МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет соціально-гуманітарних технологій та менеджменту
Кафедра соціальної філософії та управління

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА (ДИПЛОМНА) РОБОТА

на тему: «Публічне управління в системі організації державної влади в Україні»

Здобувача вищої освіти другого (магістерського) рівня, ІІ курсу, групи МПАЗ-21-1,
спеціальності (281 «Публічне управління та адміністрування»),
освітня програма («Регіональне управління та самоврядування»)
_____ Саварчука Юрія Миколайовича

Науковий керівник _____ Канцур І.Г., к.е.н., доцент

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

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту
протокол від «27» 01 2023 № 10

В.о. завідувача кафедри
соціальної філософії та управління _____ Чупрій Леонід Васильович, д.політ.н., доцент

Ірпінь – 2023

Реєстрація № 2 30.01.2023
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки _____ 26.01.23 _____
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 80б 4 добре 01.02.23 _____
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ А.Л. Варшавець
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:
_____ І.І. Самойлова
(підпис) (ініціали, прізвище)
_____ Н.В. Грабовенко
(підпис) (ініціали, прізвище)
_____ М.В. Гуделянський
(підпис) (ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ ВИПУСКНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: керівника, голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ ДИПЛОМНОЇ РОБОТИ КЕРІВНИКОМ ТА РЕЦЕНЗЕНТОМ				
1.Зміст випускної роботи (якість теоретичного матеріалу, його зв'язок з практичним, вміння представляти матеріал в логічній послідовності, наявність висновків та пропозицій)	від 0 до 30	22		
2.Дотримання вимог щодо оформлення	від 0 до 10	8		
3.Вчасне виконання роботи на всіх етапах у встановлені кафедрою терміни	від 0 до 5	5		
4. Рецензент	від 0 до 5	5		
РАЗОМ БАЛІВ*	**від 0 до 50**	40		
ОЦІНЮВАННЯ ДИПЛОМНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10			
РАЗОМ БАЛІВ	**від 0 до 50**	40		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	**від 0 до 100**	80		

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)
80	B	4	01.02.2023	

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ECTS	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)

Факультет соціально-гуманітарних технологій та менеджменту
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
«____»_____202 1 р.

Завдання на випускну кваліфікаційну (дипломну) роботу
здобувачу вищої освіти
Саварчуку Юрію Миколайовичу

1. Тема випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи «Публічне управління в системі організації державної влади в Україні»
Затверджена наказом ректора від «31» 12 2021 №112
2. Строк здачі закінченої роботи 25.01.2023
3. Цільова установка – визначення рекомендацій щодо напрямів вдосконалення публічного управління в системі організації державної влади в Україні.
Мета дипломної роботи полягає у розвитку публічного управління в системі організації державної влади в Україні з урахуванням сучасних вимог законодавства щодо публічного управління.
Об'єктом дослідження є публічне управління.
Базою дослідження є Виконавчий комітет Ірпінської міської ради Бучанського району Київської області.
Предметом дослідження є процеси взаємодії органів місцевого самоврядування й органів публічної влади.
4. Вихідні дані до роботи: Закони України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, які регулюють питання публічного адміністрування в сфері адміністративно-політичної 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 Ірпінської міської ради.

5. Перелік графічного матеріалу: Рис.1.1. Еволюція моделі публічного управління; Рис. 1.2. Механізм прийняття управлінських рішень у системі публічного управління; Рис 2.1. Зруйнована росією інфраструктура України, попередня оцінка; Рис. 2.2. Залучене фінансування за січень-грудень 2022 року, млрд. грн.; Таблиця 2.1. Отримані кредити та гранти у 2022 році, млрд. грн.; Таблиця 2.2.Профілі ризиків функціонування публічного управління на місцевому рівні на прикладі м.Ірпінь; Таблиця 2.3.Моніторинг по функціонуванню Ірпінської міської ради; Таблиця 3.1. Відмінності тоталітаризму та демократичного публічного управління.

6.Зміст випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи (перелік питань кожним розділом): Розділ 1. Теоретичні засади публічного управління в сист організації державної влади; 1.1. Поняття та ознаки публічного управління; Зарубіжний досвід публічного управління в системі організації держав влади; Розділ 2. Специфіка публічного управління в системі організ державної влади в Україні; 2.1. Сучасний стан публічного управління місце влади в Україні; 2.2. Аналіз системи публічного управління на прик Ірпінської громади; Розділ 3. Підвищення ефективності публічного управлі в системі організації державної влади в Україні

7.Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів випускної кваліфікаційної (дипломної)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	15.10.2021
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	09.01.2023
5	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника	12.01.2023	12.01.2023
6	Отримання відгуку керівника	25.01.2023	25.01.2023
7	Отримання зовнішньої рецензії	25.01.2023	25.01.2023
8	Попередній захист роботи	23.01.2023	23.01.2023
9	Допуск роботи зав. кафедри до захисту	26.01.2023	26.01.2023
10	Захист роботи	Згідно графіку освітнього процесу	01.02.2023

8.Дата видачі завдання «11» 01 2022

9.Керівник випускної каліфікаційної (дипломної) роботи _____ І.Г.Канцур

10. Керівник освітньо-професійної програми _____ І.І. Самойлова

11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти _____ Ю.І. Сафонов

ЗМІСТ

ВСТУП.....5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....7

1.1. Поняття та ознаки публічного управління.....7

1.2. Зарубіжний досвід публічного управління в системі організації державної влади.....13

РОЗДІЛ 2. СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....20

2.1. Сучасний стан публічного управління місцевої влади в Україні.....20

2.2. Аналіз системи публічного управління на прикладі Ірпінської громади.....28

РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....35

ВИСНОВКИ.....45

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....48

ВСТУП

Основною місією публічного управління є підвищення рівня соціально-економічного розвитку суспільства, саме цю тезу покладено до сучасної концепції, яка сформувалась у результаті еволюції управлінської та економічної думки ще з середини XX-го і на початку XXI-го ст. Публічне управління як різновид управління, виникло у другій половині XX сторіччя для визначення діяльності, яка забезпечує ефективне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування задля результативної реалізації публічної політики у всіх сферах суспільного життя. Процеси, які відбуваються зараз в українському суспільстві, характеризуються зміною моделей розвитку публічного управління, що мають сприяти гармонізації інтересів та взаємостосунків людини, суспільства та держави. Ці процеси є дуже складними та суперечливими, що і спричинило вибір даної теми та її актуальність.

В Україні публічне управління в системі організації державної влади в Україні у якості об’єкту дослідження розглядали такі автора та дослідники як: Л.Антонова, Ю. Амосов, А. Баранов, В.Бодров Н. Гавкалова, О. Дольова, М. Дзевелюк, Ю. Кирилов, О.Кілієвич, О. Лазор, О. Оболенський, Л. Потравка, О. Червякова, С. Чернов удосконалюються і впроваджуються в діяльність органів публічної влади.

Мета дослідження полягає у розвитку публічного управління в системі організації державної влади в Україні з урахуванням сучасних вимог законодавства щодо публічного управління.

Відповідно до поставленої мети окреслено та розв’язано такі основні завдання:

– визначити поняття та ознаки публічного управління;

– дослідити зарубіжний досвід публічного управління в системі організації державної влади;

– дослідити сучасний стан публічного управління місцевої влади в Україні;

– проаналізувати систему публічного управління на прикладі Ірпінської громади;

– визначити ефективність публічного управління в системі організації державної влади в Україні.

Об’єктом дослідження є: публічне управління.

Предметом дослідження є процеси взаємодії органів місцевого самоврядування й органів публічної влади.

Методи дослідження. Теоретико-методологічну базу дослідження сформували фундаментальні положення та правила теоретичного та порівняльного аналізу з публічного управління в системі державної влади в Україні, що були використані при дослідженні вітчизняного досвіду на рівні місцевого самоврядування. Застосування принципів об’єктивізму дозволило визначити як переваги, так і недоліки публічного управління органів державної влади на прикладі Ірпінської громади до війни та під час воєнного стану.

Інформаційною базою дослідження є праці вітчизняних науковців з публічного управління та адміністрування, законодавчі та нормативні акти з питань місцевого самоврядування, законодавчо-нормативна база Ірпінської міської ради.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1.Поняття та ознаки публічного управління

Публічне управління багатогранне поняття, яке охоплює державне управління та місцеве самоврядування, це цілий науковий напрямок, який має дослідницькі області такі як: державний менеджмент (державна служба), аналітика державних програм і політик (стратегічне планування); взаємодія держави, бізнесу та громадян (GR-менеджмент). З урахуванням цього публічне управління це система, яка складається з державних, місцевих, некомерційних структур, які створюються з метою задоволення суспільних інтересів та вирішення колективних проблем.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила (норми) поведінки людей.

3. Держава наділяє публічне управління системною якістю.

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування.

Публічне управління - це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження, спираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль.

Велике значення у публічному управлінні набуває рівень зворотних зв'язків та виконання управлінських рішень, спрямованих на:

1) захист суспільних інтересів за допомогою громадських фондів, профспілок, громадських організацій;

2) відстоювання інтересів громадян (оподаткування, законотворча та правова практика, підготовка і реалізація соціальних програм);

3) взаємовідносини з комерційними підприємствами (їх правове регулювання, державно-приватне партнерство і т. д.).

Аналіз взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування з позначеними вище суб'єктами суспільних відносин підкреслює політичну складову публічного управління.

Таким чином, публічне управління − це в першу чергу поєднання державного управління та місцевого самоврядування, мета якого контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадян через систему виборчого права.

Відтак публічне управління − це система, яка складається із механізмів державного управління: політичний, правовий, організаційний, економічний та механізму місцевого самоврядування, який включає: кадрову, адміністративну та організаційну складову. Крім цих механізмів публічне управління реалізується у наданні публічних послуг.

Українські вчені визначили публічне управління як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах [10, с. 115].

Беручи до уваги вищенаведене, сучасна концепція публічного управління − це складна відкрита система людських взаємовідносин, які реалізуються органами публічної влади за допомогою методів, механізмів, інструментів та інших складових з урахуванням принципів відкритості, прозорості державного управління та публічного адміністрування.

У сучасній концепцій публічного управління особливого значення набуло публічне адміністрування. За визначенням науковців, це «професійна діяльність публічних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень органів держаної влади та місцевого самоврядування» [10, с. 115].

Саме цілісна поєднання державного управління, місцевого самоврядування та публічного адміністрування формують сучасне публічне управління.

Природа публічного управління поєднує в собі дві складових це управління через владу та публічність через громадськість. Підвищення рівня останнього основна задача публічного управління, яке реалізується через принципи демократії, прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади.

Сучасний підхід до публічного управління пред'являє до професійної підготовки органів публічної влади вимоги, пов'язані з розвитком їх аналітичних здібностей. Теорія публічного управління може допомогти в цьому, формуючи навички прогнозування наслідків управлінських рішень, а також ефективної участі в процесі прийняття рішень.

Тобто, публічне управління з'єднує політичну науку і практичний менеджмент, дозволяючи забезпечити захист від некомпетентності [7, с. 361-362]. Але для впровадження аналітичного підходу в практику публічного управління необхідні певні передумови. По-перше, наявність професійних експертів аналітиків, що володіють відповідними ідеями. По-друге, освоєння базових теоретичних концепцій. По-третє, бажання державних службовців використовувати аналітичний підхід на практиці. По-четверте − добре організований процес планування, що дозволяє прогнозувати майбутнє і оцінювати наслідки прийнятих рішень [27, с. 683-694].

Принципи управління − це керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і

закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності.

Принципи як поняття теорії управління зумовлюються певними законами, але одночасно відображають зміст та реальність процесів управління. Вони є результатом наукового пізнання, формулюються закономірностей та управлінських відносин.

Відповідно до сучасного підходу до публічного управління, формування політичного курсу характеризується договірними відносинами. При такому підході підкреслюється важливість політичних інститутів, відзначається зростання значення принципу довіри до політичного курсу. Класична політико-адміністративна дихотомія, коли політики відповідальні перед громадянами завдяки виборам, а держслужбовці відповідальні перед органами влади, де вони працюють, не забезпечує достатньої підзвітності. З'являється нова формула, згідно з якою державний службовець відповідальний як перед політиками, так і перед громадянами, інтереси яких він захищає [31, с. 358].

Однак така система здатна буде ефективною тільки при взаємній довірі всіх зацікавлених сторін. Довіру держави, громадян і бізнесу як ключовий елемент сучасного функціонування владно-управлінських відносин було використано при розробці концепції «керівництва», яка розглядається як подальший розвиток ідей нового державного менеджменту, що дозволяє з'єднати політичну підзвітність концепції політико-адміністративної дихотомії і ефективність менеджеризму [30, с. 191].

Наклавши основні характеристики громадянського суспільства на ознаки публічного простору, стає очевидним той факт, що розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки у разі створення державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності.

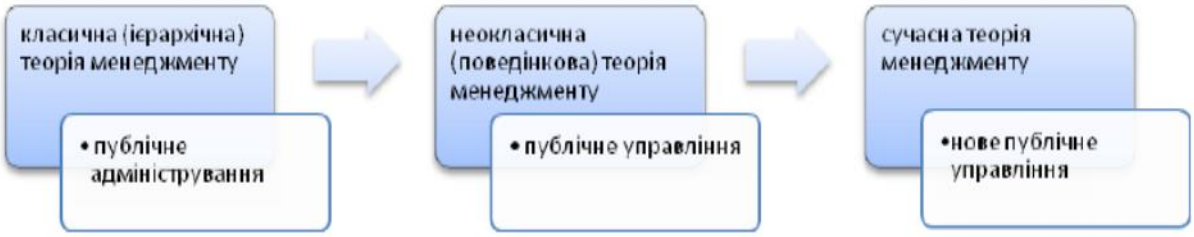


Рис.1.1. Еволюція моделі публічного управління

На рисунку 1.1 зазначено еволюція моделі публічного управління в процесі децентралізації.

Для забезпечення принципу зворотного зв'язку під патронатом держави було ініційовано створення спільних із громадянським суспільством інституцій. Поява нових інституціоналізованих мережевих структур, що включають державу і громадянське суспільство, була зумовлена кількома причинами одночасно.

По-перше, Українська держава як інститут у сучасних умовах змушена була відповідно до прийнятих зобов'язань впроваджувати нові, адекватні свого часу форми взаємодії з іншими учасниками публічного процесу.

По-друге, державна модель управління традиційного типу вже не в змозі була регулювати стосунки в сучасній, нехай ще й не до кінця відкритій системі тільки ієрархізованим шляхом, виконуючи роль наглядача і роздаючи директивні вказівки, оскільки реакція на такий варіант управління, як правило, призводить до глибоких кризових процесів. У прагненні виконувати координуючі функції державна влада в Україні змушена була створювати мережеві практики публічної взаємодії, забезпечуючи їх правовими основами та фрагментовано створюючи інституціональні структури в практичному публічному просторі за участю громадянського суспільства.

Найчастіше держава, імітуючи громадську активність, виступає в ролі творця й покровителя експертних структур, механічно виділяючи для них

простір у сфері публічного простору в «потрібний» час і з «потрібним контентом», або створює діалоговий майданчик з експертними спільнотами, але в реальній політичній ситуації не використовує рекомендації цих структур. Для підвищення суб'єктності аналітичних спільнот в Україні необхідно забезпечити: публічність процесу, затребуваність реальної аналітичної інформації з боку влади, включення альтернативних «мозкових центрів» в експертні групи з розроблення стратегій розвитку держави. До позитивних ефектів інституціоналізації публічного капіталу можна також віднести розвиток краудсорсингової і краудфандингової діяльності в Україні, що сприяє розвитку й використанню політичних інновацій у політичних практиках громадян.

Визначивши причини трансформаційних процесів у публічному управлінні можливо охарактеризувати сучасні тенденції розвитку публічного управління в Україні. Усі тенденції можна умовно об'єднати за виділеними складовими публічного управління. Вони виступають як найбільш важливі довгострокові тренди розвитку управління, тому можна виокремити наступні тенденції в публічного управлінні, а саме: тенденції до змін суб'єктів управлінської діяльності в публічному управлінні; тенденції до зміни об'єктів управління; зміна цілей публічного управління; тенденції до зміни управлінських зв'язків; зміна ціннісних орієнтацій у публічному управлінні; тенденції до зміни концепцій та теоретичних підходів до публічного управління; тенденції до європеїзації системи публічного управління; тенденції до використання новітніх технологій в управлінському процесі, електронного урядування та ін.

Публічне управління є складовою публічного врядування, а також становить процедуру втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління. Основним завданням є управління суспільством в цілому, проте С. Чернов та С. Гайдученко виокремлюють наступні основні функції публічної адміністрації:

«– управління у сфері економіки (забезпечення матеріальних і духовних потреб усіх членів суспільства);

– управління у сфері соціальних відносин (соціальна сфера життя суспільства включає в себе працю, охорону здоров'я, освіту, науку, культуру, національні та релігійні взаємовідносини, соціальне та пенсійне забезпечення).
– управління у адміністративно-політичній сфері (внутрішня і зовнішня політика);

– управління в галузі культури та ідеології (конституційні норми про свободу слова, друку, інформації, наукової, творчої і викладацької діяльності, захист пам'яток історії та культури).

– управління у сфері особистого життя людини (регулювання державою має бути мінімальне, допускається лише тоді, коли виникає певне суспільне значення (наприклад, виховання дітей, моральних норм тощо)» [38].



Рис. 1.2. Механізм прийняття управлінських рішень у системі публічного управління

Джерело:[38]

На рисунку 1.2. зображений механізм прийняття управлінських рішень може використовувати як простий, так і складний механізм взаємодії в

менеджменті, від якого прямо залежним є складність прийнятих рішень , а також сама можливостей їх реалізації у системі публічного управління.

Так, однією із позитивних тенденцій розвитку вітчизняного публічного управління виступає перебудова системи публічного управління з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних адміністративних послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах. Однак незавершеними залишаються питання реформування системи адміністративно-територіального устрою і публічного управління на основі сучасних форм співвідношення між централізацією і децентралізацією.

Таким чином, органи публічної влади, прагнучи підвищити ефективність своєї роботи, стають не частиною бюрократичної контролюючої система, а трансформуються у підприємство, яке надає якісні публічні послуги. Взаємодія населення та органів влади формуються на основі партнерських відносин, що позитивно впливає на якість та рівень життя населення країни. Вона повинна формуватися на державному, центральному та місцевому рівнях на базі раціонального політико-управлінського аналізу з орієнтацією на суспільний інтерес, який виявляється за допомогою використання різноманітних форм громадської участі в обговоренні проектів державних і місцевих рішень. Саме така робота здатна привести до якісного публічного управління, що відповідає цілям раціоналізації державної політики.

1.2. Зарубіжний досвід публічного управління в системі організації державної влади

У кожній країні в залежності від історичних умов, національних особливостей, політичних подій, які відбувались на території певної країни, сформувалися свої відмінні системи публічного управління. Хоча так як всі країни при своєму формуванні та розвитку тісно взаємодіяли з сусідніми країнами, то можливо виділити в певних країн ряд спільних рис у системі

публічного управління на місцевому рівні. Щодо місцевого рівня, то в більшості країн світу функціонує система територіального поділу відповідно до якої виділяють три рівні адміністративно-територіальних одиниць: центральний (загальнодержавний), проміжний (субнаціональний) та первинний (базовий). Відповідно місцевий рівень нижчий від загальнодержавного, тобто проміжний та первинний рівні в сукупності. Управління на місцевому рівні може здійснюватися наступними способами: місцеве державне управління, тобто призначені із центра чиновники державного апарату, які працюють на призначених їм місцях та місцеве самоврядування, тобто сформоване на основі самоврядування населення, що проживає в відповідній адміністративно-територіальній одиниці [2, с. 22]. Розподіл повноважень та компетенція між органами місцевого самоврядування та органами державної влади в управління на місцевому рівні залежить від того, яка саме теорія місцевого самоврядування переважає в національній політиці. Теорії місцевого самоврядування з'являються в першій половині XIX століття на основі міркувань про взаємовідносини особистості та держави, місцевих і центральних органів влади в умовах демократичної держави і самодержавства. Місцеве самоврядування, що припускає відносну децентралізацію і автономію, стало предметом уваги різних політичних сил і рухів, вигідним гаслом у боротьбі за владу. З ним по в'язано проведення низки реформ XVIII-XIX століть. У сучасному світі найбільш популярними теоріями є: громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму. Основою громадівської теорії є ідея недержавної природи виникнення та функціонування місцевого самоврядування, тобто в ній протиставляється публічноправовий характер державної влади і громадівського характеру місцевого самоврядування як інституту громадівського суспільства [2, с. 186]. Громадівська теорія увібрала в себе основні риси теорій, що виникали до неї, але не набули широкого поширення, до цих теорій відноситься теорія природних прав вільної громади та господарська теорія. Найбільш популярною громадівська теорія була в першій половині XIX ст. Прихильники даної теорії стверджували, що власні справи громади - це справа суспільного

господарства, і що таким чином самоврядування є управління справами місцевого господарства. При цьому на перший план висувалися справи господарського характеру. Господарська та громадівська теорії самоврядування, так само як і теорія вільної громади, грунтуються на протиставленні держави суспільству. Дана теорія набула свого поширення в країнах, які входили до складу Київської Русі, так як саме на Русі територіальні громади були органами місцевого самоврядування того часу, їм надавалась значна роль в управлінні державними справами, тому історично людям, які проживають на цій території, близька дана теорія. Отже, громадівська теорія виходить з протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів політичним, передбачає, що суспільство і держава займалися лише своїми власними інтересами.

У розділенні державних справ і справ місцевого значення бачилося підставу для самостійності місцевого самоврядування. Однак такі погляди на місцеве самоврядування існували досить недовго, оскільки на практиці виявилося практично неможливо таким чином розділити справи державного управління і справи місцевого значення, щоб виділити з них у чистому вигляді лише місцеві господарські справи. Тому в середині XIX ст. виникає державницька теорія місцевого самоврядування, яка витісняє всі попередні існуючі теорії. Основоположниками цієї теорії були німецькі вчені Л. Штейн та Р. Гнейст, в її основу покладено залучення громадян певної території до виконання суспільних обов'язків на цій території [32, с. 21]. Сутність даної теорії полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є, по суті, органами державного управління, що їх компетенція є не якою небудь особливою, самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється і регулюється державою. Прихильники державницької теорії доводили, що предмети ведення, що складають компетенцію місцевого самоврядування, входять до завдань державного управління.

Державницька концепція місцевого самоврядування базувалася на тому положенні, що установи самоврядування обов'язково повинні діяти і в

громадських, і в державних інтересах. Відповідно до цієї концепції місцеве самоврядування має своїм джерелом державну владу. Організація самоврядування на місцях будується на підставі закону. Вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою, формулюючи висновок про співвідношення держави і місцевого самоврядування. У межах державницької теорії основоположники утворили два різні напрями, відповідно: Р. Грейст очолив політичний, а Л. Штейн - юридичний. Відмінність була в тому, що кожен науковець по різному вбачав різницю між місцевим самоврядуванням та місцевим управлінням. В. Грейст вважав, що виконання своїх обов'язків посадовими особами місцевого самоврядування на громадських засадах повинно гарантуватися самостійними органами місцевого самоврядування. Відповідно, Л. Штейн вважав, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а огранили територіальної громади, на які покладені функції та повноваження державної влади на місцевому рівні. У загальному в основі державницької теорії покладена сучасна концепція децентралізації, хоча вона ще не чітко виражена. Концепція децентралізації розкривається на рівні територіальних громад та обраних ними органів. Прихильники даної теорії вважають, що місцеве самоврядування виступає як засіб виконання державних функцій за допомогою спільнот населення певної території та їх органів, тобто в цьому й полягає механізм народовладдя. Тобто в тому, що вся влада на місцевому рівні належить народові, бо безпосередньо народ є джерелом цієї влади, а не територіальні громади, які виступають від його імені.

Два напрями, які сформувались у державницькі теорії, з часом викликали розвиток нової теорії, а саме: теорії муніципального дуалізму, яка поєднує в собі позитивні якості як громадівської, так і державницької теорії місцевого самоврядування. В даній теорії закладений подвійний характер діяльності місцевого самоврядування, який має на увазі самостійне вирішення місцевих справ та поєднання з виконанням певних державних функцій на місцевому рівні [2, с. 186]. Двоїстий характер муніципальної діяльності (самостійність у

чисто місцевих справах і здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) знаходить своє відображення в теорії дуалізму муніципального управління. За цією теорією муніципальні органи повинні діяти як інструмент державної адміністрації, оскільки в процесі здійснення певних управлінських функцій виходять за рамки місцевих інтересів. Органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах, в яких держава байдужа, а у сфері політичної розглядаються як органи держави, виконують її функції і повноваження.

Відповідно ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають ділитися на "власні" та "делеговані". Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування повинні діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то при вирішенні делегованих - під контролем та адміністративної опікою відповідних державних органів.

Варто відзначити, що англосаксонська модель публічного управління на місцевому рівні функціонує в таких розвинених країнах, як Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, США. ЇЇ особливістю є те, що в її основі лежать засади державницької теорії місцевого самоврядування. Вона передбачає надання місцевими органами влади послуг населенню відповідно до встановлених стандартів та під керівництвом центральних органів влади. Якщо ж місцеві органи влади виходять за рамки своєї компетенції, то їх дії вважаться протизаконними. Також за цієї теорії місцеве самоврядування наділене значною автономією відповідно до держави, контроль відбувається за допомогою суду та центральних міністерств [15, с. 296]. Отже, правове регулювання компетенції місцевого самоврядування відбувається за принципом позитивного регулювання.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування вважається класичною муніципальною формою. Для цього типу організації місцевого самоврядування характерні: 1) високий ступінь його автономності; 2) відсутність прямого підпорядкування між муніципальними органами різних

рівнів; 3) відсутність на місцях уповноважених представників центрального уряду, що опікуються місцеві органи; 4) обрання населенням не тільки представницьких органів, але й окремих муніципальних посадових осіб; 5) поєднання адміністративного та судового контролю за законністю дій муніципальних органів.

Континентальна модель публічного управління на місцевому рівні в більшості поширена в Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Польщі та Болгарії. В основі даної моделі лежить поєднання виборності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування і разом з тим призначення з центу на місця повноважних представників державної влади [5]. В цих раїнах правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування відбувається за принципом негативного регулювання, тобто муніципальним органам дозволяються будь які дії, які не заборонені законом. Останнім часом в дані моделі спостерігаються процеси децентралізації.

Континентальна модель характеризується такими рисами:

1) поєднання прямого державного управління (державна адміністрація) на місцях і місцевого самоврядування;

2) жорстка система адміністративного контролю на місцях;

3) бюрократична субординація між органами різних рівнів управління;

4) широкі можливості адміністративного впливу центральної влади: попередній контроль щодо рішень органів місцевого самоврядування, можливість анулювання прийнятих рішень, тимчасове їх призупинення та перегляд, заміщення органів місцевого самоврядування, їх відгук, відставка, розпуск та ін.

Реформа місцевого самоврядування, що здійснювалась на початку 80-х рр. минулого сторіччя у Франції, суттєво посилила децентралізацію, ліквідувала інститут префектів, скоротила можливості адміністративного впливу вищих рівнів управління на нижчі. Змішана (германська) модель (Австрія, Німеччина, Японія) об'єднує в собі деякі риси англосаксонської та континентальної моделей, а також володіє своїми власними особливостями.

Наприклад, у ФРН чітка взаємодія місцевого управління та самоврядування забезпечується системою відносин глав урядових округів (Regierungsprasident) з главами адміністрації базової ланки місцевого самоврядування на рівні районів - ландратами або районними директорами, які є і чиновниками держави, і главами виконавчих органів комунального самоврядування (це відноситься і до міст районного значення).

Таким чином, райони і міста районного значення, утворюють основу комунального самоврядування, одночасно служать ланкою державної системи управління [14]. При цьому існує супідрядність вищих і нижчих муніципальних органів. У ряді урядових округів допускається обмежене право місцевого самоврядування. Під впливом інтеграційних процесів, які зумовлюють багато сторін розвитку сучасних держав, відмінності між зазначеними моделями перестають носити принциповий характер. Муніципальні реформи, здійснені в останній чверті XX ст., свідчать про істотне зближенні між названими моделями. Підтвердженням цьому служить прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування, підписаної у Страсбурзі 15 жовтня 1985. Незважаючи на серйозні організаційно-правові відмінності між органами місцевого самоврядування, деяку архаїчність територіальної організації, можна говорити про загальні сучасні тенденції в їхньому становищі та розвитку. Найповніше це виражається в компетенції, рольової характеристики участі у здійсненні функцій держави, фінансовому становищі. У зарубіжних унітарних державах питання регулювання місцевого самоврядування перебувають у віданні центральної влади, у федеративних - у веденні суб'єктів федерації.

Отже, можемо сказати, що кожна країна має свою власну унікальну систему публічного управління на місцевому рівні, яка сформувалася відповідно до історичних умов, географічного положення, політичних подій та національних особливостей, які складались протягом періоду формування сучасних держав. В основі організації публічного управління на місцевому рівні покладений адміністративно-територіальний устрій. В подальшому буде продовжено дослідження особливостей систем провідних зарубіжних країн та

виокремлення позитивних характеристик, які можливо використати для удосконалення вітчизняної системи публічного управління на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2.
СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасний стан публічного управління в органах місцевої влади в Україні

Аналізуючи тенденції до змін суб'єктів публічного управління варто зазначити, що на сьогодні спостерігається прискорення процесу демократизації влади, використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і диверсифікованість форм і методів взаємодії з населенням, сприяння посиленню відкритості влади, участі в ній громадян, партисипативні методи взаємодії з громадянами з метою їх залучення до участі в прийнятті рішень. В результаті цього суб'єкт управління втрачає одноосібну владу в управлінні та стає частковим суб'єктом сукупного суб'єкта публічної управлінської діяльності.

З 2014 Україні відкрився шлях до реальної демократії та верховенства права, вектор розвитку країна розвернула на Захід, сприяла формуванню нової української ідентичності, що і стало основою народного спротиву спробам повернути історію та вектор розвитку у бік Росії в 2013-2014 роках. Революція Гідності 2014 року не тільки підтвердила незворотність європейського вектору розвитку України а й зберегла країну від поглинання її росією. Проте країна-терорист росія використала постреволюційну слабкість України, розпочала агресію у 2014 році, окупувала Крим і частини Донецької та Луганської областей та почала повномасштабний наступ на усю країну 24 лютого 2022 року.

Варто зазначити, що державна влада встигла стати на шлях реформ та модернізації, як у політичному так і економічному плані. У 2019 році Україна підтвердила незворотність демократичним процесам на шляху реформ. За

короткий період було проведено реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, фінансову децентралізацію, а бюджети українських міст значно перевищили бюджети подібних за розміром пострадянських країн. Україна почала формувати та реалізовувати нову державну регіональну політику, спрямовану на згуртованість держави і всього українського простору, вирівнювання асиметрії розвитку між регіонами, посилення їх конкурентоспроможності, регіони отримали доступ до державних ресурсів на прогнозованій основі, що відкривало можливості для середньострокового планування. За останні роки Україна почала швидкими темпами модернізовувати та відновлювати свою інфраструктуру. Варто також зауважити, що планування регіонального розвитку в Україні формувалось на основі європейських практик, що зближувало українське та європейське законодавства для регіонального розвитку і в перспективі давало можливість українським регіонам досить швидко адаптуватись до європейських правил при інтеграції України у ЄС.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року (далі - ДСРР-2027), яка була затверджена у 2020 році, стала головним планувальним документом державної регіональної політики України на 7 років з синхронізацією українського планувального циклу із європейським. Стратегія є цілісним планувальним документом, який має чіткі територіальні виміри, зорієнтовує державну регіональну політику на досягнення 3-х стратегічних цілей, які є визначальними для держави та її регіонів. Стратегія визначила окремі типи функціональних територій, щодо яких мають застосовуватись нові інноваційні інструменти для розвитку. В розвиток положень ДСРР-2027 було підготовлено відповідне законодавче забезпечення, яке, на жаль, не було ухваленим до початку нової великої війни з росією [25].

Кожен із кроків, які були зроблені в Україні в 2014-2021 роках щодо децентралізації та нової державної регіональної політики сприяв збалансованому розвитку українських територіальних громад і регіонів, створював тисячі горизонтальних зв`язків між громадами, регіонами. На жаль,

при цьому не було сформовано дієвих інструментів координації секторальних політик міністерств в регіонах, а реалізація Державної стратегії регіонального розвитку і регіональних стратегій розвитку мали надто обмежені фінансові ресурси. Окремо варто зауважити, що лише в 2014 році питання формування згуртованості українського простору почало набувати ознак державної політики.

Відкрита агресія рф проти України, що переросла у тотальну війну, призвела до страшних руйнувань українських міст та сіл, знищення критичної інфраструктури у багатьох громадах та регіонах, мільйонів вимушених переселенців, суттєвих зсувів у демографічній ситуації в різних регіонах (рис. 2.1.). Діяльність органів місцевого самоврядування територіальних громад в складних умовах війни, безкорислива допомога громад і регіонів найбільш постраждалим територіям показали правильність попередньої політики у сферах децентралізації та регіонального розвитку.

Проте війна дуже сильно вплинула на всі складові внутрішньої політики держави взагалі, та державної регіональної політики зокрема.

До традиційних викликів, які стояли перед Україною до війни, додались нові, які з різних причин навіть не враховувались при плануванні як мало ймовірні, які тепер стали домінуючими і такими, що впливатимуть на України та її регіони ще досить довго.

Варто зазначити, що публічне управління місцевого самоврядування, яке суттєво зміцніло в процесі децентралізації, відіграє важливу роль у забезпеченні життєдіяльності країни у воєнний період.

Відзначимо, що на сучасному етапі розвитку держави активно відбувається зміна системи публічного управління від бюрократичного патерналізму до представництва територіальних громад й активного залучення недержавних організацій. Важливого значення набуває широке залучення у функціонування публічного управління представників неурядових організацій, бізнес-структур, груп тиску та громадянського суспільства загалом, волонтерські організації, що характеризує застосування у державотворчих

процесах новітніх концепцій публічного управління, а саме концепцій “активної держави, “демократичного врядування”, “нового публічного управління”.



Втрати економіки України
від пошкодження фізичної інфраструктури з початку воєнних дій (у разі повного руйнування об'єктів)
СТАНОМ НА 02.05.2022
Аналіз здійснюється в рамках проекту «Росія заплатить» – damaged.in.ua

РАЗОМ **$92** млрд
$564-600 млрд*

Об'єкти Інфраструктури	Обсяг, шт | км	Загальні втрати, млн $
Житлові будинки, млн кв. метрів	33,7	29 665
Дороги, тис. км	23,8	29 761
Активи підприємств, одиниць	195	9 979
Цивільні аеропорти, одиниць	11	6 817
Залізнична інфраструктура та рухомий склад	н/д	3 572
Заклади охорони здоров'я**	231	1 803
Мости та мостові переходи	295	1 646
Легкові автомобілі, тис. од	89,5	1 358
Заклади середньої та вищої освіти	940	1 202
Земельний фонд, тис. га	4,2	873
Порти та портова інфраструктура	2	622
Адміністративні будівлі**	82	449
Військові аеродроми	11	429
Дитячі садочки	543	421
Релігійні споруди	97	332
Літак Ан-225 «Мрія»	1	300
Торгові центри**	24	315
Складська інфраструктура	151	247
Культурні споруди	144	236
Інше	–	1 891

Рис 2.1. Зруйнована росією інфраструктура України, попередня оцінка

Джерело:*[33].*

Відзначимо, що, наприклад, абсолютно у всіх територіальних громадах Бучанського регіону, а саме, Ірпінська територіальна громада, у певні періоди де повністю перебували російські війська, обрані у демократичний спосіб українські органи місцевого самоврядування реалізовували встановлені Конституцією та законами України повноваження. Зокрема, вони продовжували виплачувати заробітні плати та фінансувати інші захищені

видатки (за можливості), та переважно після того, як були звільнені від окупації. Тобто, публічне управління в органах місцевої влади здійснюється ефективно.

Роль децентралізованого місцевого самоврядування у відсічі повномасштабної агресії неоціненна, і її неодноразово відзначали також західні партнери України. Варто відзначити, згруповану Територіальну оборону Ірпеня на чолі з мером міста Олександром Маркушиним, які в перші дні повномаштабної війни та прорив російських військ, тримали оборону міста Ірпінь, та утримували позиції на підході до столиці, чим викликали агресію ворога та руйнацію на 70% інфаструктури міста.

Тому, підтримка спроможності громад (у першу чергу фінансової, але також адміністративної та інституційної) має бути серед пріоритетів державної політики. Місцеві ради залишаються найближчими до отримувачів адміністративних послуг та бюджетних виплат. Вони займаються як звичними для себе функціями, так і новими невластивими їм раніше повноваженнями військового характеру, такими як фінансова підтримка формування територіальної оборони, покриття видатків з харчування і розміщення переселенців тощо.

За даними ДПС, за перші пів року війни 2022 року податкові надходження до місцевих бюджетів є більшими, ніж за аналогічний період минулого року. За січень-червень 2022 року місцеві бюджети отримали 110,3 млрд. грн. податкових платежів, що на 9,8 млрд. грн., або на 9,7% більше аналогічного показника за відповідний період минулого року. Головним чином перевиконання відбувалось у більш безпечних регіонах країни [19].

Через повномасштабне відкрите вторгнення окупантів окремі місцеві бюджети таки втратили свою фінансову спроможність. В окремих громадах скоротилися надходження ПДФО через зменшення ділової активності підприємств, пов’язане із проблемами з постачанням сировини, зменшенням

обсягу замовлень та можливостей збуту, проблемами з логістикою, мобілізацією працівників до лав ЗСУ тощо.

Для багатьох громад відчутною є втрата акцизу на пальне (через нульову ставку оподаткування, що була введена для підтримки стабільності на ринку палива), поширеною була (і подекуди досі залишається) заборона на продаж алкоголю, що впливає на недоотримання акцизу з роздрібної торгівлі алкоголем. Також не повністю виконані плани неподаткових платежів – через те, що залишалися закритими багато реєстрів, повноцінно не надавалися адміністративні послуги, а відтак до місцевих бюджетів не надходив адміністративний збір.

Інша велика складова дохідної частини – міжбюджетні трансферти – теж суттєво зменшилася. Ще на початку квітня ВРУ внесла зміни до держбюджету для збільшення резервного фонду, зменшивши при цьому різні бюджетні програми. Серед іншого, на 17 млрд. грн. було зменшено субвенції місцевим бюджетам. Традиційно основною за обсягом тут є освітня субвенція, яка була скорочена на 10% [17].

З початку повномасштабної війни влада країни намагається підтримувати своїх громадян та територіальні громади і вчасно виплачувати заробітні плати, пенсії та інші соціальні виплати. Зауважимо той факт, що економіка країни, середній та малий бізнес знаходяться в регіонах в досить складному становищі, від постійних атак ворога, масового відключення електроенергії, блекаутів та вимушених зупинок виробництва. Таким чином, протягом березня-грудня 2022 року владою із зовнішніх джерел було залучено 562,9 млрд. грн. або 46,4%, що стало основним джерелом фінансування державного бюджету України у 2022 році. Ще 400 млрд. грн. (33% фінансування бюджету) забезпечив НБУ через прямий викуп військових облігацій. На аукціонах з розміщення ОВДП уряд залучив 250,4 млрд. грн. (20,6% фінансування). Більшість цих облігацій придбали банки. Крім того, у грудні окремо було випущено ОВДП з метою збільшення статутного капіталу ПАТ «Українська фінансова житлова компанія» на суму 30 млрд. грн. [17].

Показники на рисунку 2.2. вказують на те, що загальна сума фінансування державного бюджету України у 2022 році склала 1,2 трлн. грн., з яких 564,2 млрд. грн. надійшли у формі зовнішніх кредитів та 666,9 млрд. грн. від розміщення ОВДП. Найбільше фінансування Уряд залучив у червні - 184,7 млрд.грн., з яких на внутрішньому ринку - 124,2 млрд. грн., що також є найбільшою сумою за весь період [17].

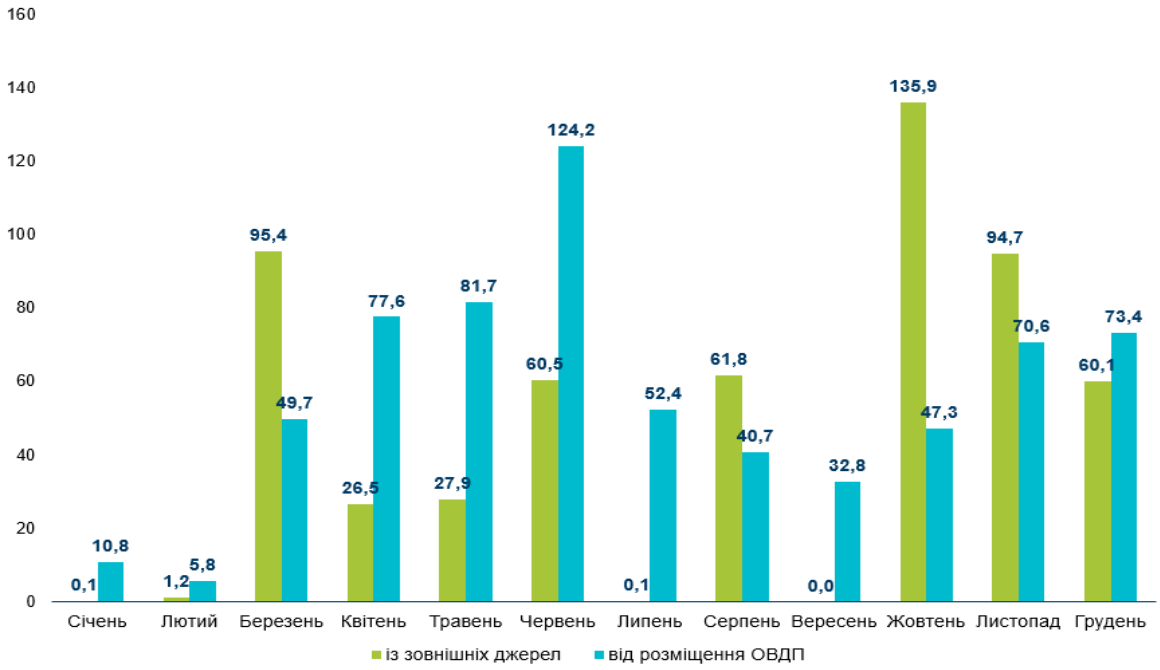


Рис. 2.2. Залучене фінансування за січень-грудень 2022 року, млрд. грн.

Джерело:*[17].*

Найбільший обсяг зовнішніх кредитів було залучено у жовтні – 135,9 млрд. грн. При цьому, масштаби зовнішньої кредитної підтримки є безпрецедентними - позики надаються на дуже вигідних пільгових умовах (довгий термін погашення, низька відсоткова ставка – до прикладу, від Світового банку надійшов кредит зі строком погашення 19 років з п'ятирічним пільговим періодом, процентна ставка - 0,25 % річних (нараховується на невикористану частину позики), від Японського агентства міжнародного співробітництва «Джайка» був наданий кредит з терміном погашення 30 років та пільговим періодом на 10 років під 1% річних, від Уряду

Італії – за нульовою процентною ставкою на 15 років (з урахуванням пільгового періоду відстрочення погашення кредиту - 7,5 років). Незважаючи на те, що такі кошти все ж потрібно буде повертати в майбутньому, їхнє значення для порятунку фінансової системи сьогодні важко переоцінити [17].

Поряд із борговими інструментами домовленості Уряду з міжнародними партнерами дозволили отримувати значний ресурс у вигляді безповоротної фінансової допомоги. За період від початку повномасштабної війни і до кінця 2022 року, в Україну надійшло 480,6 млрд. грн. грантів (табл. 2.1.), які дозволили профінансувати державне управління, соціальні потреби, заробітні плати, допомогу ВПО, медичні послуги.

Це безпрецедентна для України сума, яка становить 46% від усіх залучених Україною зовнішніх ресурсів протягом повномасштабної війни, левову частку якої було надано США. Саме гранти, оскільки це безповоротна допомога, є найефективнішим інструментом забезпечення фінансової стійкості країни в умовах наймасштабніших дисбалансів, основним із яких є війна.

Таблиця 2.1.

Отримані кредити та гранти у 2022 році, млрд. грн.

Показники	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Усього
Грантові кошти	3,6	6,6	30,9	38,0	81,9	109,9	73,1	0,0	0,0	136,0	480,6
Кредитні кошти	95,4	26,5	27,9	60,5	0,1	61,8	0,0	135,9	94,7	60,1	563,9

Джерело: [17]

Таким чином, відсутність достатнього обсягу власних надходжень і величезні потреби у забезпеченні оборони та безпеки країни, зростання соціальних видатків, зруйновані міста та досить великі потреби в підтримці територіальних громад, уряду необхідно і надалі залучати фінансові ресурси.

Зауважимо, що можлива чергова ескалація конфлікту – нова хвиля агресії рф, чергові терористичні атаки на інфраструктуру України (в такому разі потреби будуть лише зростати).

2.2. Аналіз системи публічного управління на прикладі Ірпінської громади

Створення аналітичного інструментарію для обґрунтування доцільності і можливості реформування системи публічного управління економічним розвитком регіонів у контексті набутих нових повноважень у результаті децентралізації державної влади зумовлює концептуалізацію розроблення науково обґрунтованих засад проведення досліджень. Більшість теоретичних досліджень починається з викладу підходів, якими передбачає користуватися дослідник, а також означення основних понять, методів дослідження, змісту інформації та інших інструментів дослідження.

Органи публічного управління уточнюють та ідентифікують функції управління, займаються узгодженням державних, обласних, галузевих, місцевих і приватних інтересів з урахуванням раціонального використання природних, матеріально-речовинних, технічних, людських та інших ресурсів територій. Історичний досвід свідчить, що чим нижчий розвиток країни, тим більша повинна бути роль держави в захисті національних економічних інтересів і вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, які не можуть вирішуватися на ринковій основі або виходять за межі можливостей навіть найбільших господарюючих суб’єктів.

Представницьким органом Ірпінської громади та місцевого самоврядування є Ірпінська міська рада (далі – ІМР). Керівництво Ірпінської міської ради представляє інтереси об’єднаної громадян Ірпеня, від імені громади ухвалює необхідні рішення та в інтересах громади реалізує повноваження і функції місцевого самоврядування, що визначені

нормативними документами: Законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих Рад», «Про державну службу», «Про доступ до публічної інформації», Конституцією України, Регламентом ІМР.

Вся діяльність Ірпінської міської ради є публічним управлінням, а також засідання та рішення постійних і тимчасових контрольних та інших комісій є відкритою і гласною, окрім передбачених законами України випадків. Це засвідчує те, що громада та кожен громадянин має право при дотриманні ним норм встановленого порядку, приймати участь у засіданнях органів міської ради. В реалізації даного права можуть бути випадки з певними обмеженням, передбачені законодавством та відсутність вільних місць. У процесі своєї діяльності Ірпінська міська рада керується прозорістю та гласністю шляхом записів усіх проведених засідань та веденням онлайн-трансляцій, що координується представниками засобами масової інформації та громадянами України усіма можливими методами.

У 2020 році за результатами Місцевих виборів у складі ради ввійшло 38 депутатів, які об'єднані у шість фракцій, таких як: «Нові обличчя» (14 депутатів); «Європейська солідарність» (6 депутатів); «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (5 депутатів); «Голос» (4 депутати); «Слуга народу» (3 депутати); «Всеукраїнське об'єднання «Свобода» (3 депутатів) [17]. Згідно Регламенту Ірпінськогї міської ради статті 6, обрані депутати можуть бути представником тільки однієї фракції [18].

Депутати формують Погоджувальну Раду з метою попереднього розгляду порядку денного сесійних пленарних засідань. До складу Погоджувальної Ради входить міський голова, секретар міської ради, та від депутатських фракцій - по одному представнику.

Погоджувальна Рада розглядає наступні питання:

- розглядають проекти порядку денного та плани роботи сесії, пленарних засідань, інші питання діяльності міської ради;

- обговорюють кандидатів на обрання на посади та зняття з посади голів постійних комісій, інших керівних органів, у тому числі й керівників виконавчих органів, комунальних організацій, установ, та підприємств;

- відвідування депутатами пленарних засідань Ірпінської міської ради [17].

Виконавчим органом ради є відділ забезпечення діяльності ради, в свою чергу він здійснює матеріально-технічне, аналітичне, інформаційне, організаційне забезпечення діяльності ІМР, а також структурних підрозділів ради, помічників-консультантів, сприяє налагодженню взаємодії ради з її виконавчими органами, здійснює передбачені цим регламентом контрольні функції. Варто відзначити, що виконавчий комітет Ірпінської міської ради є виконавчим органом, який утворюється згідно законодавства на строк повноважень Ірпінської міської ради. Функціонування виконавчого комітету триває до утворення нового складу ради. Виконавчий комітет звітує перед міською радою та громадою Ірпеня про свою діяльність у прийнятих рішеннях. Міський голова очолює вищевказаний орган. Формується виконком на першій сесії міської ради нового скликання. В склад ради входить - міський голова, його заступник, керуючий справами виконавчого комітету - секретар ради й інших працівників виконавчих органів міської ради та витрати на їх утримання

В процесі реалізації повноважень, остання створює процес управління якими наділяються виконавчі органи міської ради, відділи та інші виконавчі органи міської ради, організації комунальної власності міста, які підконтрольні та підзвітні міській раді.

Рішення виконавчим комітетом приймаються у межах повноважень. Рішення приймаються більшістю голосів від загального складу виконкому, підписуються міським головою і друкуються на відповідних бланках. У межах своїх повноважень міський голова видає розпорядження. Дані рішення та розпорядження на території міста є обов’язковими для виконання організаціями, підприємствами, установами та громадянами.

Відповідно, щодо рішень Ірпінської міської ради, то оцінка їм була надана у межах проекту «Відкритість рішень як засіб скорочення корупційних ризиків у громаді Приірпіння». Дослідження рішень, що були прийняті з 2015 й до 2021 рр., щодо прозорості, відкритості, наявності корупційних потенційних ризиків тощо. У цілому, було рішень Ірпінської міської ради проаналізовано 5203. Розглядались питання щодо дотримання порядку денного сесій; бюджету міста, окремих розпоряджень міського голови та окремих рішень ради; обговорення та прийняття оновленого генерального плану м. Ірпінь; тощо[18].

З позиції публічного управління на місцевому рівні, а саме м.Ірпіня можна виокремити чотири основоположні групи ризиків: група мегаризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в масштабах світової системи муніципальної влади); група макроризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в системі місцевого самоврядування України); група мезоризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в локальному масштабі місцевого самоврядування); група мікроризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в масштабі інституційної одиниці та/або суб'єктів місцевого самоврядування). В таблиці 2.2. зазначено профілі ризиків функціонування публічного управління на місцевому рівні на прикладі м.Ірпінь.

Таблиця 2.2.

Профілі ризиків функціонування публічного управління на місцевому рівні на прикладі м.Ірпінь

Види	**Тлумачення**
Організаційно-управлінські ризики ІМР	несхвалення або несвоєчасне ухвалення необхідних нормативних актів на засіданні ІМР, унесення істотних змін до законопроєктів і постанов, що впливають на розвиток і функціонування системи місцевого самоврядуваннянедостатнє опрацювання питань, що вирішуються в межах реалізації політики щодо розвитку публічного управління у

	ІМР, недостатня підготовка управлінського потенціалу, неадекватність системи моніторингу реалізації державної політики, відставання від термінів реалізації заходів
Нормативно-правові ризики ІМР	несхвалення або несвоєчасне ухвалення необхідних нормативних актів на засіданні ІМР, унесення істотних змін до законопроєктів і постанов, що впливають на розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування
Соціальні ризики ІМР	опір громадськості та політичних партій, асоціацій цілям і реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування у Ірпінському регіоні.
Фінансово-економічні ризики ІМР	недотримання фінансових зобов'язань з боку держави, зменшення обсягу надходження податків і зборів від місцевих бюджетів

Джерело:*[34]*

Відзначимо, що зниження або мінімізація нормативних ризиків безпосередньо пов'язані зі стратегією формування державного регулювання щодо розвитку публічного управління на місцевому рівні, забезпеченням моніторингу її реалізації та оперативного внесення потрібних змін (таблиця 2.3.)

Таблиця 2.3.

Моніторинг по функціонуванню Ірпінської міської ради

Значення для громади	Показник
Через брак можливостей консультування та інформування про рішення ради, що мають бути ухвалені, вплив громади міста на процеси творення та реалізації міської політики, контролю за діяльністю місцевої влади є досить обмеженим, що порушує норму Закону «Про	Непослідовно виносяться на рішення Ірпінської міської ради питання по інфраструктурних проектах та рішення по ним
	Вкрай нерегулярно оприлюднюються проекти рішень Ірпінської міської ради
	Невчасно видаються запити на публічну інформацію громаді, що

доступ до публічої інформації».	вказує на непрозорість Ірпінської міської ради
	«Проекти рішень міської ради» оновлюється на сайті ради вкрай нерегулярно (всього 28 проектів)

Джерело:[*17;18]*

Варто зазначити, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме стаття 15 даного закону трактує: «..що розпорядникам інформації потрібно обов'язково оприлюднювати для обговорення нормативно-правові документи, проекти рішень, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), надавати інформацію про нормативно-правову основу діяльності» [20].

Зауважимо, що усі проекти рішень, нормативно-правових актів, що вносяться та приймають органи місцевого самоврядування, а також розробляють відповідні розпорядники, за законом, мають бути оприлюднені цими органами не пізніше, ніж за 20 робочих днів до дати, коли їх розглядатимуть з метою прийняття.

Визначено, що в Ірпінській міській раді є дуже низький процент оприлюднення рішень, що були прийняті під час засідань сесій на офіційному сайті ІМР, а це є порушенням ЗУ «Про доступ до публічної інформації», та в свою чергу забезпечує обмеження можливостей для громадського моніторингу та оцінювання процесу консультацій, контролю за розподілом земельних комунальних ресурсів, процесів управління містом [20].

Відповідно до проекту «Відкритість рішень як засіб скорочення корупційних ризиків у громаді Приірпіння» щодо відкритості рішень, що в свою чергу вважається засобом зменшення у громаді ризиків корупції, то спостерігається, що не всі рішення відкриті та оприлюдненні. За 2017 рік відсутнє сьоме скликання, а пройшло 23 сесії Ірпінської міської ради. Відсутні протокои позачергових сесій 23, 24, 25, 26, 30 та чергових сесій - 33, 37. Із результатами поіменного голосування оприлюднено 4121 документа на її офіційному сайті ІМР. Не опубліковано результатів поіменного голосування

позачергових сесій 31 та 30. 16 протоколів сесій сьомого скликання оприлюднено, але немає. З 19 оприлюднених проектів порядку денного сесій ради 4 проекти сесій ІМР: 23, 24, 25, 26 відсутні [17].

Варто відзначити, що на сесії Ірпінської міської ради за 23 сесії 2017 року було розглянуто 1923 питання, проте з них 34 питання, по яких рішення були остаточно ухвалені у проектах порядку денного відсутні. Також, 110 питань щодо яких не були прийняті рішення, але ці питання включені до проектів порядку денного. На сайті Ірпінської міської ради відсутні 470 прийнятих на сесіях рішень (або файли з рішеннями) (частка прийнятих рішень - 25,92 % від загальної кількості), що вказує на значні порушення, щодо виконання ЗУ про «Про доступ до публічної інформації» [17].

Таким чином, концепція нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим громадам можливість самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати якість надаваних публічних послуг. Даний підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування - автономією (децентралізованим управлінням), демократією (цивільним участю) і ефективністю (близькістю влади до населення). Держава передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним і суспільним) організаціям, залишаючи за собою функції контролю і вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити більшу гнучкість і ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення громадянської і соціальної відповідальності. Недоліком концепції нового публічного менеджменту є акцент на комерціалізацію публічного сектора і недостатнє врахування ролі соціально-політичної участі і взаємодії.

РОЗДІЛ 3.
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ефективна економічна діяльність у регіонах суттєво залежить від професійної гнучкості, багатосторонності і мобільності органів публічного управління, які спрямовують свою діяльність на задоволення змінюваних потреб населення і їх якість. Необхідним є налагодження більш ефективної взаємодії органів публічного управління із суб'єктами галузевої підпорядкованості, підприємцями, інститутами громадянського суспільства для вирішення проблемних питань і максимального використання людського капіталу, який здатний збільшуватися. Ключовим вектором діяльності влади стає вирішення проблеми підвищення ефективності управління економічним розвитком регіонів за рахунок поглиблення зв'язків, взаємодії, об'єднання і співпраці якомога більшої кількості суб'єктів розвитку різної галузевої належності.

Регіони є відкритими системами, управління якими одночасно здійснюють органи державної, регіональної, галузевої влади та інші територіальні суб'єкти господарювання. В економічних системах регіонів кожне підприємство (організація), з одного боку, є складовою частиною відповідної галузі, а з іншого – структурною одиницею регіону, на території якого воно розташовується. Це підкреслює їх підпорядкування різним органам влади, оскільки регіональні й галузеві органи управління впливають на одні й ті самі об'єкти управління, хоча відповідають вони за різні напрями їх функціонування.

Дослідження за запропонованою структурно-логічною схемою надає змогу сформулювати теоретичне обґрунтування щодо підвищення ефективності управління економічним розвитком регіонів за рахунок поглиблення співпраці і об'єднання зусиль публічного і галузевого управління задля досягнення

прогнозних значень показників економічного розвитку за певним набором критеріїв, а також сформувати методологічне й аналітичне підґрунтя для стратегічного діагностування і планування економічного зростання регіонів та обсягів очікуваних результатів управління економічним розвитком регіонів.

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. Метою цієї Стратегії є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є:

– забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;

– формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;

– розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [25].

Прогрес у досягненні запланованих результатів щодо ефективного врядування та покращення управлінської підзвітності системи державного управління України відповідно до Європейських принципів буде визначатися за такими індикаторами, як: – рівень задоволеності заявників, які надіслали звернення через єдину систему опрацювання звернень; – частка звернень громадян, поданих в електронній формі; – частка здійснених заходів, визначених у плані пріоритетних дій уряду; – частка директоратів міністерств, забезпечених кадрами у повному обсязі; – частка центральних органів виконавчої влади, які інтегрували локальні системи документообігу з єдиним інтегрованим порталом моніторингу та контролю виконання управлінських рішень; – кількість робочих процедур, щодо яких кожним центральним органом виконавчої влади проведено реінжиніринг [25]. Передбачено, що до 2025 року

частка звернень громадян, поданих в електронній формі, має збільшитись з 15 до 50 відсотків, а частка центральних органів виконавчої влади, інтегрованих з єдиним порталом моніторингу та контролю виконання управлінських рішень, має досягти 90 відсотків, що сприятиме підвищенню ефективності врядування. Крім того, Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 роки передбачено продовження процесу позбавлення міністерств невластивих їм функцій і повноважень, в тому числі шляхом покладення таких функцій і повноважень на інші центральні органи виконавчої влади або передачі місцевим органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування у рамках децентралізації повноважень.

В умовах війни перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов’язані з наданням публічних послуг, забезпеченням діяльності суб’єктів господарювання, захистом населення тощо. Долати ці виклики допомагає небувала згуртованість українського суспільства, яка стала надійною основою стійкості держави, національного спротиву російському вторгненню та допомоги населенню. Таке швидке об’єднання українського суспільства та публічних інституцій сталося тому, що в Україні впродовж всіх років її незалежності відбувалися процеси децентралізації суспільних відносин, зумовлені вибором моделі демократичного розвитку. Інститути громадянського суспільства швидко модифікували свою діяльність відповідно до умов воєнного стану, переорієнтувавшись на допомогу силам оборони та безпеки, на реалізацію гуманітарних, інформаційних, просвітницьких, наукових проєктів, активізували горизонтальні зв’язки між собою, з органами публічної влади, бізнесом та міжнародними організаціями. Воєнна агресія з боку РФ супроводжується інформаційною та смисловою війною, яка, на думку її авторів, може виправдати всі злодіяння, бути їх ідеологічним прикриттям. Цей сегмент війни забезпечується функціонуванням відпрацьованого пропагандистського механізму, що включає штатних ідеологів, ЗМІ, пронизує всі сфери російського суспільства та намагається впливати на українців. Фактично, ми переживаємо війну двох світів – варварства проти цивілізації,

минулого проти майбутнього, цинізму проти культури, звірства проти людяності. У контексті нашого розгляду особливо слід акцентувати увагу на тому, що війна загрожує демократичним досягненням українського народу, гостро ставить проблему збереження переваг відкритого суспільства. Під ворожими атаками перебувають також цінності публічного управління як ключової форми ствердження народовладдя. Демократичне за своїм змістом публічне управління прямо протистоїть тоталітаризму рф за низкою сутнісних ознак, а саме (таблиця 3.1.):

Таблиця 3.1.

Відмінності тоталітаризму та демократичного публічного управління

№ п/п	Критерії відмінності	Характеристики тоталітаризму	Характеристики демократії (публічного управління)
1.	Тип влади, стиль управління	Монократія (домінування ієрархічних владних відносин)	Полікратія (домінування суб'єкт-суб'єктних відносин)
2.	Пріоритетна цінність	Держава, стабільність	Людина, її права та свободи
3.	Статус особи в державі	Підданий	Громадянин
4.	Значення громадської думки	Мінімальне (тоталізуюча (поглинаюча) єдність	Високе (єдність у відмінності)
5.	Роль знання у соціальному розвитку, прийнятті управлінських рішень	Підміна знання симулякрами – фейки, емоції, пост правда, ідеологеми.	Знання (правда) – необхідна умова порозуміння та розвитку
6.	Специфіка моральнопсихологічних стосунків	Недовіра, страх, цинізм	Соціальний капітал – довіра, повага, оптимізм
7.	Роль ЗМІ	Пропаганда імперських зазіхань (засіб інформаційної війни)	Просвітницька (поширення правди)
8.	Методи впливу на особу	Зараження, нейролінгвістичне програмування, навіювання (сугестія), маніпулювання	Пояснення, переконання, розуміння

Джерело: *систиматизоване за даними [8;29]*

Безсумнівно, вказані відмінності між тоталітаризмом і демократією (таблиця 3.1.) цинічно продемонстровані поведінкою окупантів, їх жорстоким

ставленням до мирних громадян. Ці відмінності не вичерпують всю гаму несумісності тоталітаризму та демократії, але дозволяють глибше розуміти позитивне значення публічного управління як сучасної форми реалізації цінностей цивілізованого суспільства. Можна також стверджувати, що ключовими ознаками публічного управління є полісуб'єктність, транспарентність, раціональність, конкурентність і гуманізм

Саме тому важливим завданням теорії публічного управління стає визначення й обґрунтування цінності детермінант розвитку публічно-управлінської сфери, розуміння соціальної значущості наукових підстав діяльності політиків, управлінців, науково-педагогічних працівників, громадських діячів і всіх учасників соціальних процесів.

Для порівняння параметрів оцінки ефективності державного управління наведемо параметри деяких компонентних критеріїв, які використовуються Світовим банком. До них належать: експертні опитування і методи встановлення рівня урахування думки населення (оцінка різних аспектів життя суспільства) і підзвітності державних органів. Ця компонента спрямовується на встановлення оцінного індикатора якості роботи державних службовців, рівня їх незалежності від політичного тиску і можливостей реалізації задекларованої державної політики. Виділяється значимість якості законодавства, оцінка якого дозволяє оцінити спроможність уряду формувати і реалізовувати раціональну політику, правові акти якої сприяють умовам безпечного функціонування і розвитку приватного сектору. і сприяють його розвитку. Врахування критерію «верховенство закону» має за мету оцінити ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також організацію програм боротьби з корупцією.

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 управлінні 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 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 результативність та ефективність 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 [6].

З огляду на соціальну спрямованість цілей державного управління визначальною для його оцінки є соціальна ефективність, яка розкриває результати функціонування всієї структури держаних 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 держаного 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.

Для проведення об'єктивного та достовірного оцінювання ефективності системи управління в державних інституціях повинна бути вироблена адекватна система критеріїв, на основі якої можна визначити фактично складений на певний період часу рівень і якість управлінської діяльності, його відповідність потребам, запитам та вимогам суспільства. Для проведення такої оцінки у деяких наукових розробках пропонується всі критерії об'єднати у три групи: функціональної оцінки, витратної оцінки, спеціальної (в т. ч. соціальної)

ефективності. Наводяться аргументації та обґрунтування, що такий підхід дозволить забезпечити комплексність і цілісність оцінювання. Тобто йдеться про те, що такий процес оцінювання ефективності системи управління може забезпечити порівняння цілей, що реалізуються і визначеними програмними документами та оцінити суспільні витрати на впровадження управлінських рішень з отриманими результатами від їх реалізації.

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 [24]. 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.

З огляду на очікувані передумови повоєнної розбудови національного господарства і відповідних суспільних трансформацій проблема оцінювання ефективності державного управління й публічного адміністрування стане ще

більш актуальною. Вважаємо, що об'єктивні результати такої оцінки та її аналітичні зрізи дадуть змогу сформулювати базисну основу не тільки для своєчасного виявлення існуючих проблем, але й оперативного визначення шляхів удосконалення управлінських процесів на всіх рівнях публічного адміністрування та державного управління. На основі проведеного аналізу використовуваних в теорії і практиці моделей оцінки ефективності державного управління з використанням критеріїв результативності сформулюється висновок про вищу якісну характеристику тих оцінних і аналітичних систем, які ґрунтують координати своїх вимірів на основі синтезованого показника, який втілює у собі кількісні і якісні характеристики досягнення конкретно поставлених цілей до органу публічного управління, а також економічність у використання наявних ресурсів та результатну складову у функціонуванні народного господарства країни загалом.

Таким чином, для підвищення ефективності публічного управління необхідним є побудова системи оцінювання ефективності державного управління на базі адаптованого для цієї сфери інтегрального підходу. Цей підхід має орієнтацію на кінцеві результати, а тому для досліджуваної сфери насамперед виникає необхідність розроблення об'єктивних та дієвих з практичної точки зору систем показників (індикаторів) з визначеними критеріями, що створить можливості для характеристики результатів діяльності органів державної влади співставні з рівнем досягнення поставлених цілей їх діяльності. Оцінка ефективності у сфері державного управління і адміністрування за цілями пропонується, виходячи з того, що ця діяльність знаходиться в суспільних координатах, а тому її вимірні критерії не можуть замикатися на економічних ефектах, які до того складно виділити в такій управлінській діяльності.

ВИСНОВКИ

Дослідивши тематику дипломної роботи «Публічне управління в системі організації державної влади в Україні» можемо зробити наступні висновки:

1. Аналіз ряд наукових напрацювань з дослідження публічного управління в системі організації державної влади в Україні, дали змогу визначити вченими публічне управління як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах.

2. У процесі дослідження зарубіжного досвіду встановлено, що значна кількість країн здійснюють масштабні модернізаційні зміни з метою адаптації системи публічного управління до реалій глобалізації. Форми, масштаби та темпи перетворень у цих країнах відрізняються. Спільними напрямами модернізації публічного управління в країнах Європи та США встановлено: посилення відкритості органів державної влади, задоволення потреб і інтересів громадян, покращення комунікаційних взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами публічного управління.

3. Відзначимо, що подальші шляхи вдосконалення системи публічного управління в Україні повинні відбуватись на основі поетапних процесів завершення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, впровадження електронного врядування в діяльність органів публічної адміністрації, подальше завершення конституційної реформи у частині децентралізації влади, що передбачає передачу реальних повноважень органам місцевого самоврядування, реформування системи публічного управління на основі комплексного врахування досвіду функціонування систем публічного управління в зарубіжних країнах, застосуванні новітніх концепцій й

управлінських напрямів, врахуванні цивілізаційних тенденцій розвитку суспільства.

4. Варто зауважити, що війна ще більше поглибила відмінності між різними територіальними громадами, одні громади, саме центральні регіони та схід, досить постраждали, в наслідок окупації міст та селищ, інші західні регіони зміцнили свої позиції. У більш безпечних областях важливою виявилась здатність органів місцевого самоврядування сприяти відновленню економічної активності (зокрема, через релокацію підприємств) під час війни та спроможність забезпечити надання якісної підтримки внутрішньо переміщеним особам (ВПО). Були громади з чітко організованими гуманітарними штабами, а були й такі, де виявились неспроможними надати підтримку

5. Таким чином, стратегії публічного управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій в Україні, спрямованої на формування ефективної системи публічного управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій. Також має бути використано зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування в контексті забезпечення сталого розвитку територій, наприклад створення відповідних органів публічної влади, діяльність яких сприятиме посиленню координації між органами публічної влади у забезпеченні сталого розвитку територій, запровадженню міжсекторальних підходів, що потребує подальших досліджень.

6. З огляду на очікувані передумови повоєнної розбудови територіальних громад проблема оцінювання ефективності публічного управління державних органів стане ще більш актуальною. Вважаємо, що об’єктивні результати такої оцінки та її аналітичні зрізи дадуть змогу сформулювати базисну основу не тільки для своєчасного виявлення існуючих проблем, але й оперативного визначення шляхів удосконалення управлінських процесів на всіх рівнях публічного адміністрування та державного управління.

Доходимо висновку, що необхідність змін вітчизняної системи публічного управління, що зумовлені викликами часу та глобалізаційними змінами сучасного інформаційного суспільства, повинні ґрунтуватися не лише

на фіксації нових управлінських віянь, а й на комплексному врахуванні досвіду функціонування системи публічного управління та здобутків зарубіжних держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Базавлук Н., Баштанник В. Реалізація принципу децентралізації в публічному управлінні: організаційно-правові засади. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 1 (28). С. 18-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_1_4 (дата звернення: 27.11.2022).

2. Гуржий Т.О. Автоматизація місцевого самоврядування як об'єктивна передумова формування та роз# витку системи публічного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 186.

3. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 р. № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 23.12.2022).

4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11 (дата звернення: 15.01.2022).

5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; [пер. з фр.]. К.: Основи, 1996. 420 с.

6. Коваленко Є. О.. Методологія оцінювання ефективності державного управління якістю життя населення : моногр. Право та державне управління, 1(22), 2016р.

7. Коротич О. Б. Розвиток системи публічного управління в умовах децентралізації / Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє : зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2021. С. 30-33. URL: https://kbuapa.kh.ua /wpcontent/themes/education/filesforpages/science/zbirnik_kongress_2021.pdf (дата звернення: 15.01.2022).

8. Криворучко О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Державне управління: наукові праці, 286. Том 298, 2017 р. 95–98.

9. Краснорyцький О. О.. Напрями вдосконалення оцінки ефективності публічного адміністрування / О. О. Краснорyцький, Т. А. Власенко, С. П. Галич // Актуальні проблеми інноваційної економіки, 3, 2016 р. 45-54.

10. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки.* Львів, 2015. Вип. 56. С. 111-121.

11. Левченко Д. С.. Оцінювання ефективності публічного адміністрування за допомогою громадськості в Україні // Південноукраїнський правничий часопис, 4 ч. 2., 2019 р.

12. Машкаров Ю. Г, Орлов, О. В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. Теорія та практика державного управління, 3(54), 2016 р.

13. Місцеві бюджети: який стан справ у регіонах. URL: https://voxukraine.org/mistsevi-byudzhety-yakyj-stan-sprav-u-regionah/

14. Муніципальне право: підручник/ Під. ред. А.І. Коваленка. К.: Новий юрист, 2009. С. 312.

15. Основи демократії: навч. посіб. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.]; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х.: Видво ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012. 256 с.

16. Офіційний сайт Ірпінської міської ради. URL:https://imr.gov.ua/vikonannya-miskogo-byudzhetu. (дата зверення 15.11.2022 року)

17. Офіційний сайт Ірпінської міської ради. Виконання міського бюджету за І квартал 2020 рік. URL:https://imr.gov.ua/vikonannya-miskogo-byudzhetu (дата зверення 15.11.2022 року)

18. Офіційний сайт Ірпінської міської ради. Виконання міського бюджету за 2018рік. URL:https://imr.gov.ua/vikonannya-miskogo-byudzhetu

19. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: https://www.mof.gov.ua/uk

20. Про доступ до публічної інформації Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text (дата звернення 19.09.2021 р.).

21. Принципи державного управління. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf

22. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

23. Свічинський В.. Оцінювання ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління, 3(84), 2021 р.

24. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління / А. В. Соколов. // Державне управління: удосконалення та розвиток, 4. 2016р. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/ irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S2 1FMT= ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03= FILA=&2_S21STR= Duur_2014_4_13.

25. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-t21072 (дата звернення: 15.12.2022).

26. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025. URL:https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya

27. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. 98 с.

28. Чаусовська С. Поняття публічних послуг та їх класифікація. Держава та регіони. 2017. № 1. С. 102.

29. Шура Н. О., Смірнов О. В.. Дослідження ефективності застосування механізмів прийняття рішень місцевими адміністраціями у контексті публічного адміністрування. Ефективна економіка, 12, 2017 р.

30. Kjær A.M. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.

31. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications The Australian journal of public administration. Sydney, 2007. Vol. 66, no. 3, pp. 353–366.

32. Shykerynets', V.V. (2010), Formation and ten# dencies of development of local governance in Ukraine, LIDU NADU, L'viv, Ukrain

33. UA.NEWS. URL: https://ua.news/ua/

34. Філіппова В.Д., Грабарь Ю.Г. Управління ризиками в процесі формування та реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електрон. наук. фах. вид. Херсон, 2016. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/11.pdf.