно від сфери управлінської діяльності, форм і методів її здійснення та засобів, що застосовуються) є характеристикою, яка відображає

як результати та наслідки здійснення управління, а також перебіг процесів, що відбуваються в управлінні. Крім того, ці поняття визначають стан об'єкта управління, кількісні та якісні характеристики його функціонування, тощо. Тому саме поняття - ефективність управлінської праці є доволі складною, багатоаспектною, оціночною категорією, яка є предметом розгляду не тільки з точки зору економіки та менеджменту, а і широкого спектра філософських, політичних, соціологічних, психологічних, правових наук, а також праксеології, що продукує розмаїття його тлумачень. Висвітленню проблем пов'язаних з визначенням ефективності різноманітних форм і методів публічного управління (в першу чергу з точки зору державного.

З точки зору оцінювання ефективності функціонування системи управління, буде доцільним застосування виправданого на практиці підходу, який передбачає диференціацію показників ефективності управління на[6, с.135]:

- показники, що відображують кінцевий ефект функціонування об'єкта управління в цілому через показники діяльності об'єкту управління – тобто дати оцінку результативності системи управління з використанням узагальнюючих оцінювальних (кількісних та якісних) показників роботи об'єкту управління в цілому та аналітичних характеристик виконання цільових настанов;

- показники, що характеризують ефективність функціонування окремих підсистем (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління поза залежністю від якісних характеристик конкретних управлінців, які працюють в системі – тобто необхідно провести оцінку, так званої - системної ефективності управління, яка залежить від складу і кількості управлінських ланок, їх підпорядкованості, збалансованості в розподілі функцій між ними, а також обов'язків, прав та відповідальності, від того, наскільки раціонально організовані комунікаційні зв'язки в процесі управління, тощо;

- показники, які оцінюють ділові якості управлінського персоналу та їх потенціал з точки зору ефективності здійснення процесів, що відбуваються у системі управління – тобто необхідно провести оцінку, так званої - операційна ефективності управління у вигляді характеристики практичного втілення працюючим в управлінських структурах персоналом настанов, що поставлені перед ними, вирішення завдань, дотримання регламентів, тощо.

Ефективність функціонування окремих елементів системи управління (системну ефективність управління) доцільно було б оцінювати виходячи з наступних критеріїв:

- якою мірою діяльність кожного елементу системи управління підвищує загальну ефективність функціонування керованого об'єкта;
- з якою ефективністю функціонує безпосередньо даний елемент системи управління;
- які умови створює даний елемент системи управління для майбутнього зростання ефективності керованого ним об'єкта або для того, щоб ступінь приросту загальної ефективності відповідала приросту локальної ефективності керованого об'єкта.

Таким чином, здійснюючи оцінку ефективності функціонування публічного управління в цілому та оцінюючи його результативність необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому та / або відповідних бізнесових структур шляхом врахування та задоволення суспільного інтересу, в тому числі і за рахунок створення робочих місць та забезпечення гідного рівня життя працюючим, найраціональнішого використання публічної інфраструктури для виробництва та надання публічних благ, тощо. Безумовно, у системі публічного управління центральну та визначальну роль відіграє саме державне управління, яке здійснює управлінський вплив на усі сфери суспільного життя. Але цей вплив здійснюється у поєднанні з одночасним впливом на ці сфери суспільного життя також і завдяки функціонуванню у суспільстві місцевого самоврядування та

громадських й громадсько-політичних об'єднань, управлінням якими, доповнюючи державне управління і створює цілісну систему публічного управління та адміністрування. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, значно зростає також активність і роль у розв'язанні суспільних проблем громадських структур шляхом їх впливу на управління не тільки громадськими і державними справами, а також і на бізнесову діяльність[22, с.73 - 74]. Тобто, розглядаючи ефективність управління об'єктами підприємницької діяльності, - бізнесовий управлінець, який своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, також має враховувати вплив на прийняття та реалізацію управлінських рішень - публічних аспектів – позицію громадських структур та суспільні інтереси.

Висновки до третього розділу. Аналізуючи ефективність процесів публічного управління, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права. Базовими, основоположними критеріями будь-якого оцінювання результативності та ефективності управління слід визнати ті критерії, які відповідають цільовим настановам діяльності об'єкту управління та логічно випливають із фундаментальних принципів сучасних концепцій управління, що складають основу забезпечення ефективності функціонування як системи управління в цілому, так і публічного управління та адміністрування, зокрема

Висновки

Дослідивши тематику дипломної роботи «Державне та публічне управління як елементи владної діяльності» можемо зробити наступні висновки:

1. Феномен «державне управління», що набуває дедалі більшого пояснення як «публічне управління», є мінливим, оскільки змінюються держави, їх взаємини із громадянським суспільством, великою мірою даються в знаки процеси демократизації суспільних відносин. Визначено, що розуміння термінів державного та публічного управління у вітчизняній науковій літературі вибудовується головним чином через розкриття сутності таких понять, як «державна влада», «публічний», «публічна влада», а також аналіз характеру взаємодії між суб'єктами і об'єктами публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

2. Досліджено, що ключову роль в організації діяльності органів державного та публічного управління в зарубіжних країнах відіграє дотримання принципу належного урядування, який є похідним від принципу верховенства права та передбачає високу якість надання адміністративних послуг громадянам, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень, а також високий рівень легітимності їх рішень. Зарубіжний досвід організації та діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації свідчить про тенденцію децентралізації публічного управління, коли органи місцевого самоврядування отримують максимальну автономію та широкі повноваження, завдяки чому забезпечується їх самодостатній в організаційному та фінансовому плані. Проте, у більшості цивілізованих держав децентралізація супроводжується посиленням контролю центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, причому більшість спорів вирішується в судовому порядку.

3. Дано загальну характеристику діяльності Одеської обласної державної адміністрації і встановлено, що це місцева державна адміністрація

Одеської області, яка у зв'язку з широкомасштабним вторгненням росії набула статусу військової адміністрації. Одеська обласна державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території Одеської області, а також реалізує повноваження, делеговані їй Одеською обласною радою. Одеська обласна адміністрація інформує громадськість про свою діяльність, залучає громадян до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що належать до її компетенції. Висвітлення діяльності облдержадміністрації здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

4. Визначено, що оцінка ефективності функціонування публічного управління в цілому та оцінка його результативності як управлінського процесу повинна враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому, а також відповідних бізнесових структур шляхом врахування усіх показників та задоволення суспільного інтересу, в тому числі і за рахунок збільшення робочих місць та забезпечення гідного рівня життя в громаді, найраціональнішого використання публічної інфраструктури для виробництва та надання публічних благ населенню.

5. Досліджено, що сучасний етап розвитку суспільства характеризується широкою участю громадян та їх об'єднань як в оцінюванні діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), так і у розробленні та реалізації управлінських рішень в цілому, що вимагає адаптації традиційних механізмів діяльності органів управління (як тих що функціонують в органах публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і у приватному секторі) до нових реалій і цінностей.

6. В сучасних умовах будь-яка система управління, як система розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі вплив громадської думки що і робить будь-який процес управління тією чи іншою мірою публічним. Однак, на ефективність публічного управління та адміністрування значною мірою впливає і ще й громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, а також окремі специфічні відмінності від визначення

відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності.

Виклики глобалізації та існуючі євроінтеграційні процеси зумовлюють зростання в Україні впливу виконавчих органів публічної влади (державного управління, місцевого самоврядування, а також управління об'єднаннями громадян) не тільки на формування, цільове й економне витрачання ресурсів та результатів і наслідків функціонування публічних структур, а також і на управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Це зумовлює появу таких ситуацій, за яких традиційні системи управління демонструють свою неспроможність у повному обсязі оперативно і якісно вирішувати питання, що назріли без врахування наявних особливостей, які притаманні такої формі управлінського впливу, як публічне управління та адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов, В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки //«Jurisprudential on-line». URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=6&d=45>;
2. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування / О. Михайловська та ін. Університетські наукові записки. 2016. № 58. С. 241–253.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Изд-во юридическая литература. 1997. 512 с.
4. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. пос. К.: ВПМ АМУ, 2011. 444 с.
5. Бакуменко, В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія [Текст] / В.Д. Бакуменко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с..
6. Блейк Р., Мутон Д. Наукові методи управління [Текст] [пер. с англ. І. Ющенко]. – Київ: Вища школа, 2013. – 274 с.
7. Ватаманюк-Зелінська У.З., Фіковська М.Ю. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. Бізнес Інформ. 2018. № 3. С. 85-89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2018_3_13
8. Гацуля О, Баштанник В. Теоретико-методологічні засади формування основ публічного управління в умовах трансформаційних процесів. Матеріали Науково-практичної конференції. Львів, 2019. С. 27–30.
9. Грицяк, А.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / А.І. Грицяк; URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciak.htm#_ftn1;

10. Дегтяр О.А. Роль системы публичного управления в социальной сфере. Публічне урядування. 2016. № 1(2). К.: ДП «Видавничий дім «Персонал». С. 89–94.
11. Державне управління : навчальний посібник / А. Мельник та ін. Київ : Знання-Прес, 2003. 336 с.
12. Децентралізація дає можливості. Фінанси. Аналітика та моніторинги. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/analitika-ta-monitorynhy>.
13. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ № 688-р від 22.09.2016 р. Офіційний вісник України [офіційне видання від 11.10.2016]. 2016. № 78. С. 29.
14. Дзюндзюк Б. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 3 (48). Ч.1. С. 185-192.
15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. Колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011 / Т. 1: Теорія державного управління / наук. ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
16. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг.ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.
17. Коваленко Є. О. . Методологія оцінювання ефективності державного управління якістю життя населення : моногр. Право та державне управління, 1(22), 2016.
18. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб. / автор-упорядник: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та інші; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Х.: Вид-во «ФІНН», 2009. С. 173-205.
19. Конституція України. Остання редакція від 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#>

- 20.Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 18-31.
- 21.Мелиничук О.С. Словник іншомовних слів. Київ. Україна. (1997).
22. Мельник, А.Ф. Державне управління: підручник [Текст] / А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. - 582 с.
- 23.Мороз, О.С. Управління людськими ресурсами: навчальний посібник наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / За наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. К.: НАДУ, 2014.Т. 1. С. 10–13.
- 24.Офіційний вісник України [офіційне видання від 18.04.2014]. 2014. № 30. С. 18.
- 25.Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: <https://oda.od.gov.ua/>
- 26.Офіційний сайт Приморської державної адміністрації. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/district/pra/>
- 27.Паспорт Одеської області за 2021 рік
URL:https://oda.od.gov.ua/wpcontent/uploads/2023/01/pasport_odeskoyi_oblasti_za_2021_rik.pdf
- 28.Про доступ до публічної інформації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
- 29.Про доступ до публічної інформації». Закон України.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
- 30.Про місцеве самоврядування в Україні.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- 31.Про місцеві державні адміністрації. Законом України.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
- 32.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ № 333-р від

33. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзж, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. ЖДТУ Міністерство освіти і науки України Житомирський державний технологічний університет Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. -Х. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2012. - 256 с.
34. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук.кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 521 с.
35. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
36. Система державного управління Австрійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАД У, 2011. 56 с.
37. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / [уклад.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко]. К.: НАДУ, 2012. 48 с.
38. Соколов А. В. (2014). Сучасні підходи до оцінки якості державного управління / А. В. Соколов. // Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=Duur_2014_4_13
39. Сурмін Ю.П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки //«Jurisprudential online».URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=6&d=45>.
40. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. Paris, 1998. № 27.

