

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Кафедра загальної економічної теорії та економічної політики

Допущено до захисту
Завідувач кафедри
д. е. н., професор Зверяков М. І.
«___» _____ 2024 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття освітнього ступеня бакалавра
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
за бакалаврською програмою професійного спрямування
«Публічне управління та адміністрування»
на тему:
«Державне та публічне управління як елементи владної діяльності»

Виконавець:
студентка факультету ФЕУП
Сабітова Крістіна Рамілівна _____
/підпис/

Науковий керівник:
д. е. н., доцент кафедри ЗЕТ та ЕП
Несененко Павло Петрович _____
/підпис/

ОДЕСА – 2024

АНОТАЦІЯ

Сабітова К. Р. «Державне та публічне управління як елементи владної діяльності».

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «бакалавра» зі спеціальності «281 Публічне управління та адміністрування» за бакалаврською програмою професійного спрямування «Публічне управління та адміністрування». – Одеський національний економічний університет. – м. Одеса, 2024 рік.

Кваліфікаційна робота бакалавра складається з трьох розділів. Об'єкт дослідження – є суспільні відносини щодо реалізації владної діяльності.

У роботі розглядається зміст і взаємозв'язок понять державного та публічного управління; розглянуто природу державного управління та його специфіка; охарактеризовано класичні та сучасні концепції державного і публічного управління.

Досліджено базові моделі науково обґрунтованого державного управління (модель циклу управління та алгоритмічна модель); розглянуто моделі державного управління в провідних країнах світу; визначено сучасну систему державного та публічного управління в Україні.

Охарактеризовано специфіку державного та публічного управління в Одеській районній раді; досліджено проблеми та перешкоди у впровадженні кращих практик у державному та публічному управлінні в Одеській районній раді; визначено рекомендації щодо покращення державного та публічного управління в Одеській районній раді.

Ключові слова: публічне управління; моделі державного управління; новий публічний менеджмент; адміністративні послуги; районна рада.

ANNOTATION

K. R. Sabitova "State and public administration as elements of governance activity."

Qualification work for obtaining a bachelor's degree in the specialty "281 Public management and administration" under the bachelor's program of the professional direction "Public management and administration". – Odesa National University of Economics. - Odesa, 2024.

The bachelor's qualification work consists of three sections. The object of research is the social relations regarding the implementation of governmental activities.

The work examines the content and interrelation of the concepts of state and public administration; the nature of state administration and its specifics are discussed; classical and modern concepts of state and public administration are characterized.

Basic models of scientifically based state administration (the management cycle model and the algorithmic model) are researched; models of state administration in leading countries of the world are considered; the current system of state and public administration in Ukraine is defined.

The specifics of state and public administration in the Odesa District Council are characterized; the problems and obstacles in the implementation of best practices in state and public administration in the Odesa District Council are investigated; recommendations for improving state and public administration in the Odesa District Council are determined.

Keywords: public administration, models of state governance, new public management, administrative services, district council.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	8
1.1. Зміст і взаємозв'язок понять державного та публічного управління	8
1.2. Природа державного управління та його специфіка	16
1.3. Класичні та сучасні концепції державного і публічного управління	23
Висновок до першого розділу	31
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	33
2.1. Базові моделі науково обґрунтованого державного управління	33
2.2. Моделі державного управління в провідних країнах світу	41
2.3. Сучасна система державного та публічного управління в Україні	48
Висновок до другого розділу	57
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ РАЙОННОЇ РАДИ	59
3.1. Специфіка державного та публічного управління в Одеській районній раді	59
3.2. Проблеми та перешкоди у впровадженні кращих практик у державному та публічному управлінні в Одеській районній раді	67
3.3. Рекомендації щодо покращення державного та публічного управління в Одеській районній раді	73
Висновок до третього розділу	80
ВИСНОВКИ	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	87

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні державне та публічне управління переживає складну трансформацію, що визначається активним проведенням різноманітних реформ в державній сфері. Необхідність реформування та нагальність якісних змін викликані низкою проблем, які, передусім, стосуються створення науково-методологічного підґрунтя державного та публічного управління, усвідомлення його провідної ролі у процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації державної політики, визначення рівня владних повноважень на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування та розподілу синтезованого (людського, інтелектуального й соціального) капіталу. Така трансформація також обумовлена подальшим розвитком концепції владної діяльності в контексті активної зміни цілей прийняття владних рішень, ускладнення завдань управління, розвитку громадянського суспільства та процесами глобалізації.

При цьому в практиці управління ситуація ускладнюється схильністю до копіювання дій та практики, що мали місце у зарубіжних країнах. Наявною є недооцінка особливостей становлення систем державного та публічного управління в окремих країнах, недостатня увага до різних аспектів становлення сучасних систем і моделей державного та публічного управління.

Варто відзначити, що проблема владної діяльності розроблялася багатьма дослідниками у межах різних суспільних дисциплін. Серед науковців, які приділяли особливу увагу питанням владної діяльності та управлінню варто відзначити таких науковців, як О. Амосов, В. Бакуменко, Ю. Бахтіна, Є. Білокур, І. Бінько, Р. Болдирєв, Є. Болотіна, А. Бондаренко, К. Ващенко, Т. Гончарук-Чолач, З. Григорова, І. Грузіна, В. Дергчова, Г. Дзюба, В. Дьяченко, О. Задихайло, В. Коломієць, О. Кілієвич, Ю. Ковбасюк, К. Кузнецова, Ю. Куц, М. Міненко, В. Мороз, Г. Мостовий, П. Надолішній, В. Носова, Н. Обушна, Г. Одінцова, В. Пугач, О. Радченко, О. Сліпущко, В. Скляренко, Ю. Сурмін, В.

Токовенко, М. Туленков, Н. Філіпова, В. Яременко та інші. Водночас з огляду на активний розвиток суспільних процесів та самого управління ці дослідження вимагають актуалізації з огляду на сьогодення.

Метою дослідження є визначення державного та публічного управління як елементів владної діяльності.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні **завдання**:

- розглянути зміст та взаємозв'язок понять державного та публічного управління;
- дослідити природу державного управління та його специфіку;
- розглянути класичні та сучасні концепції державного і публічного управління;
- визначити базові моделі науково обґрунтованого державного управління;
- розкрити моделі державного управління в провідних країнах світу;
- з'ясувати особливості сучасної системи державного та публічного управління в Україні;
- розкрити специфіку державного та публічного управління в Одеській районній раді;
- проаналізувати проблеми та перешкоди у впровадженні кращих практик у державному та публічному управлінні в Одеській районній раді;
- розробити рекомендації щодо покращення державного та публічного управління в Одеській районній раді.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо реалізації владної діяльності.

Предметом дослідження є державне та публічне управління як елементи владної діяльності.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та завдань дослідження було використано систему різноманітних методів. Зокрема аналіз та синтез використано в процесі з'ясування термінів, які стосуються державного та публічного управління. Історичний метод застосовано для з'ясування еволюцій концепцій управління. Індукцію та дедукції використано в процесі

з'ясування взаємозв'язків державного та публічного управління, їх природи та специфіки. Метод порівняння застосовано для з'ясування спільного та відмінного в специфіці державного та публічного управління в Україні та за кордоном. Прогностичний метод застосовано при розробці рекомендації щодо покращення державного та публічного управління. Системний та структурний методи застосовано в ході дослідження сучасної системи державного та публічного управління в Україні. Табличний та графічний методи використані при оформленні результатів дослідження. Узагальнення та абстрагування використано в процесі формулювання висновків дослідження.

Інформаційна база дослідження включає наукові публікації та монографічні видання українських і зарубіжних учених; нормативно-законодавчі акти України й інших країн; матеріали наукових і науково-практичних конференцій; статистичні дані та аналітичні матеріали відповідних державних органів, агентств, дані звітності підприємств, організацій і установ; матеріали соціологічних опитувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТЬ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Зміст і взаємозв'язок понять державного та публічного управління

Державне та публічне управління – це два тісно пов'язаних, але відмінних поняття, які відіграють ключову роль у сучасному управлінському та адміністративному контексті. Обидва ці терміни використовуються для опису процесів, методів та практик, за допомогою яких урядові та недержавні організації впливають на суспільство, але вони мають різні сфери застосування та акценти.

Для аналізу змісту та взаємозв'язку державного та публічного управління, доцільно використати метод аналізу, який передбачає розкладання на складові та синтезу, який передбачає об'єднання цих складових. Дані два терміни («публічне управління» та «державне управління») мають спільну складову – «управління».

Наукові дослідження поняття «правління» обов'язково пов'язані зі розглядом поняття «менеджмент». Причому найчастіше зустрічаються два підходи. Згідно з першим підходом, менеджмент і управління представляють собою два фундаментально різні типи діяльності. Таке розмежування впливає з розподілу економіки на публічний (державний) та приватний сектори. Прихильники цієї теорії аргументують, що відносини між суб'єктами та об'єктами у приватному секторі кардинально відрізняються від тих, що складаються між державними органами влади та різними інституціями, галузями та громадянами. Тому управління найчастіше застосовують в державному секторі, а менеджмент – в приватному.

Згідно з другим підходом терміни «менеджмент» і «управління» вважаються взаємозамінними. Підставою для такого узагальнення слугують сучасні тенденції. Наприклад, як державні, так і приватні організації використовують аналогічні управлінські методики та принципи, встановлюють цілі, розподіляють ресурси та аналізують ефективність своєї роботи [19, с. 5-6].

Варто також відзначити, що однією з причин неоднозначності у

використанні термінології є те, що слово «менеджмент» прийшло в Україну з іншої мови. Слово «менеджер» походить від англійського дієслова «to manage», що означає управляти або керувати, від латинського слова «manus», що перекладається як рука, що натякає на роль керівництва. Цікаво, що спочатку «to manage» могло означати «керувати конем» або «навчання коня», що вказує на давнє коріння цього терміну. В англійській мові існує близько 10-15 дієслів, які можуть бути перекладені як управління або керівництво, включаючи такі слова, як «to administrate», «to organize», і «to control». Однак, сучасне використання слова «менеджер» часто відходить від його первісного значення, оскільки цей термін може бути прикріплений до будь-якої посади в організації, навіть якщо вона не має відношення до лідерства або управління, що іноді робить його використання невиправданим (наприклад, офіс-менеджер як секретар або менеджер зі збуту як продавець).

На думку вченого М. В. Туленкова менеджмент як соціальна практика існує стільки, скільки існує потреба в організованій спільній діяльності. Основи менеджменту зароджуються з моменту, коли двоє людей об'єднують зусилля для досягнення спільної мети, яку неможливо виконати поодиночці. Таке об'єднання зусиль для досягнення спільної мети є витком менеджменту як виду діяльності, спрямованого на співпрацю. З часом термін «менеджмент» значно розширив своє значення, охоплюючи не лише виробничі, але й соціальні, політичні та культурні процеси завдяки системному підходу. Це призвело до зміни парадигми в розумінні менеджменту та управління та розгляду менеджменту як універсального принципу організації діяльності. Однак, деякі критики вважають таке широке трактування менеджменту надмірним, аргументуючи, що менеджмент і соціальне управління мають різне походження та об'єкти застосування: суспільство для управління та фірма для менеджменту. Відповідно, можна стверджувати менеджмент зосереджений на керівництві в організаціях з метою досягнення комерційного успіху, відрізняючись від управління, яке застосовується у ширшому спектрі діяльності [71, с. 101-102].

В. М. Мороз, аналізуючи зв'язок менеджменту та управління акцентує

увагу на різноманітних підходах до визначення цих термінів, стверджуючи одночасно, що «менеджмент це і є управління» та що «управління не є менеджментом. Скоріше за все, управління може виступати у вигляді менеджменту» [41].

Водночас переважна більшість науковців не сформулювала власної точки зору стосовно відмінностей управління від менеджменту. Причому обидва ці терміни розглядаються як наука, як навчальна дисципліна та як практична діяльність. Більш того, по кожному з цих термінів існують досить суттєві варіації визначень як в різній довідниковій літературі, та і при аналізі різними науковцями.

Терміни «менеджмент» і «управління» мають як спільні, так і відмінні риси. Обом поняттям притаманна спільна соціальна функція в організації – підвищення її ефективності для досягнення цілей. Вони також передбачають організацію процесів та формування певної культури в соціумі. Відмінності полягають у тому, що менеджмент включає взаємодію організації з зовнішнім середовищем і розглядає людину як цілісну систему, враховуючи її потреби, переконання та інші аспекти. Управління частіше має автократичний характер впливу, тоді як менеджмент схиляється до демократичного підходу, вважаючись соціально-культурним феноменом, що сприяє діалогу та розвитку організації. Відмінності також проявляються в орієнтації: менеджмент зосереджений на зовнішніх факторах, таких як потреби споживачів, і на зміцненні зовнішніх зв'язків організації для створення оптимальних соціальних умов. Це контрастує з управлінням, яке більше зосереджене на внутрішній ефективності та може розглядати інші організації як конкурентів, а не партнерів [71, с. 108-109].

Більш детально порівняння термінів «управління» та «менеджмент» представлено в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняння управління та менеджменту

Критерій	Управління	Менеджмент
Природа прояву	Має різноманітну природу: жива та нежива природа, соціальні системи	Сконцентровано на організаційних аспектах

Рівень прояву	Мікро та макрорівні	Зазвичай на рівні окремої організації
Складність	Більш складне та багатогранне	Спрямоване на конкретні аспекти управління
Стратегічний та тактичний рівень	Схиляється до стратегічного рівня	Більше орієнтоване на тактичний рівень
Соціально-психологічні аспекти	Менша увага до індивідуальних аспектів	Більша увага до особистості та її можливостей
Модель поведінки	Більш жорстка або безкомпромісна	Допускає делегування повноважень та відповідальності
Відповідальність	Одноосібна відповідальність	Відповідальність може бути розділена в команді
Цілепокладання	Зосереджене на ефективному використанні ресурсів	Включає визначення цілей та формування структури

Джерело: складено за даними [41].

Водночас варто відзначити, що відмінні риси, які наведені в табл. 1.1 не можуть вважатися однозначно правильними, оскільки існують різні підходи до рис менеджменту та управління. Неоднозначність розуміння управління та менеджменту породжує подальші проблеми у з'ясуванні питання змісту та взаємозв'язку понять державного та публічного управління. Так, наприклад, В. А. Носова відзначає, що з 1970-х років, на тлі інтенсивного розвитку суспільства у різних країнах, почався процес оновлення державного сектору, який був заснований на принципах нового публічного менеджменту, використовуючи ринкові підходи до управління [44, с. 209]. Тобто поняття менеджменту та управління змішуються. Саме це стало причиною поступового формування публічного та державного управління.

В цьому контексті варто поглянути на зміст понять «публічний» та «державний».

У етимологічному словнику української мови слово «публіка» описується як зібрання людей у певному місці (наприклад, глядачі або слухачі), а також може означати народ або людей в загальному [29, с. 625]. Терміни, пов'язані з «публікою», включають публікатора, публікацію, публіциста та інші, що вказують на зв'язок з громадськістю або публічністю [43]. Деякі лексикографи виводять значення слова «публічний» безпосередньо з латинського слова

«publica», що означає суспільство або народ, і трактують його як щось відкрите, відоме або організоване для загалу. В англійській мові слово «public» перекладається як громадський, публічний або державний. У юридичному контексті «публічний» використовується у таких виразах, як «публічна влада» та «публічне право», підкреслюючи, що влада виходить від народу [35, с. 292].

Вперше термін «публічне управління» був застосований англійським чиновником Десмондом Кілінгом, який вважав, що публічне управління полягає в знаходженні оптимального методу використання ресурсів для реалізації ключових цілей державної стратегії [75, с. 15].

Держава – це організована політична спільнота, яка займає певну територію і має централізовану урядову систему, що здійснює суверенну владу в межах цієї території. Вона володіє монополією на законне застосування фізичної сили, включаючи правоохоронні органи та військові формування, для підтримки порядку та захисту своїх громадян, а також для захисту своєї території від зовнішніх загроз. Держава відіграє ключову роль у регулюванні соціальних, економічних та політичних відносин у суспільстві, забезпечуючи правовий порядок, соціальну стабільність та благополуччя своїх громадян [43, с. 348].

Як справедливо зазначає Ю. В. Ковбасюк з погляду теорії управління, державу можна розглядати як складну систему з відкритим характером, яка володіє здатністю до цілеспрямованої адаптації у відповідь на зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищах, а також до самоорганізації та саморегуляції свого розвитку. Управлінський вплив здійснюється через пряме спілкування вищестоящої ієрархічної структури з підконтрольною системою, при цьому ефективність та адекватність відповіді на управлінські дії визначаються за допомогою інформації, отриманої через канали зворотного зв'язку. Таким чином, об'єкт управління не лише реагує на дії управлінця, але й активно впливає на нього, спонукаючи до перегляду та корекції управлінських рішень.

Держава як об'єкт управління виникла як ключовий елемент структури суспільства, що постійно еволюціонує разом з ним, адаптуючись до його потреб.

Це сприяє активізації процесів державного розвитку, включаючи зміни в основних аспектах державного устрою: формі правління, політичному режимі, адміністративно-територіальній структурі, місії, цілях і функціях держави, розподілі повноважень між її гілками та вищими органами влади, а також у структурі та основних завданнях державних органів [21, с. 17].

Галузь державного управління почала формуватися в Україні на зламі 80-90-х років XX століття. Вона охоплює управління економічними, соціальними сферами та відносинами, стаючи ключовою складовою загального управління суспільством, державою та її регіонами. Основна мета державного управління полягає у впровадженні організаційних і структурованих ініціатив у життєдіяльність суспільства, людей та довкілля.

Згідно з класичним визначенням, управління розглядається як діяльність держави або її органів, що відбувається поза рамками законодавства та судочинства. Це визначення підкреслює роль державного управління та уряду як виконавчої гілки влади, а також місцевого самоврядування у реалізації управлінських функцій. В класичній моделі державного управління основними характеристиками є управління державними справами, централізація, концентрація ресурсів та служіння національним інтересам [73, с. 45].

Таким чином, державне управління як незалежний вид державної активності можна визначити як комплекс елементів державної влади з виконавчо-розпорядчими функціями, спрямованими на регулювання в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Ця сфера управління зосереджена на виконанні законів, політик та програм, прийнятих урядом та включає в себе різноманітні види діяльності, такі як формулювання політики, планування, організація, керівництво та контроль за реалізацією урядових ініціатив і служб. Основна мета державного управління полягає в ефективному та ефективному використанні ресурсів для досягнення цілей, визначених урядом, з мінімальними витратами для суспільства.

Публічне управління, з іншого боку, має ширше охоплення і включає в себе не тільки діяльність урядових організацій, але й взаємодію з недержавними

організаціями, приватним сектором та громадянським суспільством. Воно охоплює широкий спектр видів діяльності, спрямованих на управління публічними справами та ресурсами на користь суспільства. Публічне управління зосереджене на розробці та впровадженні політик, які сприяють загальному благу, та на взаємодії між різними зацікавленими сторонами для досягнення суспільних цілей.

Сучасні науковці публічне управління уявляють як цілеспрямоване та організоване впливання суб'єктів публічної влади, включаючи державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські організації, на суспільні процеси в рамках їхніх функцій і повноважень з метою досягнення цілей, що мають суспільну користь [32, с. 46]. Відтак, термін «публічне управління» не слід сприймати як синонім до «державного управління», адже він охоплює ширший круг учасників і має більш глибокий зміст. Публічне управління сприяє взаємодії між політичною системою, державним апаратом, місцевим самоврядуванням та активно залучає громадськість до контролю за діяльністю всіх органів публічної влади.

Основна відмінність між державним та публічним управлінням полягає в їхньому фокусі та сфері застосування. Державне управління зосереджене на внутрішніх процесах урядових організацій і на виконанні урядових програм та політик. Публічне управління має ширший охоплення, включаючи взаємодію між урядом, приватним сектором, недержавними організаціями та громадянами для досягнення загального блага. Обидва ці поняття важливі для розуміння того, як уряди та інші публічні інституції функціонують та взаємодіють з суспільством, і вони часто перетинаються та доповнюють одне одного у практиці.

В табл. 1.2 представлено порівняння рис державного та публічного управління.

Таблиця 1.2

Порівняння рис державного та публічного управління

Критерій	Державне управління	Публічне управління
----------	---------------------	---------------------

Фокус	Виконавча влада та її структури	Ширше коло учасників, включаючи уряд, приватний сектор, неприбуткові організації
Мета	Впровадження політики та надання послуг	Покращення ефективності публічних служб через управління, політику, адміністрування
Завдання	Управління державними інституціями, виконання законів	Аналіз політик, управління проектами, оцінка програм
Взаємодія з секторами	Обмежена взаємодією з державним сектором	Активна взаємодія з різними секторами суспільства
Орієнтація	Внутрішньо-організаційна	Орієнтована на суспільство
Підходи до управління	Традиційні бюрократичні підходи	Сучасні підходи, що включають стратегічне планування, управління за результатами, гнучкість у прийнятті рішень

Джерело: складено за даними [9; 44; 73].

Табл. 1.2 відображає загальні риси та відмінності між державним та публічним управлінням, але важливо розуміти, що в реальному світі можуть бути перетини та взаємодії між цими двома сферами.

На думку О. А. Задихайло розгляд категорій «державне управління» та «публічне управління» дозволяє зробити висновок, що вони всі є елементами ширшої системи управління, взаємопов'язаними як загальне поняття та його складові. Вони мають як спільні, так і відмінні особливості, що не дозволяє їх повністю ототожнювати. Публічне управління виступає як більш широка категорія, охоплюючи діяльність не тільки державних органів, але й місцевого самоврядування та громадських організацій, спрямовану на досягнення цілей важливих для суспільства, і передбачає участь громадськості в контролі за діяльністю усіх органів публічної влади. Основною особливістю державного управління є вплив державної влади на суспільні процеси [32, с. 48].

Є. І. Білокур вважає, що терміни «публічне» та «державне» у комбінації з «управлінням», мають різницю в значенні, особливо коли йдеться про суб'єктів, які здійснюють ці дії. «Публічне» охоплює діяльність як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, тоді як «державне» вказує на діяльність, що здійснюється суб'єктами державної влади або іншими суб'єктами від імені держави. Публічне управління включає в себе як державне управління, так і

місцеве самоврядування.

Часто при аналізі державного та публічного управління звертається увага на термінах «врядування» та «адміністрування». Врядування більше пов'язане з політичною діяльністю, формуванням та реалізацією державної політики, переважно як діяльність уряду та впровадження політичних рішень. Адміністрування ж є технічною частиною управління, яка виконується на професійній, аполітичній основі, слугуючи підтримкою для врядування. Однак, аналізуючи державне управління, не можна повністю відокремити політичний аспект. Державне управління інтегрує як політичний, так і адміністративний аспекти, хоча формування політики є лише частиною державного управління і представляє собою ширше та складніше поняття, яке не обмежується лише діяльністю державних управлінських органів.

1.2. Природа державного управління та його специфіка

Державне управління розглядається як область знань і вид соціальної активності, що охоплює практичні аспекти управління державною організацією та регулювання суспільних процесів. За словниковими визначеннями, державне управління представляє собою систематичний та регулятивний вплив держави на суспільство для його організації та прогресу, опираючись на державні повноваження [29, с. 121].

Суть державного управління полягає у діяльності державних органів, спрямованій на створення умов для ефективного виконання державних функцій, захисту основних прав і свобод громадян, гармонізації інтересів у суспільстві та між державою і громадянами, а також забезпечення суспільного розвитку за допомогою відповідних ресурсів.

Організаційно-регулятивний вплив держави можна поділити на політичну та адміністративну складові. Політичне управління займається формуванням та реалізацією державної політики, тоді як адміністрування втілює цю політику в життя через виконання прийнятих рішень. Державне управління відрізняється раціональністю, оскільки воно організовано для вирішення конкретних завдань і

має чітку структуру управління на трьох рівнях:

- вищому, де визначаються стратегічні цілі та політика;
- середньому, де здійснюється функціональне управління;
- нижньому, де відбувається безпосереднє задоволення соціальних потреб

через надання державних послуг [39, с. 25].

В рамках теорії адміністративного права розрізняли два ключові підходи до тлумачення поняття «державного управління». Під державним управлінням у широкому розумінні малося на увазі цілеспрямоване та організаційне впливання, здійснюване всіма типами державних органів, включно з законодавчими, виконавчими та судовими гілками влади, на різні аспекти суспільних відносин. У той же час, державне управління у вузькому сенсі вважалося специфічним організаційним впливом, який здійснюють лише органи виконавчої влади на певні сектори суспільних відносин [32, с. 45].

Є. І. Білокур зазначає, що «широке» розуміння державного управління охоплює всі види діяльності держави та її владних проявів, що дозволяє аналізувати державне управління як частину загальної соціальної системи управління. Цей підхід допомагає виділити державні управлінські інститути від інших недержавних організацій та інститутів. Він також дозволяє створити системну модель управління, підкреслюючи складні взаємозв'язки між різними державними органами в процесі виконання владних функцій, включаючи законодавчі, виконавчі та судові гілки.

З іншого боку, «вузьке» тлумачення державного управління вважається більш відповідним для адміністративно-правової науки. Воно визначає державне управління як окремий вид діяльності з підзаконним, виконавчо-розпорядчим характером, зосереджений на практичній реалізації державних завдань у різних сферах. Таке визначення підкреслює унікальність державного управління, відмінну від інших форм влади, та акцентує на спеціальних суб'єктах управління, які виконують нормативно-правові акти. Цей підхід визначає державне управління як форму соціального управління, що включає виконавчі та розпорядчі дії, здійснювані на основі законодавства, з метою організації,

координації та напрямку суспільних відносин і процесів.

З наукової точки зору, глибоке розуміння природи та сутності державного управління вимагає комплексного аналізу цього явища як системи та процесу, що взаємодіє з соціальним середовищем. Система державного управління складається з підсистем цілей і принципів, через які держава впливає на суспільне життя. Цей вплив реалізується через правові норми та організаційні структури, включаючи державний апарат і бюрократію, а також через використання ресурсів і встановлення прямих та обернених зв'язків між управлінськими суб'єктами та об'єктами.

Також важливим є розуміння взаємозв'язку між поняттями «державне управління» і «політика». Політика, як вища сфера управління суспільними процесами, має вирішальне значення у порівнянні з державним управлінням. В. Дьяченко пропонує термін «політико-адміністративне управління» для опису взаємодії між державою та суспільством, а також для підкреслення співпраці між різними рівнями влади, інтегруючи ключові аспекти теорії державного та політичного управління [27, с. 20].

Варто відзначити, що у науковому дискурсі існують різні інтерпретації феномену політики, які можна узагальнити у чотири основні підходи:

1. Політика розглядається як сукупність відносин між людьми (або групами), що включає гармонію, підпорядкування, домінування, конфлікт та боротьбу, як у межах країни (внутрішня політика), так і між державами (зовнішня політика), базуючись на ідеї взаємодії та спільного вирішення державних справ.

2. Політика ідентифікується з іншими політичними явищами, такими як влада та держава, з акцентом на управлінську діяльність та організацію державного контролю, а також на природну схильність людини до участі у загальних справах.

3. Функціональний підхід вбачає політику через її конкретні функції, такі як управління, розподіл ресурсів, забезпечення миру, з урахуванням того, що ці функції можуть змінюватися з часом.

4. Телеологічний підхід визначає політику через цілі, які вона прагне досягти [39, с. 27].

Таким чином, політика є діяльністю, спрямованою на організацію суспільства та узгодження інтересів різних груп за допомогою владних відносин домінування та підпорядкування. Вона охоплює керівництво, об'єднання матеріальних та духовних аспектів суспільства, організаційні принципи, зосереджені навколо інтересів, та владу як вираження волі одних над іншими.

Однак політика обов'язково має зв'язок владою. Влада виступає ключовим інструментом реалізації політики та є одним із основних елементів у системі управління. Вона присутня в будь-яких стабільних об'єднаннях людей, включаючи класи, етнічні спільноти, групи та колективи, і представляє собою взаємовідносини між суб'єктом та об'єктом управління, характеризуючись особливим вольовим ставленням. Ефективність влади найкраще досягається через легітимні інституції, з авторитетом та підтримкою суспільства, де держава виступає як головний політичний інститут.

Державна влада є вищим вираженням політичної влади, реалізуючись через спеціалізований апарат на певній території з можливістю використання організаційних та правових засобів примусу. Відносини між поняттями «політика», «влада», «держава» та «державне управління» демонструють їх взаємозалежність, де політика вимагає своєї реалізації через владу держави, яка безпосередньо займається державним управлінням суспільними процесами.

В. В. Токовенко відзначає, що державне управління являє собою свідому та цілеспрямовану діяльність державних інституцій, спрямовану на втілення політики. На думку науковця політична влада є первинною у відношенні до управління, оскільки не всі учасники управлінського процесу мають реальну владу, але ті, хто наділений владними повноваженнями, виконують специфічні управлінські функції. Відсутність управління ускладнює існування суспільства як складної саморегульованої системи, адже соціальне управління неможливе без влади, легітимність якої підкріплена інституціями. Управління, як організаційна діяльність держави, спрямоване на досягнення її цілей через вплив

на свідомість, волю та інтереси людей [70, с. 16].

В цьому контексті на особливу увагу заслуговує питання функцій державного управління. при цьому слід відзначити, що в літературі відсутнє єдине визначення цього поняття.

Слово «функція» має корінь у латинському слові *functio*, що перекладається як «виконання» або «активність», і визначає діяльність, націлену на досягнення певної мети. Функція описує роль, обов'язки, або сферу діяльності особи чи об'єкта, їх призначення або внесок у систему, до якої вони належать, сприяючи її збереженню або розвитку. У наукових працях термін «функція» часто застосовується для позначення напрямку діяльності або як узагальнення основних завдань, цілей чи призначення чогось або когось.

На думку Є. І. Білокур «зміст та обсяг функцій державного управління напряму залежить від того, який зміст вкладається у поняття «державне управління». Функції державного управління автор визначає як «відносно самостійні й однорідні складові змісту державно-управлінської діяльності, що відображають окремі напрями цієї діяльності та здійснюються уповноваженими на те органами державного управління, націлені на забезпечення виконання цілей та завдань державного управління» [7, с. 53].

Опираючись на принцип універсальності управління, який стверджує, що управлінські функції є спільними для як державного, так і приватного секторів, класифікація цих функцій зазвичай базується на загальноприйнятій класифікації у сфері менеджменту: планування, координація, мотивація, облік та контроль [5, с. 87]. Водночас сучасні науковці функції державного управління трактують значно ширше і на цій підставі виокремлюють досить великий перелік функцій, які класифікують за різними критеріями. Так, наприклад, Є. І. Білокур виокремлює дві групи функцій залежно від спрямованості (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Класифікація функцій державного управління залежно від спрямованості

Категорія функцій	Функції державного управління
Соціально-	державне планування, державне регулювання, державний контроль,

орієнтовані	управління об'єктами державної власності
Внутрішньо-орієнтовані	планування, кадровий менеджмент, організація, координація, керівництво, розпорядництво, контроль

Джерело: складено за даними [7, с. 143].

Важливо відрізняти функції державного управління від його форм та методів. Методи державного управління представляють собою засоби та способи досягнення цілі, які державні органи (або посадові особи) використовують для прямого та цілеспрямованого впливу на об'єкти, що перебувають під їхнім контролем. Форма державного управління, у свою чергу, є зовнішнім проявом конкретних дій, вжитих державними органами для досягнення цілей, поставлених перед ними.

Методи управління проявляють себе через форми взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління та через встановлені між ними зв'язки. Вони тісно пов'язані з державно-владними повноваженнями, які кореспондують з функціями державного управління. Методи державного управління вирізняються кількома характеристиками:

- їх застосування відбувається в контексті державного управління;
- вони слугують для здійснення керівного впливу з боку суб'єктів управління;
- використовуються цими суб'єктами як засоби для виконання їх компетенцій;
- мають певну форму та зовнішнє втілення [21, с. 137].

До державного управління слід підходити як до певної системи, яка включає низку елементів. В широкому розумінні, об'єктами державного управління є ті аспекти суспільного життя, які безпосередньо пов'язані з виробництвом матеріальних та духовних благ, а також зі створенням соціальних умов для життєдіяльності людей. Ці об'єкти можна класифікувати за сферами їхнього впливу: економічною, соціальною та культурно-духовною тощо. Серед ключових об'єктів державного управління виділяються суверенна територія країни, її населення, включаючи індивідуальних осіб, громадські організації, а

також державні управлінські структури та їхні функції. Перелік та розуміння об'єктів державного управління можуть еволюціонувати відповідно до соціального розвитку суспільства.

Іншим ключовим компонентом системи управління є управляюча підсистема. Її унікальність полягає в тому, що її складові, виступаючи в ролі суб'єктів управління, здійснюють повноваження, визначені нормативно-правовими актами. Група суб'єктів управління формує певну структуру. З теоретичної точки зору, суб'єкти управління об'єднуються в різноманітні підсистеми в залежності від характеру їх діяльності та організаційної структури. Структурні одиниці управлінської підсистеми, як суб'єкти управління, виконують ключові управлінські функції у межах своєї компетенції. Структура підсистеми відображає її статичний аспект, тоді як функції демонструють її динаміку [12, с. 253].

Ще одним важливим терміном, який необхідно розглянути для розуміння природи державного управління є його механізм.

На думку О. В. Радченко механізм державного управління представляє собою комплексну систему, яка включає інституції, структури, послідовні дії, форми, стани та процеси в рамках держави як результат організованої діяльності людей. Ця система спрямована на задоволення інтересів та потреб населення та вирішення актуальних соціально-політичних питань через державне регулювання суспільного життя, опираючись на загальноприйняті соціальні цінності, норми та правила. Вона служить засобом виконання державних функцій з органами державного управління як виконавцями [63, с. 67].

Механізми державного управління можна класифікувати залежно від сфери суспільного життя, до якої вони застосовуються, їх функціонального призначення, рівня впливу та суб'єкта управління. Ці механізми використовуються державою для розв'язання конкретних проблем суспільного розвитку. Г. Одінцова підкреслює, що механізм державного управління є засобом вирішення суперечностей, послідовною реалізацією дій, які ґрунтуються на ключових принципах, цілеспрямованості та функціональній

активності, використовуючи відповідні методи управління для досягнення поставленої мети [22, с. 12].

Варто також відзначити, що державне управління, подібно до інших форм суспільного управління, функціонує в рамках суспільства та відіграє соціально значущу роль. Його основна мета – це прогнозування та вирішення соціальних проблем, попередження їх появи, надання ефективних послуг громадянам, а також розробка та впровадження стратегій суспільного прогресу. Важливим аспектом є роль державного управління як забезпечувального фактору в суспільстві. Через механізми державного управління держава має на меті підтримувати стабільність, функціонування та розвиток суспільства. Ефективність державних інститутів у виконанні цієї підтримуючої функції визначає їхню необхідність та значимість для суспільства.

1.3. Класичні та сучасні концепції державного і публічного управління

Сучасне управління є результатом активного розвитку теорії та її коригування практикою на протязі значного часу. Суспільство розвивається та існує як складна соціальна система, формуючи власні закономірності, принципи та правила, які виконують роль інтеграції її складових. Незважаючи на наявність спільних соціальних цілей та взаємозалежності людей у рамках національної політики та економіки, це не усуває протиріч між ними, які призводять до постійних конфліктів у повсякденному житті [16, с. 73].

Це підкреслює важливість та необхідність управління в суспільстві, оскільки ефективне управління допомагає вирішувати ці протиріччя, забезпечувати соціальну стабільність та гармонію. Управління стає ключовим інструментом для координації інтересів різних груп та індивідів, сприяючи реалізації спільних цілей та задоволенню потреб суспільства в цілому. Воно дозволяє ефективно розподіляти ресурси, планувати розвиток, вирішувати конфлікти та адаптуватися до змін, забезпечуючи таким чином прогрес та добробут. Такий підхід справедливий для різних рівнів: малої чи великої соціальної групи; громадян, які об'єдналися в державу; держав, які утворили

певний союз тощо.

Суспільство, будучи об'єктом управлінської діяльності, стимулює до реформування та оновлення суб'єкта управління, змушуючи його, як керівну підсистему, приймати нові якості. Це вимагає від суб'єкта управління та об'єкта, що ним керується, створення оновленого механізму взаємодії та нагляду, що відповідає сучасним вимогам.

Цей процес сприяє появі нових концепцій управління, які враховують динамічний розвиток суспільства та його потреби. Розвиток теорій управління відбувається у відповідь на зміни в соціальних, економічних та політичних умовах, вимагаючи від управлінських підходів більшої гнучкості, адаптивності та інноваційності. Виникнення нових концепцій управління не тільки відображає зміни в суспільстві, але й спрямоване на підвищення ефективності управлінських процесів, забезпечення сталого розвитку та задоволення потреб громадян.

Поняття «концепція» в сучасних словниках означає систематизовану сукупність ідей, принципів та поглядів, яка формує теоретичну основу для дослідження, розуміння або вирішення певних питань чи проблем. Вона слугує фундаментом для розробки стратегій, методів діяльності або наукових досліджень, дозволяючи систематизувати знання в певній області та надаючи орієнтири для аналізу та практичної реалізації. Концепція допомагає визначити ключові елементи, зв'язки між ними та основні напрямки розвитку в контексті вивчення або управління явищами [43, с. 417].

Базис для формування концепцій державного управління, які набули системного характеру лише в другій половині XIX – на початку XX ст. заклали видатні представники філософської думки, такі як Платон та Аристотель, Фома Аквінський та Уікліф, Г. Гроцій та Б. Спіноза, Д. Лок, Ш. Монтеск'є та Ж.-Ж. Руссо, І. Кант та Г. Гегель, які намагалися пояснити механізми управління суспільством, визначити особливості суспільного договору з державою, обґрунтувати її природу.

В другій половині XIX – на початку XX ст. виникли та активно розвивалися ціла низка концепцій менеджменту, на яких в подальшому будувалося державне

управління (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Концепції менеджменту другої половини XIX – початку XX століття

Концепція	Характеристика
Науковий менеджмент	Зосереджений на оптимізації робочих процесів, ефективності праці та введенні наукових методів управління для підвищення продуктивності.
Адміністративний менеджмент	Фокусується на організаційній структурі та адміністративних процесах, включаючи планування, організацію, керівництво та контроль, для досягнення цілей організації.
Теорія бюрократії	Описує управління як ієрархічну структуру з чітко визначеними правилами та процедурами, де кожен працівник має визначені обов'язки та відповідальність. Підкреслює важливість формальної організаційної структури для ефективності управління, завантаження завдань та функцій, а також використання відповідних методів управління для досягнення поставленої мети.

Джерело: складено за даними [69; 22].

Багато уваги приділялося лідерству, зокрема активно розвивалися концепція ситуаційного лідерства, теорія обміну та трансформаційного лідерства, лідерство-служіння, теорія емоційного лідерства, теорія «двигуна лідерства», концепція об'єднуючого лідерства, теорія опосередкованого та розподіленого лідерства.

Поступово менеджмент з приватної сфери все більше почав застосовуватися в державному управлінні. Концепції державного управління, що були розроблені в рамках класичної парадигми з її переважно прагматичним підходом у другій половині XX-го століття, отримали розвиток завдяки включенню до них таких аспектів як:

- політичний аналіз, що включає вивчення політичних процесів та їх вплив на управління;
- мотиваційна теорія, яка зосереджується на вивченні того, як мотивувати працівників для досягнення кращих результатів;
- теорія прийняття рішень, що досліджує процеси та методи оптимального вибору рішень;
- теорія регулювання конфліктів та основні принципи конфліктології, які

допомагають управлінню вирішувати конфліктні ситуації;

- управління людськими ресурсами, що включає стратегії та практики залучення, розвитку та утримання персоналу;

- аналіз ефективності управлінської діяльності, який зосереджений на оцінці результативності управлінських рішень та дій [69, с. 23].

Поступово державне управління все більше інтегрується з економічними, політичними та організаційними теоріями, що дозволяє говорити про включення аспектів наукового аналізу складних соціальних феноменів та процесів у рамках неklasичного наукового підходу. Основною характеристикою нового підходу є здібність державного управління адаптуватися та регулювати соціальні зміни, забезпечуючи не лише гнучке відгук на них, але й створення основи для їх передбачення та розробки ефективних управлінських стратегій для керування цими змінами та їх наслідками. Соціологічний підхід, який є традиційним для західного розуміння суспільства, слугує теоретичною базою для аналізу цих процесів, демонструючи еволюцію наукового розуміння соціальних процесів через еволюційні, циклічні, діалектичні та розвитково-орієнтовані етапи.

На межі 1980-х та 1990-х років у країнах Заходу, завдяки швидкому розвитку приватного сектору в умовах вільного ринку, видатні економісти мали змогу порівняти ефективність приватного та державного секторів. Вони дослідили, чому приватний сектор показує кращі результати. Виявилось, що традиційні методи управління в державному секторі, засновані на бюрократії, стикаються з низкою проблем, які перешкоджають їхньому розвитку та адаптації до сучасних викликів. Серед цих проблем – негнучкість, складнощі з обігом кадрів, неефективність у визначенні потреб населення в державних послугах через відсутність відповідної пропозиції, та надмірне регулювання. Ці виклики призводять до низької заробітної плати в публічному секторі, сприяють корупції та використанню службового становища без належної мотивації працювати на користь громади. Така ситуація робить державну службу та місцеве самоврядування менш привабливими для кваліфікованих фахівців, які, керуючись логікою власної вигоди, віддають перевагу працевлаштуванню в

приватному секторі.

Усвідомлюючи потенційні негативні наслідки застарілих підходів до управління, представники інтелектуальних кіл розвинених країн почали розробляти нову концепцію. Ця концепція мала на меті допомогти державному сектору покращити якість та ефективність своєї діяльності, краще відповідати на потреби та очікування платників податків та суспільства загалом.

Такою концепцією, за рахунок якої відбулася спроба подолати недоліки класичної моделі державного управління стала «New public management» («нове державне управління», «нове державне адміністрування», «новий державний менеджмент»). С. Осборн акцентує увагу на трьох ключових підходах до впровадження державної політики та надання державних послуг. Перший підхід, який домінував з кінця 19-го століття до кінця 1970-х – початку 1980-х років, характеризується як традиційне публічне адміністрування. Другий підхід, що охоплює період з кінця 1970-х до початку 21-го століття, відомий як ера нового державного (публічного) менеджменту [78, с. 3].

«New Public Management» був інноваційним підходом у сфері державного управління, який набув популярності наприкінці XX-го століття. Цей підхід зосереджений на впровадженні в публічний сектор принципів та практик, характерних для приватного сектору, з метою підвищення ефективності, продуктивності та орієнтації на клієнта. Дана концепція пропагує більшу автономію державних установ у прийнятті рішень, акцентує на важливості результативності та якості наданих послуг, а також на використанні конкуренції та контрактної системи як засобів досягнення цих цілей. Цей підхід також підкреслює значення вимірювання продуктивності та встановлення чітких цілей для покращення управлінської діяльності.

Застосування «New Public Management» вимагає від державних органів більшої гнучкості та інноваційного мислення, а також готовності до реформування традиційних бюрократичних структур, що передбачає перегляд існуючих процесів, впровадження нових технологій та методів управління, що дозволяє підвищити відповідальність та прозорість у діяльності державних

установ. NPM спрямований на створення умов, за яких публічний сектор може ефективно відповідати на змінні потреби суспільства, забезпечуючи високу якість послуг за оптимальним використанням ресурсів [24, с. 146].

Третій підхід, що почався на зламі століть, відзначається переходом до нового публічного врядування (New Public Governance, NPG), який представляє сучасний етап розвитку у сфері державного управління.

«New Public Management» був зосереджений на впровадженні в публічний сектор методів і практик, характерних для приватного сектору, з метою підвищення ефективності, продуктивності та орієнтації на клієнта. Ця концепція пропагувала більшу автономію державних установ, використання конкуренції, контрактної системи для надання послуг, а також акцентує на важливості результативності та ефективності управління. Цю концепцію називають ще постбюрократичною [40, с. 25].

Однак деякі елементи концепції «New Public Management» виявились недостатньо ефективними та потребували адаптації до сучасних потреб. Як зазначає Є. В. Болотіна, практика реформування державного управління в різних країнах показала протиріччя та неоднозначність впливу цих змін. Традиційний підхід до публічного адміністрування, заснований на ієрархічному управлінні без значної участі громадян у процесі прийняття рішень, продовжував переважати. Управлінський персонал часто не мав достатньої підготовки для ефективної взаємодії з громадськістю, що призводило до недостатньої реалізації взаємозв'язків між управлінськими структурами та суспільством [10, с. 98].

Натомість «New Public Governance» розширює підхід до управління в публічному секторі, акцентуючи на важливості співпраці між різними секторами суспільства (державним, приватним, та неурядовим) для досягнення суспільних цілей. Дана концепція зосереджена на мережевій взаємодії, де управління вважається більш горизонтальним процесом, що включає різноманітні зацікавлені сторони в процес прийняття рішень та надання послуг. Цей підхід підкреслює значення діалогу, партнерства та колаборації для вирішення суспільних проблем [62, с. 16].

Варто також звернути увагу на те, що усунення прогалин у традиційному державному управлінні призвело до створення нової концепції управління, відомої як «Good Governance» (гідне управління). Суть цієї концепції зосереджена на пріоритетному вирішенні соціальних викликів та, відповідно, на зменшенні соціальної нерівності та бідності, особливо у країнах, що перебувають на шляху розвитку. Крім того, вона спрямована на забезпечення демократичних перетворень держави та її службовців у рамках взаємодії з суспільством.

«Good Governance» є ширшою концепцією порівняно з «New Public Governance» та охоплює принципи ефективного, прозорого, відповідального, справедливого та інклюзивного управління на всіх рівнях - від місцевого до глобального. «Good Governance» стосується не лише публічного сектору, але й приватного та громадського секторів, наголошуючи на важливості дотримання прав людини, забезпечення рівного доступу до ресурсів та послуг, ефективного використання ресурсів, боротьби з корупцією та залучення громадян до управлінських процесів. Водночас «Good Governance» не витісняє існуючі моделі управління, але інтегрує їх у нову схему, засновану на принципах рівноправного партнерства. Ця концепція передбачає створення менш ієрархічної, більш адаптивної та людиноцентричної системи управління, яка сприяє залученню громадян до активної участі у вирішенні соціальних питань. Незважаючи на те, що деякі дослідники стверджують про відсутність універсальних стандартів «Good Governance», існують джерела, які виокремлюють загальноприйняті елементи цієї моделі, підкреслюючи її унікальні характеристики [10, с. 99].

Сучасне тлумачення концепції державного управління деякими вченими в Україні стало значно ближчим до ідеї публічного управління. В. Д. Бакуменко вказує на те, що погляди на суть державного управління змінилися з розвитком демократії та формуванням громадянського суспільства у світі, зокрема в Україні. Тепер ключовим елементом у державному управлінні є взаємодія між державою та громадянським суспільством, на відміну від колишнього розуміння, яке акцентувало на організаційній та регуляторній ролі держави в суспільстві,

заснованій на владних повноваженнях [3, с. 74]. Таким чином, оновлене бачення державного управління тепер перегукується з концепцією публічного управління.

На думку І. Бінько державне управління має унікальну внутрішню структуру, яка охоплює систему державних органів та установ, а також об'єкти державної власності. Це означає, що основним об'єктом управлінської діяльності держави є її власний апарат, створений і розроблений спеціально для виконання зовнішніх функцій через публічне адміністрування. Таке адміністрування включає надання різноманітних публічних послуг суспільству, яке не тільки створило державу, але й є основним бенефіціаром і власником влади в ній. Ця модель управління відображає глибоку взаємозалежність між державою та громадянським суспільством, де держава виступає як слуга інтересів громадян, забезпечуючи організацію та регулювання суспільного порядку, а також сприяння соціальному добробуту через ефективне управління своїми ресурсами та установами. Таким чином, державне управління виходить за рамки простого контролю та регулювання, перетворюючись на комплексну систему взаємодії з громадянським суспільством, спрямовану на задоволення його потреб та аспірацій [9, с. 43].

Розвиток концепції «публічного управління» відбувся на тлі процесів децентралізації управління, які передбачали делегування деяких державних повноважень місцевим органам самоврядування та недержавним організаціям. В результаті, виконання управлінських завдань у сфері публічного управління стало залучати не тільки державні установи, але й інші суб'єкти з управлінськими повноваженнями, включаючи місцеве самоврядування та громадські організації.

Висновок до першого розділу

Підводячи підсумки, можна зробити наступні висновки:

По-перше, державне управління – це процес, за допомогою якого державні органи здійснюють владні та адміністративні функції, спрямовані на регулювання суспільних відносин та виконання законів. Публічне управління

охоплює діяльність не тільки державних, але й муніципальних органів, а також інших суб'єктів, які забезпечують надання послуг громадськості та виконання функцій у сфері загального інтересу. Спільним для державного та публічного управління є їх орієнтація на задоволення суспільних потреб та інтересів, відмінність полягає в ширшому охопленні публічним управлінням, яке включає в себе взаємодію з громадськістю та приватним сектором, на відміну від державного управління, зосередженого на виконанні лише владних функцій.

По-друге, природа державного управління полягає в систематичному, цілеспрямованому процесі, через який державні органи використовують адміністративні, правові та фінансові інструменти для реалізації встановлених законом завдань і цілей. Ця діяльність має властиву їй специфіку, що включає владні повноваження, відповідальність перед суспільством, а також обов'язок забезпечувати порядок, соціальний захист, економічний розвиток та ефективне використання ресурсів держави. Державне управління відрізняється від інших форм управління своєю здатністю до примусу на основі закону, а також унікальною роллю в реалізації суверенних функцій і забезпеченні загального блага.

По-третє, класичні концепції державного і публічного управління зосереджуються на ієрархічній структурі, формалізованих процедурах та ролі закону в управлінні, акцентуючи на важливості бюрократії, правил та норм як засобів досягнення ефективності та стабільності. Вони підкреслюють роль централізованого планування, контролю та управління ресурсами, а також важливість раціональності у прийнятті рішень. Сучасні концепції, такі як «New Public Management», «New Public Governance» та «Good Governance», навпаки, відходять від строгої бюрократії до більш гнучких, децентралізованих форм управління, що сприяють інноваціям, ефективності та залученню громадян до управлінського процесу. Вони підкреслюють значення партнерства між державним, приватним секторами та громадськістю, а також акцентують на відповідальності, прозорості та орієнтації на результати як ключових елементах ефективного управління.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Базові моделі науково обґрунтованого державного управління

Модель управління представляє собою комплексну теоретичну концепцію, що охоплює цілісний набір ідей та уявлень про організацію та функціонування системи управління. Вона детально описує структуру управлінської системи, її ключові функції, механізми взаємодії з різноманітними суб'єктами внутрішнього та зовнішнього середовища, а також способи адаптації до постійно змінюваних умов.

На думку І. П. Бегей модель управління включає основні управлінські принципи, стратегічне планування, визначення мети та завдань організації, модель також акцентує увагу на цінностях, які лежать в основі діяльності, описує організаційну структуру та визначає правила та механізми взаємодії між її компонентами. Додатково, модель управління може включати аналіз потенційних ризиків та стратегії їх мінімізації, опис процесів прийняття рішень, механізми моніторингу та оцінки ефективності, а також методи забезпечення зворотного зв'язку та стимулювання працівників [6, с. 17]. Таким чином, модель управління слугує фундаментом для розробки та реалізації ефективної стратегії управління, спрямованої на досягнення визначених організацією цілей.

Варто зазначити, переважна більшість науковців акцентують увагу на тому, що основні положення та моделі управління в соціальних системах поширюються на усі рівні. Це в повній мірі стосується і державного управління. Базовою серед науковців вважається так звана класична модель циклу управління.

Управління в соціальних системах характеризується як процес з універсальною структурою, який передбачає чітке визначення цілей, функцій та об'єктів дії. Цей процес включає в себе взаємодію між суб'єктом та об'єктом управління через різноманітні управлінські дії, що впливають з прийнятих рішень і реалізуються через комунікацію.

Тобто в основі циклічної системи управління лежить той факт, що процес управління утворюється між суб'єктом та об'єктом управління. Цикли управління знаходять застосування на всіх ієрархічних рівнях у соціальних системах. Особа, яка є базисом будь-якої соціальної системи, в залежності від ситуації та рівня управління, може виступати як в ролі суб'єкта, так і в ролі об'єкта управління. Таким чином, цикли управління можуть реалізовуватися у відносинах, де учасники є одночасно і суб'єктами, і об'єктами, а також у взаємодіях між рівнозначними суб'єктами або між різними рівнями управління (тобто як в суб'єкт-об'єктних, так і в суб'єкт-суб'єктних відносинах на одному рівні чи міжрівнями). Кількість таких циклів є значною, і більшість з них характеризуються відсутністю синхронізації в часі та просторі.

Схематично в найбільш спрощеному вигляді цю модель можна представити наступним чином (рис. 2.1).

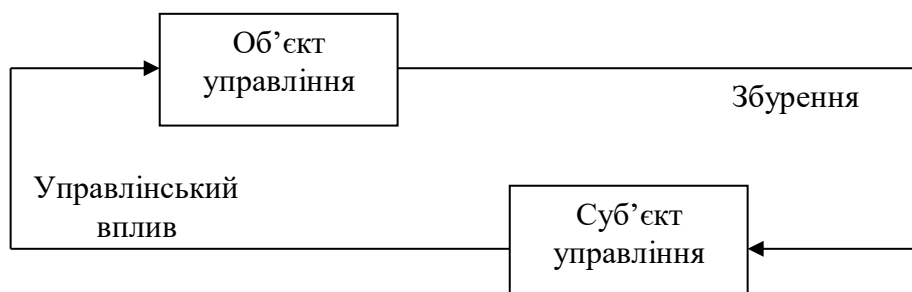


Рис. 2.1. Модель циклу управління

Джерело: складено за даними [2].

Управлінські впливи, будучи виразом управлінських рішень, можуть мати ширше поле дії, особливо у соціальних системах, і спрямовані на ініціювання змін у поведінці об'єкта управління для досягнення позитивних змін у середовищі.

Об'єкт управління маніфестує себе через різноманітні дії та події, що охоплюють широкий спектр сфер діяльності і спричинені змінами у соціальних системах, що умовно називаються «збуреннями». Ці збурення можуть означати як фактичні зміни в діяльності системи, так і зміни її станів.

Суб'єкт та об'єкт управління перебувають у неперервній взаємодії,

реагуючи один на дії іншого. Управлінські впливи можуть розглядатися як реакція на дії об'єкта з метою їх корекції або, навпаки, дії об'єкта можуть бути відповіддю на управлінські ініціативи. Ця динаміка взаємодії порушує філософське питання про первинність управлінського впливу або реакції об'єкта, відображаючи глибинну проблему взаємозв'язку буття та свідомості у контексті управління. Як справедливо зазначає Але фактично це питання має принциповий характер за умови його розгляду на рівні аналізу видів діяльності, міжрівневої взаємодії та немає значення на рівні кожного циклу (тобто в самому циклі).

На думку В. Д. Бакуненка в такі моделі варто також звертати увагу на впливи, які зводяться до забезпечення безпосереднього зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління та моніторинг, який характеризується встановленням зворотного зв'язку від об'єкта до суб'єкта управління [68].

Основні риси цієї моделі можна відобразити у вигляді наступної таблиці (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Характеристики процесу циклу державного управління

Ознака	Характеристика
Циклічність	Процес циклу управління повторюється, зміни циклів відбуваються один за іншим.
Безперервність	Після завершення одного циклу негайно розпочинається наступний.
Стійкість	Структура і схема циклу управління залишаються незмінними протягом часу.
Необхідність	Цикл управління є єдиним ефективним методом для досягнення цілеспрямованого управління.
Закономірність циклічності	Процес управління має всі ознаки закономірності, що дозволяє його визначити як циклічну закономірність.

Джерело: складено за даними [1].

Варто відзначити, що саме закономірність циклічності є основою для синергії в державному управлінні. Розмаїття та асинхронність управлінських циклів призводять до створення динамічного хаосу, перетворюючи державну систему на дисипативну. У ситуаціях, коли управління є нерівноваженим і неефективним, система може опинитися в стані так званого «дивного атратора», з якого вийти надзвичайно складно. Саме такі процеси спостерігалися в Україні

на початку її незалежності через виклики, пов'язані з важкою багатогранною кризою. Щоб стабілізувати та навести порядок у цьому динамічному хаосі, необхідно створювати та впроваджувати стратегії, політики та програми розвитку, які включають довготермінові орієнтири для різних секторів, галузей та громад. Запровадження таких документів може на певний час синхронізувати управлінські цикли, спрямовуючи різноманітні сфери діяльності на спільну мету та досягнення загальнонаціональних цілей.

Також доцільно звернути увагу на те, що ця модель зазвичай доповнюється деякими моментами. Так, наприклад, науковці звертають увагу на те, що на модель можуть здійснюватися зовнішні впливи. В цьому випадку виникають різноманітні зовнішні джерела впливів, які можуть впливати як на внутрішні джерела впливів та реакцій. Наприклад, зовнішні джерела впливають на ресурси, виникнення ідей, розвиток технологій, на менеджмент. Такими зовнішніми джерелами може бути, наприклад, законодавство, форс-мажорні обставини тощо (Додаток А).

Іноді науковці виокремлюють модель процесу управління. Вона відмінна від управлінського циклу тим, що детально розглядає елемент, пов'язаний з суб'єктом управління з урахуванням останніх досягнень у сфері теорії менеджменту, що збагачує модель глибоким функціональним значенням. В цьому контексті виокремлюють чотири основні функції державного управління: планування, організації, мотивації та контролю (рис. 2.2).

Кожен управлінський процес розпочинається з етапу планування, на якому встановлюються цілі, відбувається програмування (створення планів, програм) та проектування (розподіл ресурсів за планами та програмами). Часто функції прогнозування та передбачення розглядаються як окремі функції. Але вважаємо за доцільне ці функції включати саме до планування. Ефективність планування можна підвищити, розглядаючи будь-яку діяльність як складову трьох типів діяльності: основної, управлінської та підтримуючої. Спершу планується основна діяльність, за нею – план доповнюється потребами в управлінській (наприклад, планування розробки нормативних документів, стандартів) та

підтримуючій діяльності (зокрема фінанси, кадри, матеріально-технічне забезпечення). Цей підхід відповідає практиці ефективного державного управління.

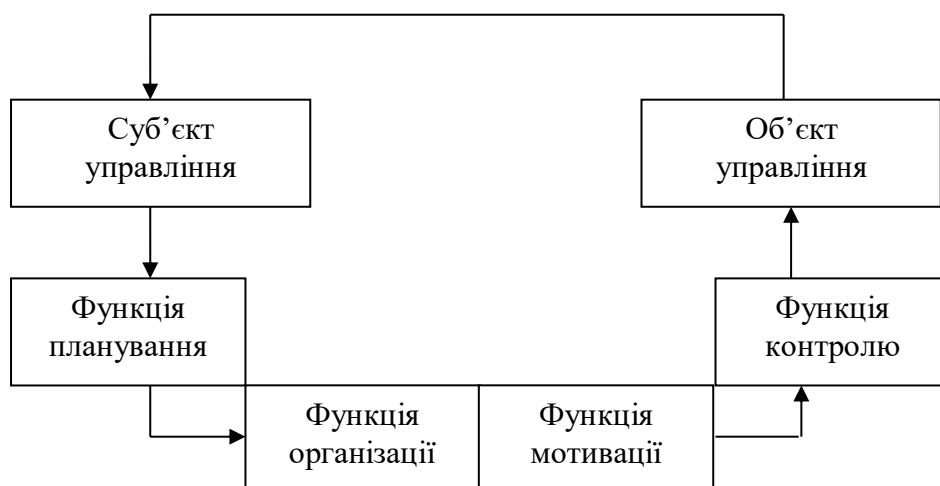


Рис. 2.2. Модель процесу державного управління

Джерело: складено за даними [1].

Цілепокладання займає ключову роль у функції планування, будучи основоположним етапом у циклі управлінського процесу. Все управління спрямоване на досягнення встановлених цілей, тому важливо, щоб цілі були реалістичними – не надто амбітними, що унеможливило їх повне досягнення, але й не недооціненими, що призводить до стримування розвитку. У першому випадку можлива втрата авторитету через невиконання обіцянок, у другому – через неефективну діяльність або бездіяльність [37, с. 27].

Функція організації у контексті державного управління слугує ключовим моментом для втілення стратегічних цілей і планів в життя, забезпечуючи їх конкретним організаційним структурам, відділам та співробітникам, а також ініціюючи їх практичну реалізацію. Цей етап вимагає детального розподілу завдань і ресурсів згідно з розробленими планами, що включає визначення відповідальних підрозділів та осіб, а також механізмів їх взаємодії. Ефективна організація діяльності у рамках державного управління створює умови для досягнення стратегічних цілей у короткі терміни.

У сфері державного управління функція мотивації набуває особливого

значення, оскільки вона спрямована на заохочення співробітників до ефективної роботи та використання їхнього інтелектуального потенціалу для вирішення управлінських завдань. Практика показує, що мотивація, хоча й є важливим чинником, але менш впливовим порівняно з чітким визначенням цілей. Мотивація в державному управлінні охоплює не тільки фінансові стимули, але й розвиток професійних навичок, можливості кар'єрного зростання та визнання здобутків.

Функція контролю в державному управлінні завершує управлінський процес, забезпечуючи відповідність дій виконавців встановленим планам, програмам і законодавству. Контроль може бути представлений у різних формах: адміністративний контроль за дотриманням термінів, фінансовий контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, функціональний контроль за якістю виконання завдань. Реалізація ефективного контролю в державному управлінні вимагає вдосконалення механізмів самоконтролю та забезпечення відповідального ставлення з боку керівництва. Важливість контролю зростає у світлі забезпечення прозорості та відповідальності у використанні державних ресурсів, а також у контексті підвищення загальної ефективності управлінських процесів [8, с. 16].

Як зазначає В. Д. Бакуменко функції прийняття рішень та комунікації в управлінні діють як зв'язуючі процеси між усіма іншими аспектами управління. Це означає, що рішення можуть стосуватися встановлення цілей, розробки програм та планів, планування структури та взаємовідносин в організації, управління персоналом, стимулювання працівників, а також здійснення різних видів контролю на різних етапах. З точки зору об'єктивного підходу до управління, для суб'єкта управління критично важливо глибоко розуміти об'єкт управління та контекст, у якому він функціонує. Таке розуміння базується переважно на знаннях про об'єктивно існуючі процеси і явища, а саме закони та закономірності, що регулюють життєдіяльність та розвиток соціальних систем. Хоча закони можуть бути точно визначені та описані, закономірності частіше розкриваються через ідентифікацію тенденцій та уточнення принципів [1, с. 84].

Третьою базовою моделлю державного управління вважається алгоритмічна модель.

Алгоритм – це чітко визначена послідовність кроків або інструкцій, призначена для виконання певної задачі або вирішення конкретної проблеми. Він слугує універсальним засобом для опису процесу досягнення результату, що дозволяє систематизувати і автоматизувати процеси в різних областях знань та діяльності. Алгоритм може бути представлений у формі послідовності математичних операцій, набору команд програмування або будь-якої іншої системи, яка дозволяє досягти певного виводу або рішення з заданих вхідних даних.

В контексті державного управління алгоритм визначається як сукупність формалізованих процедур та правил, які використовуються для ефективної організації управлінських процесів, розробки та реалізації політик, прийняття управлінських рішень, а також для контролю та оцінки їх впливу на суспільство і державу. Алгоритми в державному управлінні допомагають забезпечити прозорість, послідовність і передбачуваність у прийнятті рішень, оптимізуючи роботу державних інституцій та зменшуючи простір для суб'єктивізму і помилок [15].

Початковим моментом для запуску вказаного процесу завжди служить зміна у функціонуванні чи розвитку об'єкта управління. Ця зміна, визнана суттєвою, спричиняє перегляд існуючих проблемних ситуацій, що піднімає необхідність у прийнятті нових управлінських рішень. У контексті сучасного менеджменту, ця зміна включає кілька ключових етапів: ідентифікація та аналіз проблеми; встановлення критеріїв успіху та обмежень; розроблення можливих альтернатив; оцінка цих альтернатив; та вибір оптимального рішення або такого, яке в найбільшій мірі задовольняє управлінські цілі згідно з концепцією обмеженої раціональності, запропонованою Гербертом Саймоном. Схематично цю модель можна подати в наступному вигляді (рис. 2.3).

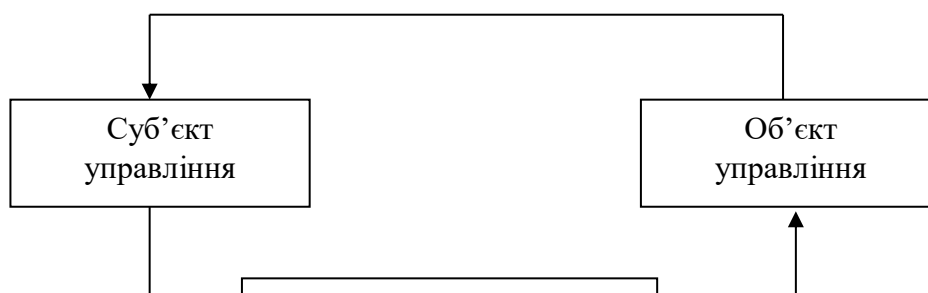


Рис. 2.3. Алгоритмічна модель державного управління

Джерело: складено за даними [1].

Початковим моментом для запуску вказаного процесу завжди служить зміна у функціонуванні чи розвитку об'єкта управління. Ця зміна, визнана суттєвою, спричиняє перегляд існуючих проблемних ситуацій, що піднімає необхідність у прийнятті нових управлінських рішень. У контексті сучасного менеджменту, це включає кілька ключових етапів: ідентифікація та аналіз проблеми; встановлення критеріїв успіху та обмежень; розроблення можливих альтернатив; оцінка цих альтернатив; та вибір оптимального рішення або такого, яке в найбільшій мірі задовольняє управлінські цілі згідно з концепцією обмеженої раціональності, запропонованою Гербертом Саймоном. Кількість цих етапів може змінюватися через більшу їх деталізацію.

На початковому етапі управлінського процесу основна увага приділяється аналізу нових умов, в яких опинився об'єкт управління, включаючи як внутрішні, так і зовнішні аспекти. Ці зміни можуть зумовити потребу в адаптації, наприклад, через впровадження нових технологій, що вимагає модернізації виробничих, торговельних, транспортних засобів, а також освітніх і наукових інституцій. Тобто основним принципом є те, що потреби та мотиви об'єкта управління

визначаються існуючими умовами. Це, у свою чергу, породжує нові задачі для управлінської діяльності.

Зміни в потребах та мотивах призводять до переосмислення або коригування існуючих інтересів об'єкта управління. Таке переосмислення дозволяє визначити принцип, за яким інтереси об'єкта управління безпосередньо залежать від його потреб та мотивів. На основі інтересів об'єкта управління формуються нові цілі його діяльності, які можуть бути довгостроковими, середньостроковими чи короткостроковими залежно від рівня та характеру управління. Це наголошує на необхідності розширення логічного ланцюга принципом визначення цілей на основі інтересів об'єкта.

Формулювання та корекція цілей становить складну та важливу частину управлінського процесу, яка залежить від глибини аналізу ситуації, що склалася навколо об'єкта управління. Цей процес вимагає об'єктивної оцінки ситуації та структурування цілей для їх подальшого уточнення. Структурування передбачає створення системи цілей, визначення їх ієрархії та пріоритетів, що є ключовим для успішного управління та досягнення поставлених задач, встановлення критеріїв для оцінки як цілей так і міри їх досягнення.

У процесі своєї роботи, коли об'єкт управління досягає нових цілей та втілює стратегії, політики, програми та проекти, відбувається його трансформація, а також змінюються умови його роботи та розвитку. Таким чином, цикл управлінського процесу замкнувся. У цьому контексті має місце принцип, який вказує на взаємозв'язок між змінами умов діяльності або розвитку об'єкта управління та його внутрішньою активністю, а також впливом ззовні від інших елементів, що входять до складу відкритої соціальної системи.

2.2. Моделі державного управління в провідних країнах світу

При дослідженні моделей державного управління в провідних країнах світу варто враховувати, що єдиного підходу щодо таких моделей серед науковців не спостерігається, що суттєво ускладнює аналіз. На відміну від визначення моделі управління, яке дає І. П. Бегей [6, с. 17], яке часто

використовується у вітчизняній науці, в зарубіжних дослідженнях більш часто можна зустріти підхід до цього поняття за змістом: модель державного управління в такому випадку можна визначити як взаємозв'язок (залежність) між базовими концептами ідеологічної системи та типом державного устрою (або типом управління) [77, с. 42]. Відповідно моделі державного управління характеризуються формою правління, структурною формою, політичним режимом. Практично кожна країна має свою модель державного управління, яка враховує історичні традиції та національні уподобання.

В цьому контексті на цей час у Європі склалися англосаксонська, «наполеонівська», німецька та скандинавська моделі державного управління, кожна з яких властива певній групі країн Європейського Союзу.

У європейських федеральних моделях спостерігається тенденція до централізації ухвалення рішень, а унітарні моделі демонструють рух до децентралізації. Так, у скандинавських країнах влада центру поєднується зі значними повноваженнями місцевих органів та активною участю населення у процесі прийняття рішень на місцях. Це свідчить про прояв тренду: еволюція унітарних систем у федеральному напрямку та федеральних систем – в унітарному напрямку. Тобто у відповідних моделях відбувається пошук певної точки рівноваги (табл. 2.2).

В останні роки все більше теоретиків державного та публічного управління ведуть мову про те, що в практиці європейського державного управління домінує загальний підхід до системи державного управління та сучасної бюрократії як до політичних феноменів [80; 76].

На зважаючи на те, що в табл. 2.2 бюрократична модель представлена лише в Німеччині, варто відзначити, що в тій чи іншій мірі вона властива усім представленим країнам. Причому концепція «політичної бюрократії» орієнтована не так на абстрактне загальне благо, але в політичні інтереси і цілі (крім скандинавської моделі).

Порівняння моделей державного управління в європейських країнах

Опис моделі	Англосаксонська (Великобританія)	Німецька	Французька	Швеція
Форма правління	Парламентська монархія	Парламентська республіка	Президентсько-парламентська республіка	Конституційна монархія
Структурна форма	Унітарна	Федеративна	Унітарна	Унітарна
Співвідношення централізації та децентралізації	Сильний вплив центру на розвиток країни	Значний регулівний вплив Центра на розвиток територій	Сильний вплив центру на розвиток країни	Влада центру співвідноситься зі значними повноваженнями місцевих органів та активною участю населення в процесі прийняття рішень на місцях
Культура адміністративної поведінки	Розвинута культура перемовин та угод	Адміністративна поведінка як комбінація суворості та гнучкості при застосуванні публічного права	Детальний правовий розподіл та регулювання повноважень між рівнями державного управління	Урядові агентства перетворені в державні підприємства, які діють по ринковим правилам
Міра політичного впливу адміністрації	Значний політичний вплив адміністрації	Сильний політичний вплив бюрократії	Сильний політичний вплив бюрократії	-
Програма державного управління	Вестмінстерська модель (новий державний менеджмент)	Бюрократія (Веберівська модель)	Ієрархічно побудована державна служба	Співвідношення менеджеріальних, правових, та переговорних управлінських культур на всіх рівнях держави
Система права	Прецедентне право	Кодифіковане право	Кодифіковане право	Скандинавська система права
Місьцеве самоуправління	Максимальний рівень самостійності місцевого самоуправління	Кооперативні механізми організації управління територіями	Розвиток співуправління: підвищення компетенцій та надання повноважень місцевим органам	Підвищення ролі місцевого управління, розширення повноважень та свободи дій

Джерело: складено автором за даними [80; 34; 30].

Можна констатувати, що у більшості моделей ключові посади у держапараті займають політичні чиновники. Тому є всі підстави говорити про все більшу політизацію державної служби.

Як зазначає G. Starling розвиток бюрократичної системи може привести до того, що відбудеться динамічний перехід від веберівської до кафкіанської бюрократії. Бюрократія виступає як автономна система сама по собі. Це відбувається, коли її первісна культурна система, що складається з правил та колективного відчуття долі та професійних інтересів, трансформується у набір культурних знань, цінностей та переконань, які направляють її розвиток, стратегічні прагнення та оперативну поведінку. Тепер бюрократія має потенціал розвиватися як будь-яка автономна жива система з адаптацією, саморегуляцією, саморефлексією, самоорганізацією тощо. Проте цей потенціал обмежений через строгу ієрархічну природу, яку вона підтримує, та обмеження, накладені її культурою та функціонерами. Будь-яка можлива адаптація фільтрується традиційною та консервативною культурою, стан, частково зумовлена політичними процедурами відбору. Навіть якщо нові призначенці не є традиційними та консервативними, вони, ймовірно, стануть такими, коли вписуються у культурні імперативи, які дозволяють їм виконувати свою роботу. Функціонери відповідальні за накладення зворотних зв'язків на систему бюрократії у відношенні до її фігуративної та оперативної інтелектуальної діяльності, таким чином: (а) обмежують її здатність бути інструментальною системою зворотного зв'язку, тому необхідний моніторинг та контроль за тим, як реалізуються цілі, і (б) можуть навчатись через розвиток її правил. Ці фільтри можуть діяти як патології бюрократії, перешкоджаючи процесам рефлексії або корекції помилок. Саме через такий механізм можуть розвиватися кафкіанські соціально токсичні бюрократії [77].

Відповідно завдяки своїй автономії, політичні та бюрократичні системи можуть взаємодіяти лише через свої оперативні системи, оскільки їх фігуративна та культурна система стає закритою для інших у зовнішньому світі. Таким чином, можливо, що система бюрократії не просто обслуговує вимоги політичної

системи, але може вводити власні політичні атрибути у будь-які специфікації чи реалізації політики.

Альтернативою цьому є відмова від фікції, що бюрократія є ідеальною системою, яка лише потребує час від часу коригування, і визнання того, що вона є, насправді, патологічною автономною системою з власною культурою, яка у разі потреби змін вимагає підходу управління змінами.

Варто звернути увагу на модель нового державного менеджменту, який активно розповсюджений в Великобританії. Як зазначає Ю. Д. Деваль основні характеристики нового публічного менеджменту, у порівнянні з традиційними підходами, включають наступне:

- підвищену відкритість владних структур;
- встановлення чітких стандартів та критеріїв для оцінки управлінської діяльності;
- швидке реагування на нові суспільні тенденції та кризові явища;
- адаптація деяких принципів регулювання з недержавного сектору та бізнесу, як-от гнучке планування і сильна орієнтація на кінцеві результати; зміцнення зв'язку між ефективною організаційною структурою та якістю послуг, що надаються населенню [25, с. 44].

Передусім варто зазначити, що впровадження зазначених принципів у країнах з розвиненою демократичною традицією супроводжувалося певними складнощами у суспільстві. Такі політики, як «рейганоміка» в США та «тетчеризм» у Великобританії, що базувалися на принципах нового публічного менеджменту, не можна однозначно оцінювати як позитивні. Зокрема, одним із значних наслідків президентства Рональда Рейгана стала гостра соціальна поляризація в США. А як вказує Ч.-Ф. Ендрейн, у 1980-х роках уряд Маргарет Тетчер значно централізував державну владу, збільшив застосування репресивних заходів до населення, запровадив строгу координацію політичних дій та обмежив політичний плюралізм, особливо стосовно профспілок, релігійних організацій і навіть торговельних союзів [28, с. 93].

Першим кроком у оцінці нового публічного менеджменту британськими

виборцями стали парламентські вибори 1997 року, під час яких консерватори зазнали найгіршого результату за останні 90 років. Це підтвердило суперечливість цього курсу. Водночас, переможці виборів – лейбористи – частково адаптували програмні ідеї своїх опонентів, започатковуючи так званий «тетчеризм з людським обличчям» [79, с. 6].

Загальноприйняті реформи мали своїм найвразливішим аспектом частковий відхід від демократичних стандартів. Наприклад, менеджмент, як форма керівництва, має тенденцію фокусувати увагу на технічних аспектах управлінського процесу, при цьому зменшуючи його політичну складову, що може обмежувати такі ключові аспекти демократії, як політичне лідерство та партійне представництво. Р. Дарендорф описав цю тенденцію як «Політика, проведена як бізнес (як в Америці) чи бізнес, що називає себе політикою (як в Англії), що має схожості з експансією мафії (як в Італії)» [20, с. 104].

Варто відзначити, що деякі розвинені країни, такі як Нова Зеландія і Велика Британія, почали реалізацію моделі нового публічного менеджменту задовго до її масового впровадження. Ця модель спочатку не викликала великої зацікавленості у таких країнах з розвинутою економікою, як Німеччина та Японія, де рівень якості публічних послуг традиційно був дуже високий. Частковий інтерес до нового публічного менеджменту в Німеччині виник у зв'язку з податково-бюджетною кризою, що дало підстави назвати новий публічний менеджмент «антикризовим менеджментом» [77].

Отже, новий публічний менеджмент представляє собою комплексну, системну і дещо суперечливу модель державного управління. Незважаючи на очевидні позитивні аспекти, така політика не може вважатися абсолютно правильною або найефективнішою. Серед переваг цього підходу – збільшення прозорості влади та орієнтація на конкретні результати. Новий публічний менеджмент також став ефективним інструментом для подолання системної кризи, але запозичення державним сектором деяких ринкових регуляторів має свої труднощі, особливо в частині погіршення дотримання стандартів демократичного управління.

Якщо вести мову про парадигму державного правління, то варто відзначити, що у німецькій моделі за основу взятий правовий підхід, де ключовими цінностями є цінності верховенства права, захисту прав громадян, де верховенство закону знаходиться на стабільно високому рівні. В англосаксонській моделі в основі – менеджеріальний підхід, в якому основними цінностями державного управління є ефективність, економічність та результативність. У скандинавській моделі зазначено поєднання менеджеріальних, правових та переговорних управлінських культур та визнаних на всіх рівнях держави.

У промислово розвинених країнах велике значення надається питанням контролю за системою держслужби. Наразі використовуються системи парламентського контролю та адміністративної юстиції, інститут омбудсмена.

Основною формою контролю над діяльністю чиновників виступає адміністративна юстиція, що діє як система спеціальних адміністративних судів. Адміністративні суди мають компетенцію за всіма питанням щодо статусу чиновника, його призначення, прав, обов'язків, оплати праці, соціального забезпечення, звільнення та пенсії. Своєрідною особливістю є процедура, що дозволяє чиновнику затіяти процес проти себе. Бажаючи зняти з себе підозри у скоєнні службових осіб провин, чиновник може вимагати, щоб дисциплінарний суд виніс рішення у справі.

У європейських країнах (Великобританія, Франція, Швеція та ін.) діє інститут омбудсмена, який вивчає виникаючі у зв'язку з діяльністю держадміністрації скарги, що передаються йому з парламенту. Наявність такої посередницької інстанції покликано пом'якшувати відносини між законодавчою та виконавчою владою.

Для європейських країн властиві різні регіональні проблеми в залежності від характеристик територій. Німеччина характеризується внутрішніми відмінностями – між північчю та півднем, а також між «старими» та «новими» землями. Швеції притаманна низька щільність населення, обумовлена суворим кліматом та великою віддаленістю населених пунктів один від одного. У всіх

європейських країнах постійно виникають регіональні проблеми, пов'язані зі структурними змінами економіки, а також із проблемами зайнятості населення тощо.

Регіональна політика в країнах Європейського союзу спрямована на створення умов, які дозволяють регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їхній внесок у розвиток національної економіки. Політика регіонів є складовою підходу в рамках політики «відродження» та має яскраво виражену мету покращення конкурентоспроможності окремих регіонів, залучення інвестицій у внутрішні райони.

2.3. Сучасна система державного та публічного управління в Україні

Україна, яка зробила вибір на користь європейського шляху розвитку, стоїть перед викликом створення інноваційної моделі державного управління.

У статті О. В. Червякової «Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління» аналізується сучасна модель публічного управління в Україні. Вона розглядається як система взаємодій між інституціями державного управління, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. Ця взаємодія ґрунтується на організаційно-правових засадах, які закріплені в Конституції України, законодавстві та інших нормативно-правових документах [74, с. 18].

Структура системи державного управління, яка є частиною соціальної системи управління, розділяється на управляючу та керовану підсистеми. Для визначення ролі та місця кожного компонента в цих підсистемах слід враховувати різні критерії диференціації владних та невладних елементів. Ці критерії включають статусну диференціацію, що враховує адміністративну правоздатність, де владні суб'єкти мають можливість встановлювати правила, а невладні – підпорядковуються цим правилам; функціональну, що ґрунтується на обсязі компетенцій; організаційно-структурну, залежно від внутрішньої організаційної будови; та процесуальну, яка визначається правами на різних

стадіях адміністративної процедури. Статусна диференціація є ключовою для розподілу між керованою та управляючою підсистемами, виділяючи суб'єкти, що мають владні повноваження і можливість накладення правил, від тих, хто є об'єктами управління [12, с. 252].

У широкому розумінні в Україні об'єкти державного управління охоплюють ті аспекти суспільства, які безпосередньо стосуються виробництва матеріальних та інтелектуальних ресурсів, а також умов, необхідних для соціального життя людей. Ці об'єкти розподілені за ключовими сферами: економіка, соціальне життя та духовність. Серед головних елементів, що підпадають під державне управління, виділяються: суверенна територія держави, населення, включно з окремими індивідами, громадські організації, а також діяльність державних органів. Поняття об'єктів державного управління є динамічним і може змінюватися у відповідності з соціальними трансформаціями.

Другий критичний компонент системи управління – це управляюча підсистема. Її особливість полягає у тому, що елементи цієї підсистеми, виступаючи в ролі суб'єктів управління, виконують повноваження, що строго визначені законодавством. Вони складають основу для структури суб'єктів управління.

Інституції державного управління в Україні представлені органами державної влади, яка поєднує в собі три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Законодавча влада в Україні представлена єдиним органом – Верховною радою України. Виконавча влада представлена Україні Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а також центральними органами виконавчої влади. Вертикаль влади також включає місцеві адміністрації, інші органи державного управління в адміністративно-територіальних одиницях України, а також правоохоронні органи та силові органи. Судова гілка влади представлена системою судів, до складу яких входять Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції.

Враховуючи різні основи для диференціації, можна визначити різні типи суб'єктів управління. Організаційно-структурна диференціація базується на

складі суб'єкта управління. Виділяють індивідуальні суб'єкти, представлені окремими особами, такими як службовці або керівники, та колективні суб'єкти, що представляють органи або структурні підрозділи. Колективні суб'єкти є найбільш розповсюдженими у сфері управління.

Місцеве самоврядування в Україні, як визначено в рамках Конституції України [36] та законодавства країни, є правом, гарантованим державою, та практичною можливістю для територіальних громад (жителів сіл або об'єднаних в сільські громади жителів кількох населених пунктів, селищ, міст) самостійно або через відповідальність місцевих органів та посадових осіб вирішувати місцеві питання. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [54] встановлює структуру місцевого самоврядування, що охоплює територіальні громади, сільські, селищні та міські ради, сільських, селищних та міських голів, виконавчі органи рад, старост, районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси громад, а також органи самоорганізації населення.

В цьому контексті доцільно звернути увагу на реформу децентралізації, яка проводилась в Україні. На середину 20 років XXI століття система місцевого самоврядування в Україні не відповідала потребам суспільства у повному обсязі. Діяльність органів місцевого самоврядування у багатьох територіальних громадах не гарантувала створення умов для гармонійного розвитку особистості, її самовираження та захисту прав. Крім того, надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг, таких як адміністративні, соціальні та інші, що забезпечуються місцевими установами та організаціями, залишалося недостатнім [72, с. 114].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [60]. На першому етапі реформ (2014-2019 рр.) було прийнято низку законодавчих актів на розвиток реформи, запроваджено інститут старост, громади отримали у комунальну власність 1,5 млн га земель, було створено механізм вирішення спільних проблем, зросла державна підтримка регіонального розвитку, посилено мотивацію до об'єднання територіальних

громад [65].

Перший етап реформи децентралізації створив можливості для залучення місцевої влади до широкого спектру системних реформ. Це збільшує необхідність у розширенні секторальної децентралізації, процес якої продовжиться навіть після завершення поточного етапу реформ, запланованого на період 2019-2021 років [23, с. 82].

Другий етап відбувався в 2020-2021 рр. На цьому етапі продовжувався розвиток правового поля для децентралізації. У лютому 2022 року російське вторгнення призвело до призупинення реформ у сфері децентралізації, оскільки оборона країни від агресії стала пріоритетом для уряду. Після завершення конфлікту, реформи децентралізації повинні продовжитися з удосконаленням механізмів місцевого самоврядування, зокрема через розширення їх повноважень у сфері адміністрування місцевих податків, включно з майновими податками та зборами за використання землі [48].

Третьою складовою публічного управління в Україні є громадський сектор. До складу інституції громадянського суспільства включені такі суб'єкти: громадські організації, релігійні установи, благодійні фонди, творчі та професійні спілки, їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх асоціації, органи самоорганізації населення, недержавні медіа, інші неприбуткові об'єднання та установи. Усі вони легалізовані відповідно до чинного законодавства і виконують функції громадського контролю за діяльністю державних органів, а також сприяють формуванню та реалізації державної політики.

В 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [53], яка визначила Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. На думку А. Баранова взаємодія між інституціями державної влади, місцевим самоврядуванням та органами громадянського суспільства в Україні сприяла формуванню відносин на рівних між цими структурами. Відмінно від

традиційного державного управління, яке базувалося на вертикальних суб'єкт-об'єктних взаємодіях між владою та суспільством, публічне управління пропонує новий підхід. Цей підхід підкреслює рівноправну інтеракцію та співпрацю між державними інституціями та суспільними організаціями, що дозволяє розробляти політики, ґрунтуючись на спільних інтересах та цінностях [4, с. 7].

Заслуговує на увагу позиція А. В. Бондаренко, який вважає, що на сучасному етапі можна виділити два основних напрями в еволюції системи державного управління в Україні та у регуляції взаємодій між її компонентами: інтеграція різних ресурсів національного та місцевого рівнів у єдину інформаційну структуру; та розширення управляючої підсистеми шляхом включення суб'єктів, які формально не входять до органів виконавчої влади.

Перший напрям зосереджується на консолідації інформаційних ресурсів державного, обласного та місцевого рівнів для створення єдиної інфраструктури, що відповідає на потреби громадян і підвищує ефективність управління. Наприклад, створення і розвиток електронного порталу адміністративних послуг «Дія» дозволяє громадянам отримувати різноманітні послуги в одному місці, що значно підвищує зручність і доступність.

Другий напрям полягає в розширенні управляючої підсистеми шляхом включення в неї не лише традиційних органів виконавчої влади, а й інших учасників, таких як приватні підприємства та неприбуткові організації, які задіяні через процеси аутсорсингу. Це відкриває шлях до більш гнучких та інноваційних форм управління, залучаючи різноманітні ресурси та компетенції для вирішення адміністративних і управлінських завдань [12, с. 254].

Є. В. Болотіна вважає, що бюрократія є невід'ємною частиною всіх суспільних систем, які були в історії людства, і відіграє значущу роль у політичній системі будь-якої держави. В Україні загальноприйняте сприйняття бюрократії має переважно негативний характер. Втім, у добре організованих державах важливу роль відіграють професійні чиновники, які не лише розуміють суспільні завдання, але й здатні ефективно управляти значними державними

ресурсами завдяки своїм компетенціям, знанням та навичкам, а також виступають медіаторами у різноманітних конфліктах суспільства. Враховуючи це, для України стає актуальним поглиблене вивчення ролі бюрократії та проблеми суспільного неприйняття цього явища [11, с. 121]. При цьому за оцінкою В. Гришко в контексті публічного управління в Україні основною проблемою на державному рівні є дисбаланс у діяльності його компонентів. Автор зазначає необхідність проведення глибокого аналізу функціонування систем і структур державної влади, включаючи їхні цілі, функції, завдання, ресурси та статус. Також науковець підкреслює, що сучасне управління повинно ґрунтуватися на гнучкості, а не на формальному підході, особливо на рівні місцевого самоврядування. Такий підхід дозволить подолати бюрократичну рутину та переорієнтувати управління на досягнення якісних результатів, а не просто на виконання процесів з дотриманням процедур і правил [18, с. 83].

На думку О. А. Решота на даному етапі розвитку держави спостерігається важливий перехід від бюрократичного патерналізму до системи публічного управління в Україні, яка орієнтована на представництво інтересів територіальних громад та активне залучення недержавних організацій. Значення набуває інтеграція представників неурядових організацій, бізнесових структур, груп тиску та широких верств громадянського суспільства у процеси публічного управління. Це відображає застосування сучасних концепцій у державотворчих процесах, зокрема ідей «активної держави», «демократичного врядування» та «нового публічного управління» [66, с. 38].

В 2016 р. в Україні було прийнято Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 рр. [52], в якій було визначено, що в основу реформування системи державного управління мають бути покладені принципи, які були сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління». На цій підставі О. Л. Дурман зазначив, що наразі суспільство перебуває у процесі трансформації від традиційного директивного підходу до управління до «нового публічного менеджменту». Однак, з огляду на змінені потреби суспільства та стандарти Європейського Союзу, до інтеграції з яким

прагне Україна, країні необхідно рухатися до впровадження новітньої парадигми державного управління, зокрема підходу «Good Governance» [26, с. 39]. В 2021 р. в Україні було прийнято нову Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки [51] в якій закріплено, що Україна прямує до «належного врядування». Концепція належного врядування (Good Governance) виходить з принципів прозорості, ефективності, відкритості, законності та справедливості у процесах державного управління. Ця концепція підкреслює важливість залучення громадськості до управлінських процесів, відповідальності влади перед громадянами, а також необхідність забезпечення стабільності, прогнозованості та ефективного реагування на соціальні потреби. Основною метою належного врядування є створення умов, при яких управлінські рішення відповідають інтересам суспільства, сприяючи його сталому розвитку та добробуту.

Саме тому метою реформування в у вищевказаній Стратегії визначено підвищення ефективності роботи Кабінету Міністрів України у сфері розроблення державної політики через формування професійної та відповідальної системи центральної виконавчої влади, що передбачає зменшення адміністративного тягаря на суб'єкти господарювання, покращення якості адміністративних послуг та забезпечення законності та прогнозованості управлінських рішень, що, у свою чергу, підсилює позиції країни у міжнародних рейтингах та сприяє зростанню довіри громадян та бізнесу до уряду [51].

На думку М. В. Гордона оптимальною для досягнення перед Україною цілей є модель «Good Governance» завдяки її принципам відкритості і результативності. Науковець відзначає, що сьогодні модель нової публічної служби існує в різних варіаціях та знаходить застосування майже у всіх країнах світу, включаючи Україну, де вже впроваджено такі ініціативи, як дозвільні офіси, адміністративні центри, громадські ради, громадські експертизи та слухання, а також професійні стандарти для посадовців. Однак для повноцінної імплементації моделі державного управління, що ґрунтується на принципах публічного менеджменту, потрібно задовольнити багато додаткових вимог. Це

означає створення формалізованої системи управління через використання інструментів стратегічного менеджменту, встановлення цілей управління на різних рівнях, ідентифікацію та оцінювання впливових факторів і умов, аудит внутрішніх ресурсів, а також формулювання та оцінювання стратегічних альтернатив і виконання стратегічних планів розвитку [17, с. 40].

Особливо актуальним є питання підвищення автономності регіонів, що включає розробку довгострокових стратегій розвитку, ефективний розподіл ресурсів, а також залучення місцевого самоврядування і громад до управлінських процесів.

Модель публічного управління «Good Governance» стала стратегічною метою адміністративних реформ в Україні, пропонуючи основу для стабільності, демократії, прав людини, політичної прозорості, справедливості та громадської участі. Ці принципи знаходять глибокий резонанс серед українських громадян, відображаючи їхнє прагнення до кращого управління та боротьби з корупцією.

Концепція «належного управління» може бути ефективно реалізована на місцевому рівні, де кінцевий результат залежить від здатності місцевих владних органів, громадськості та бізнесу до конструктивного діалогу та співпраці. Це підкреслює необхідність використання «якісного управління» як методологічної основи для розробки нових моделей управлінської взаємодії в сучасній Україні, зорієнтованих на вирішення суспільно значущих завдань.

Н. С. Павлов зауважує, що впровадження концепції належного урядування в Україні ускладнюється через особливості історичного розвитку країни та декілька об'єктивних факторів. До таких факторів належать високий рівень корупції, слабкий розвиток громадянського суспільства та опір з боку бізнес-еліт. Для успішного запровадження стандартів належного урядування, які вже встигли сформуватися у сучасній європейській правовій системі, необхідно деталізувати в українському законодавстві вимоги до принципу верховенства права [47, с. 7]. Цей принцип є ключовим для демократичної правової системи, але його нормативне регулювання в Україні наразі страждає від відсутності конкретики в визначенні змісту та критеріїв дотримання, як з боку органів

державної влади, так і громадян.

На думку Г.Г. Диниса, публічна влада в Україні має бути побудована на засадах концепту «динамічного становлення мережного характеру» такої влади [72, с. 7]. Автор вважає, що публічна влада, організована на основі конституційних норм і інших законодавчих актів, функціонує на декількох рівнях з чітко визначеними повноваженнями. Кожен рівень діє відповідно до принципів установчої легітимності, субсидіарності та когерентності, що забезпечує узгодження національної та регіональної політики та сприяє вирівнюванню розвитку між регіонами. Влада виступає у вигляді мережевої структури завдяки повазі до людської гідності, росту ролі науково-технічних досягнень та складності соціальних зв'язків, що утворюють мережеві спільноти з високим рівнем мобільності та автономії. Обмеження природних ресурсів та глобалізація сприяють інтеграції та формуванню глобального права, змінюючи парадигми легітимізації публічної влади через мережеві взаємодії.

Мереживна публічна влада створює та відтворює загальні правила на основі гетерархічних принципів, забезпечуючи нормативну дистрибуцію ресурсів і послуг в складному суспільстві з різноманітними інтересами. Завданням публічної влади є створення умов для відкритої участі громадян у прийнятті рішень на основі деліберативної демократії, що включає законодавчі процедури та корпоративні правила, а також судовий захист фундаментальних цінностей суспільства. Використання сучасних інформаційних технологій та інновацій допомагає публічній владі отримувати зворотний зв'язок від громадян, що сприяє прийняттю компетентних і адекватних управлінських рішень [72, с. 8].

Варто звернути увагу і на ситуацію, яка склалася в державному та публічному управлінні у зв'язку з запровадженням в Україні воєнного стану. Введення воєнного стану має глибокий вплив на всі аспекти державного та суспільного життя, спричинений не лише невідкладними інституційними та правовими змінами, але й основною причиною його введення – зовнішньою військовою агресією. Такий стан також викликає швидкі трансформації в

численних неформальних інститутах, що відображає масштаб впливу на державу і її громадян. Зокрема в Україні для забезпечення дотримання законодавства України та здійснення правового режиму воєнного стану, а також для координації заходів з оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, Президент України отримав право утворювати тимчасові військово-цивільні адміністрації. Ці тимчасові державні органи створюються з метою виконання владних повноважень, забезпечення конституційності, правопорядку, а також для активної участі в протидії актам збройної агресії та тероризму, запобігання гуманітарній кризі, особливо у регіонах, що зазнають прямої військової загрози від Російської Федерації.

Висновок до другого розділу

Підводячи підсумки, можна зробити наступні висновки:

По-перше, базові моделі науково обґрунтованого державного управління, зокрема циклічна модель, модель процесу та алгоритмічна модель, відіграють ключову роль у структуруванні та оптимізації управлінських процедур в сфері державного управління. Циклічна модель забезпечує розуміння повторюваності та взаємозалежності етапів управління, модель процесу акцентує на послідовності дій і змінах, які потрібно впровадити для досягнення цілей, тоді як алгоритмічна модель допомагає формалізувати ці процеси у вигляді чітких інструкцій. Всі вони сприяють підвищенню ефективності управлінських рішень через структурування задач, раціональний вибір методів їх вирішення та забезпечення послідовності виконання управлінських функцій, що є вирішальним для ефективного державного управління.

По-друге, моделі державного управління у провідних країнах світу, зокрема у Великобританії, Німеччині, Франції та Швеції, різняться в залежності від історичних, політичних та культурних факторів кожної країни. У Великобританії, наприклад, зосереджено увагу на лібералізації та приватизації в рамках «нового публічного менеджменту», що здійснювалась за часів Тетчер. Німеччина славиться своєю децентралізованою федеральною системою, яка

сприяє балансу між центральним та регіональним управлінням, акцентуючи на соціальній ринковій економіці. Франція має централізовану державну модель управління, що забезпечує строгий контроль та інтеграцію політичних рішень на національному рівні. В той час як Швеція приділяє особливу увагу соціальному благополуччю та розвитку через свою модель добробуту з високим рівнем державної підтримки та регуляції. Ці моделі відображають різні підходи до балансу між регуляцією та інноваціями в управлінні, показуючи різноманітність шляхів досягнення національної ефективності та процвітання.

По-третє, в Україні на сучасному етапі існує гібридна система державного управління, яка поєднує в собі елементи новітнього публічного менеджменту з рештками застарілої радянської адміністративної системи. Ця змішана модель управління виявляється у плавному, хоча й повільному, переході до принципів та практик, що відповідають європейським стандартам. Реформування системи управління в Україні, зокрема, спрямоване на залучення сучасних підходів управління та законодавчі ініціативи, що сприяють інтеграції європейського права у вітчизняне законодавство. Незважаючи на присутність застарілих адміністративних елементів, українська влада, за підтримки громадянського суспільства, робить значні кроки у напрямку оптимізації державного управління, що є ключем до ефективної реалізації важливих соціально-економічних та політичних реформ.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ РАЙОННОЇ РАДИ

3.1. Специфіка державного та публічного управління в Одеській районній раді

Одеська районна рада Одеської області була створена в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи в липні 2020 р. При цьому саму раду як юридичну особу – орган місцевого самоврядування було зареєстровано 30.12.2020 р. Основний вид діяльності за КВЕД 84.11 (Державне управління загального характеру). Одеська районна рада стала правонаступником Лиманської, Біляївської та Овідіопольської районних рад. На сьогодні вона зареєстрована як платник податків та включена до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

В цілому свою історію Одеська міська рада веде ще з 1923 р., коли в складі Одеської губернії було утворено Одеський район. З цього моменту до 2024 р. відбулося декілька адміністративно-територіальних реформ, останньою з яких стала реформа 2020 р., коли відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» [61] було утворено Одеський район, який включав 22 територіальні громади з адміністративним центром у м. Одеса.

В законі України «Про місцеве самоврядування» при визначенні основних термінів в ст. 1 визначено, що районна рада є органом місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [54]. Таким чином, Одеська районна рада представляє спільні інтереси п'яти міських, шести селищних та 11 сільських рад. На території району (рис. Б.1 Додаток Б) постійно перебуває приблизно 1 мільйон 380 тисяч осіб, які проживають у 5 містах. 9 селищах міського типу, 11 селищах та 130 селах.

Виходячи з мети адміністративно-територіальної реформи Одеський район було утворено з метою забезпечення проміжного рівня управління між місцевими громадами та центральною владою. Це дозволяє підтримувати

ефективне управління та координацію, особливо в умовах, коли не всі громади мають достатні ресурси для самостійного вирішення великих завдань, таких як утримання медичних закладів, освітніх інституцій та соціальних служб [42]. Таким чином, районні структури (тобто, Одеська районна рада) допомагають розподіляти функції та відповідальності, забезпечуючи сталість і ефективність управлінських процесів на різних рівнях.

Виходячи з вимог закону України «Про місцеве самоврядування» [54] безпосередньою метою діяльності Одеської районної ради є діяльність по задоволенню спільних інтересів територіальних громад району, яка досягається шляхом реалізації наступних завдань (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Основні завдання Одеської міської ради

Завдання	Характеристика завдань
Визначення пріоритетних напрямків, планування діяльності	Рада займається аналізом потреб району та встановленням ключових сфер для інвестування ресурсів, таких як освіта, охорона здоров'я, інфраструктура, економічний розвиток.
Вдосконалення системи взаємодії	Рада покращує комунікації та співпрацю між місцевими громадами, державними органами, приватним сектором, налагоджуючи діалог для вирішення місцевих проблем.
Підвищення ефективності управління об'єктами спільної власності	Рада впроваджує стратегії для кращого управління майном, яке належить громадам району, забезпечуючи його оптимальне використання та утримання.
Постійна робота з підвищення професійного рівня працівників	Рада організовує навчання та розвиток навичок працівників районної ради для підвищення їхньої компетентності та ефективності роботи.
Вдосконалення діяльності щодо забезпечення необхідними фінансовими і технічними ресурсами	Рада займається плануванням бюджету, пошуком додаткових фінансових та технічних ресурсів для підтримки потреб району та його розвитку.

Джерело: складено за даними [54].

При цьому основне завдання Одеської районної ради полягає у розробці, прийнятті та затвердженні рішень, які відповідають її компетенції, а також у забезпеченні їх належного виконання. Рішення ухвалюються під час сесій районної ради.

Перші вибори до Одеської районної ради відбулися в жовтні 2020 р. На них було обрано 64 депутата від різних політичних сил (табл. 3.2), кожен з яких

представляв інтереси як територіальних громад Одеського району так і виборців безпосередньо свого виборчого округу.

Таблиця 3.2

**Політичні сили, які представляють інтереси територіальних громад
Одеського району в Одеській районній раді**

Політична партія	Кількість мандатів в Одеській районній раді	Відсоток мандатів, %
Довіряй ділам	13	20,31
Опозиційна платформа – За життя	18	28,12
Слуга народу	12	18,75
Європейська солідарність	9	14,06
Партія Шарія	6	9,37
За майбутнє	6	9,37
Всього	64	100,00

Джерело: складено за даними [67].

Перше сесія відбулася 15.12.2020 р. Діяльність Одеської районної ради відбувається згідно з Регламентом [49], який визначає наступні напрямки (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Ключові сфери регулювання Регламенту Одеської районної ради

Сфера дії регламенту	Характеристика
1	2
Порядок скликання, підготовки і проведення сесій Ради	Сесії районної ради скликаються головою ради заздалегідь визначеним порядком, з урахуванням необхідності своєчасного реагування на потреби району. Підготовка включає визначення порядку денного, оповіщення депутатів та забезпечення матеріалами для обговорення. Проведення сесії передбачає дотримання процедур для обговорення та голосування за питання.
Формування органів Ради	Органи ради, включаючи комісії та інші постійно діючі структури, формуються згідно з принципами представництва всіх фракцій та груп, які мають місця в раді. Цей процес включає вибори голови ради, його заступників, та керівників комісій.
Процедура прийняття рішень Ради	Рішення ради приймаються під час пленарних засідань за допомогою голосування. Процедура вимагає достатньої кількості голосів «за» від присутніх депутатів, що є відображенням демократичного та колегіального характеру прийняття рішень.

Продовження табл. 3.3

1	2
Організація	Постійні комісії, як правило, займаються питаннями, що відносяться до

роботи постійних і тимчасових комісій	їхньої спеціалізації, та підготовкою рішень для пленарних засідань ради. Тимчасові контрольні комісії створюються для вирішення специфічних задач або контролю за певними проектами.
Порядок здійснення депутатської діяльності	Депутати виконують свої обов'язки через участь у засіданнях комісій, сесіях ради, а також через роботу безпосередньо з виборцями. Вони мають право ініціювати нові законопроекти, вносити зміни та брати участь у контрольних заходах.
Участь депутатських фракцій і груп у роботі	Депутатські фракції і групи організують свою роботу в раді через координацію дій своїх членів, обговорення позицій з питань порядку денного, та активну участь у формуванні органів ради та прийнятті рішень.

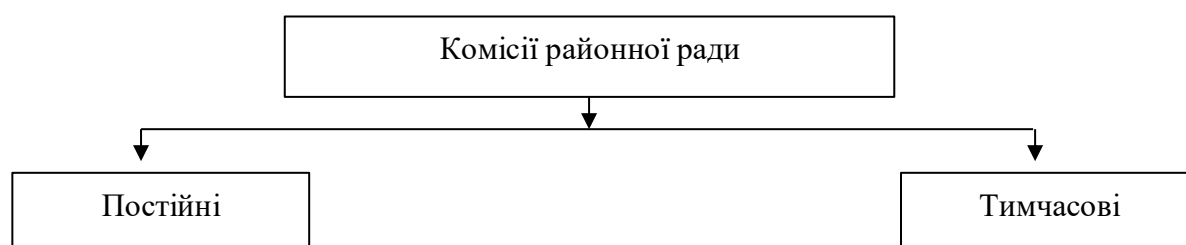
Джерело: складено за даними [49].

Важливим є те, що усі рішення Одеської районної ради, які впливають із її повноважень та приймаються відповідно до існуючого Регламенту, є обов'язковими до виконання для органів виконавчої влади, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій різних форм власності, які розташовані на території Одеського району Одеської області. Також вони мають бути виконані всіма посадовими особами та громадянами, незалежно від того, чи вони проживають на території району постійно або тимчасово.

Структура Одеської районної ради включає постійні або тимчасові комісії та виконавчий апарат. Відповідно до Рішення одеської районної ради «Про затвердження структури та чисельності апарату Одеської районної ради Одеської області VIII скликання» виконавчий апарат включає 12 осіб (голову, заступника, керуючого справами апарату, радника, спеціалістів відділу з організаційної та кадрової роботи, бухгалтерського обліку та господарської діяльності (5 осіб), спеціалістів юридичного відділу (2 особи) та водія.

Специфіка державного та публічного управління в Одеській районній раді обумовлена тим, що рішення в цих сферах приймаються на засіданнях Ради, її президією, а також постійними комісіями.

На рис. 3.1 представлено структуру постійних комісій одеської районної ради.



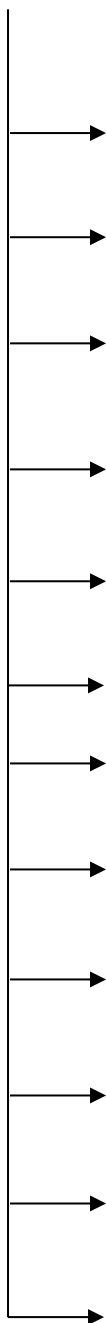


Рис. 3.1. Структура постійних комісій Одеської районної ради

Джерело: складено за даними [67]

Варто відзначити, що на сайті одеської районної ради в переліку постійних комісій, які відображені на рис. 3.1 не вказується Постійна конкурсну комісію районної ради, на яку покладено проведення конкурсів на заміщення вакантних посад у виконавчому апараті, хоча таку комісію було створено відповідним розпорядженням №127/2021-пр від 28.05.2021 [56].

На засідання постійних комісій детально обговорюються різноманітні

питання перед їх винесенням на пленарні засідання ради. В свою чергу на пленарних засіданнях ради, що є ключовими моментами прийняття рішень, відбувається остаточне голосування та затвердження рішень, які впливають на розвиток та управління районом. Ці сесії сприяють координації діяльності між різними відділами та гарантують, що всі рішення відповідають законодавству та інтересам громади. Рішення сесії є легітимними у випадку, коли в її засіданні беруть більше половини депутатів від загального складу.

Важливу роль для функціонування поточної сесії Одеської районної ради відіграють лічильна комісія, редакційна комісія та секретаріат сесії. В структурі Одеської районної ради також функціонує Молодіжна рада, як консультативно-дорадчий орган з питань молодіжної політики.

В процесі реалізації державного та публічного управління в Одеському районі важливе значення має взаємодія між одеською районною радою та Одеською районною державною адміністрацією. Такі адміністрації почали реформувати після 2020 р. [58]. Зокрема 03.03.2021 р. була утворена Одеська районна державна адміністрація, яка почала виконувати функції виконавчого органу. При цьому частину повноважень Одеська районна рада делегувала, згідно зі статтею 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Одеській районній державній адміністрації [55].

Варто зазначити, що Одеська районна рада з режимі набрання досвіду реалізовувала делеговані повноваження державного та публічного управління в Одеському районі лише півтора роки. В лютому 2022 р. розпочалося повномасштабне вторгнення на територію України росії. Відразу після цього на території України було запроваджено воєнний стан. Одеський район не було окупованою, але досить тривалий час існували ризики висадки десанту з моря. Після 2024 р. Одеська районна державна адміністрація не тільки змінила назву з державної на військову, а й змінила пріоритети роботи. Відповідно змінилися і сфери та умов співробітництва з нею у Одеської районної ради. При цьому сама адміністрація функціонувала за трьома напрямками:

- здійснення функцій виконавчого органу Одеської районної ради;

- координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади України;
- забезпечення законності на території району.

Під час воєнного стану частина повноважень Одеської районної ради перейшла до районної військової адміністрації, у зв'язку з чим в районній раді було проведено оптимізацію трудових ресурсів.

Після початку активної фази військової агресії росії на територію України окремим важливим напрямком діяльності одеської районної ради стало переймання питаннями прийому внутрішньо переміщених осіб, їх інтеграцію в соціально-економічне, культурне та правове життя районної громади, надання гуманітарної допомоги. В цьому контексті радою вживалося багато заходів у співпраці з благодійними організаціями як вітчизняними, так і міжнародними, стосовно передачі гуманітарної допомоги.

Одним із пріоритетних завдань 2023 року стало забезпечення реалізації державних гарантій у сфері освіти в умовах воєнного стану, передбачених законодавством, та гарантування безпечних умов навчання та праці для усіх учасників освітнього процесу.

Під час воєнного стану особлива увага Одеською районною радою приділялася забезпеченню територіальної оборони, створення належних умов для ефективного виконання державних завдань у сфері цивільного захисту, а також невідкладна допомога постраждалому населенню.

В 2023 р. було проведено 4 сесії Одеської районної ради. Загалом шляхом відкритого поіменного голосування за результатами 4 пленарних засідань прийнято 45 рішень районної ради. При цьому в переважній більшості прийняті рішення були направлені на вирішення питань соціального, майнового, земельного та іншого характеру.

Одеська районна рада за 2023 р. ухвалила ряд важливих рішень, які стосуються затвердження проектів землеустрою для визначення чи зміни меж населених пунктів регіону, а також про передачу об'єктів, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ та міст району, у

комунальну власність цих громад. Також були прийняті рішення про припинення повноважень декількох депутатів районної ради.

У процесі ухвалення рішень районною радою велике значення мала робота її Президії, яка виступала як робочий орган. Президія координувала підготовку пленарних засідань, включаючи узгодження порядку денного та попередній розгляд рішень. Протягом звітного періоду вона провела п'ять засідань, на яких детально обговорювалися різні пропозиції, зауваження, доповнення, а також ключові питання, що впливають на життєдіяльність району.

У 2023 році багато депутатів Одеської районної ради, використовуючи свої можливості, активно займалися волонтерською діяльністю, допомагаючи збирати та передавати гуманітарну допомогу особам, які постраждали внаслідок збройної агресії росії.

За звітний період в межах повноважень виконавчим апаратом Одеської районної ради видано 241 розпорядження. За 2023 рік до районної ради надійшло 8 запитів на отримання публічної інформації. Значна увага приділяється роботі з документообігом. Так, у звітному періоді до Одеської районної ради надійшло 363 документів. Виконавчим апаратом вжито заходи щодо їх своєчасного виконання.

Одеська районна рада приймала активну участь у заходах Одеської обласної військової адміністрації та Одеської районної військової адміністрації, сесіях рад громад району, різноманітних нарадах Української асоціації районних та обласних рад, урочистих заходах з нагоди державних та професійних свят, похованнях наших Героїв і багатьох інших; робочих онлайн та офлайн зустрічах з питань перспектив діяльності районних рад.

Важливою проблемою в діяльності Одеської районної ради є слабе інформування громадян Одеського району про діяльність ради. Важливим засобом цього є сайт Одеської районної ради та ведення сторінки у соціальній мережі Фейсбук. Проте на висвітлення інформації про діяльність ради впливають заборони, пов'язані з воєнним станом. Однак значно більша проблема інформування пов'язана з публічністю фінансів ради. На сайті Одеської

районної ради представлено лише проекти бюджету району та їх виконання. Водночас цього недостатньо і у виборців відсутнє чітке розуміння куди були витрачені бюджетні кошти в поточних моментах.

3.2. Проблеми та перешкоди у впровадженні кращих практик у державному та публічному управлінні в Одеській районній раді

Концепція територіально-адміністративної реформи передбачала зміну сучасного розуміння району. До 2020 р. райони були організовані переважно навколо сіл та маленьких містечок, після 2020 р. вони включають усі населені пункти, включаючи великі міста.

На місцевих виборах 2020 року виборці мали змогу обрати депутатів вже переформатованих районів, які тепер представляють значно більшу кількість громад, у тому числі з великих міст, зокрема м. Одеси, Чорноморська, Южного тощо. Відповідно мешканці м. Одеси вперше мали можливість обрати депутатів не тільки міської та обласної рад, а й Одеської районної ради.

Час, що пройшов після місцевих виборів, показав, що Одеській районній раді, як й іншим подібним радам, складно адаптуватися та знайти свою роль у системі публічної влади на територіальному рівні та у новій структурі управління. При цьому у багатьох депутатів районних рад, не кажучи вже про громадян, відсутнє розуміння конституційного статусу та призначення районних рад.

Хоча Конституція України не згадує районну громаду, це не означає відсутності районних рад як інституції місцевого самоврядування на цьому рівні. Вони визначені як органи, що мають спільну компетенцію громад у межах району.

Таким чином, у юридичному сенсі, Одеський район виступає як конституційно визначена сфера міжмуніципальної взаємодії, де районна рада виконує роль органу, призначеного для вирішення питань місцевого значення, які виходять за межі можливостей окремих громад чи які неможливо або неефективно реалізувати на рівні однієї громади [64].

Серед викликів, з якими зіткнулася Одеська районна рада, особливо виділяються проблеми неспівпадіння фінансових можливостей з конституційно визначеними повноваженнями та неясність та протиріччя у правовому регулюванні.

Ситуація стала настільки складною на рівні не тільки Одеської районної ради, а й інших подібних рад, що з ініціативи профільного комітету Верховної Ради України та Міністерства розвитку громад та територій була створена робоча група, завданням якої стало швидке розроблення рекомендацій для стабілізації діяльності районних рад. Однак, до внесення законодавчих змін, районні ради повинні були діяти в рамках наявних бюджетних надходжень. Доводиться констатувати, що районні ради на початку свого функціонування знаходилися в стані очікування необхідних системних конституційних та законодавчих реформ, без яких поліпшення правового регулювання об'єктивно неможливе, не буде ні ефективним, ні узгодженим.

Слід відзначити кілька факторів, які знижують статус Одеської районної ради. Перш за все, поділ району на округи при виборах до районної ради базується на чисельності населення, а не на громадській структурі. В результаті, один виборчий округ може охоплювати декілька громад, і навпаки, у великих міських громадах може бути кілька округів, що після виборів позначилося на представництві інтересів окремих громад.

Існували випадки, коли різні частини однієї територіальної громади були віднесені до різних виборчих округів Одеської районної ради. В таких умовах представництво громад в районній раді стало нерівномірним, що послабило їхній статус як представницьких органів спільних інтересів. Внаслідок цього, депутати Одеської районної ради частіше відчують себе представниками всього району, а не конкретної громади. Окрім цього, прямі вибори депутатів Одеської районної ради призвели до парадоксальної ситуації, де депутат, представляючи певну громаду в органі міжмуніципального співробітництва, може трактувати інтереси своєї громади інакше, ніж це роблять інші члени ради або голова громади, що ослаблювало зв'язок між Одеською районною радою та

окремими громадами.

Цікава ситуація склалася в Одеській районній раді в 2022 р., коли в березні рішенням Ради нацбезпеки та оборони була припинена діяльність політичної партії Шарія. В червні 2022 р. діяльність цієї політичної сили взагалі була заборонена. Натомість в Одеській районній раді 9,37% мандатів належали саме цій політичній силі. В червні 2022 р. в Одеській обласній раді фракцію «Партія Шарія» теж було ліквідовано. В березні 2022 р. призупинила свою діяльність вже депутатська фракція «Опозиційна платформа – За життя». На початку 2023 р. в Одеській районній раді вже функціонували лише 4 депутатські фракції:

- «Довіряй ділам»;
- «Слуга народу»;
- політичної партії «Європейська Солідарність»;
- політичної партії «За майбутнє».

Існує також думка, що пропорційна система виборів до районних рад, навіть з призначенням кандидатів за виборчими округами, негативно впливає на міжмуніципальну співпрацю, оскільки вона спонукає кандидатів зосереджуватися не на місцевих проблемах, а на загальнополітичних інтересах [42]. Окрім того, з 2015 року, після прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [59], у громад з'явився альтернативний та часто більш ефективний інструмент вирішення спільних завдань через укладення відповідних угод між громадами в рамках району, а не через районні ради.

Серед більшості проблем, які стоять перед Одеською районною радою – старіння населення та інфраструктури, зміни клімату, коливання цін на енергоресурси, а також потреби громади в доступному, адаптованому житлі та екологічно відповідальному розвитку місцевої економіки. При цьому варто також зауважити, що на сьогоднішній день, Одеська районна рада має обмежені повноваження, що впливають на розвиток району. Зокрема, всі об'єкти, що раніше були у віданні районних рад, такі як освітні заклади, лікарні, соціальні центри, та інші, тепер перейшли до безпосереднього відання громад. Крім того,

доходи районних бюджетів, визначені статтею 64-1 Бюджетного кодексу, не дозволяють фінансувати програми розвитку району або утримувати відповідні об'єкти власності, що загострює обмеженість їхніх компетенцій та коштів [14].

Відомо, що ресурси та функції, які були в розпорядженні районних державних адміністрацій, в основному впливали від делегованої компетенції районних рад. Нині районні ради приймають рішення про делегування повноважень державним адміністраціям без підтримки об'єктів власності або фінансових ресурсів, що перетворює їх у формальні структури, які також шукають своє місце в адміністративній системі району.

На думку М. С. Крепака найбільші зміни в організаційній структурі виконавчих органів місцевого самоврядування в основному зумовлені прийняттям нових повноважень і потребою формування нових управлінських структур для їх виконання, це призводить до того, що кожен рік голова і виконавчий комітет районної ради змушений змінювати структуру, бо держава додає повноваження, керівництво повинно їх на когось покласти [38, с. 21]. Окремо слід звернути увагу на те, що відсутність власних виконавчих органів у районних радах перетворює їх на символічні структури, які не можуть ефективно реалізовувати спільні інтереси територіальних громад.

Процес об'єднання громад зумовив зайвість районного рівня управління у його сучасній формі. Це стосується як районних рад, так і, в значній мірі, районних державних адміністрацій. У тих районах, де відбулося об'єднання більшості громад, існування районної ради втрачає свій сенс, а обсяг повноважень районних державних адміністрацій значно зменшується. Однак, враховуючи затримку у реформуванні субрегіонального рівня територіального устрою, громадам доводиться взаємодіяти з районною владою. Загалом, потрібне вдосконалення культури взаємодії як із районною владою, так і з виконавчими органами на обласному рівні. Територіальні громади мають розвивати здатність вести діалог і проводити конструктивні переговори з органами виконавчої влади.

За цих умов можна сподіватися на політизацію діяльності районних рад та погіршення їх взаємовідносин з органами виконавчої влади в районі, зокрема з

районними державними адміністраціями. Це може слугувати компенсацією їх бездіяльності у господарських та соціальних питаннях, оскільки закон надає районним радам широкі повноваження, які включають заслуховування звітів та прийняття рішень про недовіру керівникам районних адміністрацій.

Варто звернути уваги і на недостатність кваліфікації у депутатів Одеської районної ради. Тут варто зазначити і проблему нечіткості галузевого регулювання повноважень Одеської районної ради, яке зводиться до співвідношення власних (самоврядних) та делегованих повноважень. У процесі правозастосування муніципальними чиновниками зазвичай виникає необхідність узгодження положень галузевих законів з нормами розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [54], оскільки ці норми визначають повноваження в досить загальних термінах. Однак, такий підхід містить значний елемент суб'єктивізму і часто залежить від кваліфікації та професіоналізму відповідних посадових осіб Одеської районної ради. Відповідно така кваліфікація повинна постійно підвищуватися.

Практика Одеської районної ради також свідчить про поодинокі випадки, коли голова та депутати, які перебувають під його впливом, мають значний контроль над рішеннями ради. Такий вплив зазвичай здійснюється через низку методів: працевлаштування депутатів чи їхніх родичів у виконавчі органи або на роботу в комунальні установи і підприємства, підтримку бізнесу депутатів за рахунок бюджетних коштів або через комунальні підприємства, а також надання депутатам або їхнім родичам земельних ділянок та майна.

Суттєвою проблемою в діяльності Одеської районної ради є співвідношення повноважень з районною військовою адміністрацією. Це пов'язано з правовим статусом таких адміністрацій та положень п. 3 ч. 1 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де було зазначено, що повноваження районної ради достроково припиняються з підстав, які передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [54]. В Одеському районі районна державна адміністрація була наділена новими повноваженнями, набуваючи статусу військової адміністрації. Проте створення

військової адміністрації неминуче призводить до призупинення діяльності місцевих рад. Відновлення роботи органів місцевого самоврядування на цих територіях стає можливим тільки після закінчення воєнного стану [33]. Однак Одеська районна рада, попри утворення Одеської районної військової адміністрації, продовжує працювати. 22.03.2024 р. відбулось чергове пленарне засідання чергової сесії Одеської районної ради.

Досить цікавим виявився досвід Одеської районної ради у запровадженні досвіду Франції щодо міжмуніципальної профспілки. Ідея полягала у створенні міжмуніципальної профспілки з однією конкретною ціллю – технічного міжмуніципального об'єднання, що надало можливість муніципалітетам співпрацювати для вирішення спільних технічних потреб. Ця співпраця дозволяла б більш ефективно координувати ресурси та зусилля у ключових галузях, таких як електрифікація, водопостачання, водовідведення та розвиток дорожньої інфраструктури. Таке об'єднання допомагало б Одеській районній раді досягати вищої ефективності і кращого обслуговування громадських потреб через спільне використання ресурсів і координацію проектів на регіональному рівні. Але Федерація профспілок України відповіла, що профспілки утворюються громадянами на основі загальних інтересів, які вони поділяють у зв'язку з їхньою професійною або навчальною діяльністю. В межах територіальної громади не існує єдиної професії чи виду діяльності, які б об'єднували всіх мешканців для створення однієї профспілки.

3.3. Рекомендації щодо покращення державного та публічного управління в Одеській районній раді

Проблема функціонування міжрівневої (між муніципальним та державним рівнями) ланки управління є актуальною для багатьох європейських країн, які здійснили реформи глибокої децентралізації, спрямовані на посилення ролі муніципалітетів та розвиток міжмуніципального співробітництва, подібно до змін, що відбуваються в Україні з її районами.

Навіть зі збільшенням територіальних одиниць, подібних до українських районів, завжди виникає питання про їх роль у системі управління. Хоча такі одиниці традиційно формують територіальну основу для державних органів влади, вони часто виявляються затrudненими у пошуку свого місця в системі територіального самоврядування.

Наприклад, у Італії, що аналогічна українським районам, існують провінції у складі областей. В результаті політики децентралізації 1990-х років роль самоврядування на рівні провінцій була значно зменшена на користь посилення повноважень місцевих комун. Водночас, провінції зайняли ключову позицію у структурі децентралізованих державних служб та областей. Подібна ситуація спостерігається і у Франції, де проводилася реформа децентралізації шляхом укрупнення муніципалітетів. Проте населення було незадоволене об'єднанням і тому реформу провели через посилення співробітництва між муніципальними утвореннями.

Проблеми, з якими стикається Одеська районна рада сьогодні, можна вирішувати на двох рівнях.

Перший рівень включає ефективне використання можливостей, які надає чинне законодавство районним радам. Зокрема, важливо зосередитися на реалізації статусу районних рад як «органів спільної компетенції територіальних громад». Така компетенція може бути визначена не тільки законодавчо, а й через делегування громадами частини своїх повноважень районній раді для спільного вирішення місцевих питань. Важливим елементом такого делегування є передача фінансів з бюджетів громад до районного бюджету. Деякі громади в Україні вже

ініціювали передачу до районних рад установ, які слугують потребам кількох громад, таких як великі спортивні комплекси тощо.

Крім того, є питання, які громади не можуть вирішити самостійно, навіть маючи необхідні ресурси. Наприклад, проблема амброзії в Одесі, яка виходить за межі міста і потребує зусиль усіх громад Одеської агломерації, яка збігається з територією Одеського району. В таких випадках виникає спільна компетенція, яку природньо може виконати районна рада. Важливо, щоб районні ради активно співпрацювали з громадами, чого не вистачало радам попереднього складу, зокрема у вирішенні питань спільної власності, де інтереси громад часто ігнорувались. Ефективне співробітництво може включати адміністративні угоди, створення консультативних органів, проведення спільних заходів та засідань депутатських комісій, а також з'ясування думок керівництва громад щодо обговорюваних питань.

Яскравим подібним прикладом вищесказаного стала організація одеською районною радою платформи для співпраці суспільства з органами місцевої влади в умовах воєнного стану. Цей захід спрямований на розвиток відносин і співпраці між місцевою владою, представниками громадянського суспільства та міжнародними партнерами для обговорення та вирішення питань в соціальній, гуманітарній, екологічній, житловій та правовій сферах у контексті діючого воєнного стану [46].

Другий рівень вирішення проблем полягає у вдосконаленні конституційного та правового регулювання статусу і повноважень районних рад. На жаль, ключові підходи, запропоновані в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2014 році, такі як створення виконавчих органів районних рад і перетворення районних державних адміністрацій на префектурні органи, не були реалізовані на конституційному рівні. Це унеможлиблює оновлення функцій районних рад з новим змістом.

В якості моделі подальшого розвитку Одеського району, якою має керуватися в своїй діяльності Одеська районна рада варто обрати модель сталого сусідства. Щоб створити сталі сусідства, Одеській районній раді необхідно

підтримувати модель розвитку, що спрямована на створення тривалої екологічної, соціальної та економічної вартості. Однак, визначення поняття «стале сусідство» ускладнюється через різноманітність контекстів, у яких відбувається розвиток. Сталі сусідства можуть відрізнятися формами, проте вони часто діляться загальними рисами: вони компактні, мають багатофункціональний характер із гарним доступом до транспортних мереж, включають різноманітність житлових опцій, робочих місць, зон відпочинку, послуг та магазинів, сприяють збереженню природних ресурсів та забезпечують високу якість життя для своїх мешканців. Також стале сусідство можна визначити через досягнення амбітних цілей, таких як повне усунення відходів, досягнення нульових викидів вуглецю, високий рівень доступності житла та різноманітність, а також нейтральний або позитивний вплив на муніципальний бюджет.

Розвиток сталих сусідств не є значним відходом від практик Одеської районної ради, проте це вимагає глибокого переосмислення підходів до розвитку, територіального планування та управління (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Рекомендовані заходи для розвитку моделі сталих сусідств на базі Одеської районної ради

Характеристики сталого сусідства	Заходи
1	2
Обслуговування населення	Планування та підтримка забудови, реконструкція, розвиток транзит-орієнтованих сусідств
Доступ до зручностей та робочих місць	Змішане використання територій
Дорожні мережі	Інтеграція прогулянкових, велосипедних, автомобільних, залізничних мереж в єдину систему, що буде сприяти транзиту, сталому розвитку, пов'язувати громади та інші регіони
Багатофункціональність	Проектування, будівництво та реконструкція багатофункціональних вулиць з підтримкою соціально-екологічних функцій та мультимодального транспорту з врахуванням паркінгу

Продовження табл. 3.4

1	2
Мережа зелених просторів	Створення інтегрованих «зелених» ділянок, кластерний розвиток цих ділянок, стимулювання міського сільського господарства
Безпечне середовище	Розвиток публічних просторів, соціальних та культурних мереж
Унікальність	Використання історично-культурних унікальностей для забезпечення сталого розвитку
Енергоефективність	Розвиток відновлювальної енергетики, використання еко-індустріального підходу

Джерело: складено за [31].

Табл. 3.4 демонструє, як ключові заходи розвитку відповідають характеристикам сталого суспільства. Для Одеської районної ради впровадження цих стратегій передбачає зміни в існуючих практиках.

Розвиток сталих суспільств є значущою інвестицією, що може принести вирішення важливих проблем, які стоять перед Одеської районної ради влади. Через процес розвитку сталих суспільств місцеве самоврядування може ефективно адресувати та вирішувати ці складні виклики.

Як агенти змін, одеська районна рада має можливість ухвалити інноваційний підхід до «сталого розвитку» та розглядати його як вартісну довготривалу інвестицію, що водночас захищає довкілля та відповідає на потреби всіх членів громади. На рівні суспільств, Одеська районна рада здатна реалізувати сталий розвиток, оскільки вона володіє необхідними ресурсами та інструментами для впровадження таких політик.

Сталі суспільства можуть не тільки покращувати соціальні умови, але й знижувати ризики для місцевого управління, адже функції, що роблять суспільства економічно ефективними і сприяють міцній спільноті, також зазвичай є фінансово стабільними. Більше того, сталий розвиток часто відображає широкий спектр інтересів, тому планування та проектування такого розвитку мають значний потенціал для здобуття широкої підтримки від громади та зацікавлених сторін, що збільшує ймовірність затвердження розвиткових планів.

На сьогодні варто звернути увагу на проблему кваліфікації депутатів та

посадових осіб виконавчого апарату Одеської районної ради. По-перше, необхідно запровадити курси для кандидатів у депутати до Одеської районної ради, які будуть стосуватися безпосередньо виборчої процедури. По-друге, потрібно розробити курси підготовки депутатів до професійної діяльності. По-третє, необхідне запровадження курсів підвищення кваліфікації функціонуючих депутатів. Враховуючи потужний науково-освітній потенціал Одеського району, до вирішення цього питання доцільно залучити освітні ресурси в м. Одеси.

В цілому щодо розширення повноважень Одеської районної ради в публічному управлінні можна надати наступні рекомендації (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Рекомендації щодо розширення повноважень Одеської районної ради в публічному управлінні

Сфера діяльності	Повноваження районних рад
Освітня сфера	Утримання та розвиток ліцеїв, що не можуть існувати в громадах з населенням менше 50 тис. осіб, закладів у психолого-педагогічній сфері та логопедії, вечірніх шкіл. Надання методичної підтримки вчителям, уникнення практики утримання кожною громадою свого методичного органу. Організація позашкільної освіти, зокрема літніх таборів.
Медична сфера	Утримання та розвиток закладів вторинної медичної ланки та закладів медичного догляду на дому.
Гуманітарна сфера	Утримання та розвиток мистецьких шкіл, спортивних установ, центрів туризму, районних бібліотек та музеїв.
Соціальна сфера	Утримання та розвиток територіальних центрів соціальної допомоги, забезпечення допомоги малозабезпеченим і вразливим верствам населення.
Інфраструктурна сфера	Утримання та розвиток внутрішньорайонної дорожньої мережі та організація транспортних перевезень.

Джерело: складено за [64].

Пропозиції, представлені в табл. 3.5 вказують на широкий спектр функцій, які може виконувати Одеська районна рада, сприяючи координації розвитку та обслуговуванню потреб громад у масштабі всього Одеського району, що дозволяє забезпечити більш ефективне вирішення завдань, що виходять за межі можливостей окремих маленьких громад.

Очевидно, що при визначенні нових повноважень районних рад необхідно також переглянути функції обласних рад, виходячи з принципу субсидіарності. Важливо, щоб функції та повноваження районних рад не дублювали ролі

територіальних громад у межах того самого району.

Також потрібно вирішити питання про джерела фінансування районних бюджетів. Ці джерела мають включати не тільки трансфери з державного бюджету та бюджетів громад, а й значні власні доходи, такі як 10-15% від податку на доходи фізичних осіб, рентних платежів, акцизів та податку на прибуток підприємств.

Крім того, привабливою видається модель, запропонована Президентом України Володимиром Зеленським у грудні 2019 року у законопроекті щодо змін до Конституції України у сфері децентралізації влади. Ця модель передбачає обрання представників районної ради територіальними громадами через їхні ради. Це добре корелює з роллю районних рад як органів спільної компетенції територіальних громад і відповідає міжнародній практиці управління.

Враховуючи невдалий досвід зі створенням міжмуніципальної профспілки більш вдалим могло б бути об'єднання зусиль муніципалітетів Одеською районною радою в рамках утворення певного координаційного утворення, яке б дозволило створити механізм взаємодії в рамках Асоціації міст, Асоціації малих міст України та Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування. Тут варто звернути до досвіду Європи. З початку XX століття міста, селища та муніципалітети по всій Європі почали створювати власні асоціації з метою взаємної вигоди. Їх структура та функції, як правило, залишаються сталі незалежно від країни чи періоду. Асоціації органів місцевого самоврядування зазвичай включають конгрес чи генеральну асамблею як вищий орган ухвалення рішень та мають розгалужену виконавчу структуру разом із секретаріатом і тематичними експертами. Асоціації органів місцевого самоврядування в Європі зазвичай виконують три основні види завдань:

1. Розвиток потенціалу своїх членів, що включає розповсюдження інформації, роз'яснення законодавства, надання консультативних послуг, розробку методик і інструментів, а також заходи, спрямовані на розбудову інституційного потенціалу.

2. Представлення та захист інтересів своїх членів перед органами

державної влади, що може включати як структуровані, так і неформальні консультації, подання петицій, участь у робочих групах, які розробляють відповідне законодавство.

3. Створення платформи для обміну досвідом і передовими практиками між своїми членами, а також формування культури, яка сприяє узгодженню спільних позицій із актуальних питань держави, що дозволяє виступати від імені всіх членів з унісоном.

В Україні існує багато різноманітних утворень, які працюють з місцевими муніципалітетами. Проте недостатньо координаційних зусиль щодо об'єднання цих зусиль. Саме в цій сфері може докласти суттєвих зусиль Одеська районна рада.

Для покращення державного та публічного управління в Одеській районній раді також доцільно запропонувати посили активність в наступних сферах:

- запрошення громадян до участі у проектах розвитку або оперування обладнанням, яке має районне значення, впливаючи на навколишнє середовище та спричиняючи значні соціально-економічні зміни;

- залучення громадян до формування, виконання та оцінки дій, які впливають на життя районної спільноти через створення громадських рад, особливо у соціально незахищених громадах, для залучення громадян через обмін знаннями та забезпечення представництва їхніх інтересів у управлінських структурах, а також для надання можливостей для подання пропозицій та ініціатив, що стосуються їхніх потреб;

- проведення місцевих референдумів, які дозволяють громадянам самостійно вирішувати питання місцевих проектів. Завдяки ініціативам громадян місцеві референдуми можуть стати майданчиком для обговорення питань подальшого місцевого розвитку.

Висновок до третього розділу

Підводячи підсумки, можна зробити наступні висновки:

По-перше, Одеська районна рада була створена на початку 2020 р. В цьому

ж році було проведено вибори, в результаті яких 64 депутати почали представляти інтереси 22 територіальних громад з адміністративним центром у м. Одеса. До початку 2022 р. Одеська районна рада визначилася з завданнями, унормувала свою діяльність, сформувала виконавчий апарат та склад постійно діючих комісій в різних сферах. Основним засобом діяльності ради стало розробка, прийняття та затвердження рішень, які відповідають її компетенції, а також у забезпеченні їх належного виконання під час проведення сесій. В 2022 р. розпочалася військова агресія та в Україні було оголошено воєнний стан. Було створено Одеську районну військову адміністрацію, якій було делеговано отримала частину повноважень Одеської районної ради. Протягом 2023 р. Одеська районна рада демонструвала свою дієздатність, високий рівень компетентності та професіоналізм через конкретні дії з представництва інтересів територіальних громад та розвитку Одеського району в умовах військової агресії. Рада співпрацювала з усіма рівнями влади, громадськими організаціями та окремими особами. Водночас в Одеській районній раді існує розуміння щодо необхідності пошуку нових методів та рішень для актуальних проблем.

По-друге, на основі аналізу досвіду Одеської районної ради та її взаємодії з районною владою та громадами можна визначити ключові проблеми і перешкоди у впровадженні кращих практик у державне і публічне управління. Центральним викликом є адаптація до зміненого статусу і компетенцій районної ради після територіально-адміністративної реформи, яка розширила їх відповідальність за громади. Значне неспівпадіння фінансових можливостей з конституційно визначеними повноваженнями, а також неясність та протиріччя в правовому регулюванні створюють додаткові бар'єри для ефективного управління. Крім того, необхідність перегляду та чіткого визначення делегованих і власних повноважень рад спричиняє плутанину і знижує ефективність управлінських рішень. Районна рада також зіткнулася з політичними змінами та реорганізацією, що впливають на стабільність і представництво інтересів громад. Усе це вимагає зусиль для забезпечення підтримки співробітництва між муніципалітетами та оптимізації процесів

управління на рівні району, що може допомогти подолати існуючі перешкоди і зміцнити локальне самоврядування.

По-третє, щоб покращити державне та публічне управління в Одеській районній раді, необхідно зосередитися на кількох ключових аспектах. Передусім, раді слід активізувати використання свого статусу як органу спільної компетенції громад, що може включати делегування на договірній основі повноважень від місцевих громад для ефективнішого рішення місцевих питань, які перевищують можливості однієї окремої громади. Важливим є встановлення чітких механізмів для фінансових переказів між громадами і районним бюджетом, що підвищить ефективність і прозорість використання коштів. Також, Одеська районна рада має ініціювати зміни до конституційного та правового регулювання, щоб чіткіше визначити свої повноваження і усунути перекриття з функціями територіальних громад. Враховуючи виклики інтеграції з державними службами, рада має працювати над зміцненням міжмуніципального співробітництва та залученням громад до активної участі в управлінні через механізми громадської участі та референдуми, що сприятиме кращій координації і розумінню між владою та мешканцями.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

По-перше, державне управління – це процес, за допомогою якого державні органи здійснюють владні та адміністративні функції, спрямовані на регулювання суспільних відносин та виконання законів. Публічне управління охоплює діяльність не тільки державних, але й муніципальних органів, а також інших суб'єктів, які забезпечують надання послуг громадськості та виконання функцій у сфері загального інтересу. Спільним для державного та публічного управління є їх орієнтація на задоволення суспільних потреб та інтересів, відмінність полягає в ширшому охопленні публічним управлінням, яке включає в себе взаємодію з громадськістю та приватним сектором, на відміну від державного управління, зосередженого на виконанні лише владних функцій.

По-друге, природа державного управління полягає в систематичному, цілеспрямованому процесі, через який державні органи використовують адміністративні, правові та фінансові інструменти для реалізації встановлених законом завдань і цілей. Ця діяльність має властиву їй специфіку, що включає владні повноваження, відповідальність перед суспільством, а також обов'язок забезпечувати порядок, соціальний захист, економічний розвиток та ефективне використання ресурсів держави. Державне управління відрізняється від інших форм управління своєю здатністю до примусу на основі закону, а також унікальною роллю в реалізації суверенних функцій і забезпеченні загального блага.

По-третє, класичні концепції державного і публічного управління зосереджуються на ієрархічній структурі, формалізованих процедурах та ролі закону в управлінні, акцентуючи на важливості бюрократії, правил та норм як засобів досягнення ефективності та стабільності. Вони підкреслюють роль централізованого планування, контролю та управління ресурсами, а також важливість раціональності у прийнятті рішень. Сучасні концепції, такі як «New

Public Management», «New Public Governance» та «Good Governance», навпаки, відходять від строгої бюрократії до більш гнучких, децентралізованих форм управління, що сприяють інноваціям, ефективності та залученню громадян до управлінського процесу. Вони підкреслюють значення партнерства між державним, приватним секторами та громадськістю, а також акцентують на відповідальності, прозорості та орієнтації на результати як ключових елементах ефективного управління.

По-четверте, базові моделі науково обґрунтованого державного управління, зокрема циклічна модель, модель процесу та алгоритмічна модель, відіграють ключову роль у структуруванні та оптимізації управлінських процедур в сфері державного управління. Циклічна модель забезпечує розуміння повторюваності та взаємозалежності етапів управління, модель процесу акцентує на послідовності дій і змінах, які потрібно впровадити для досягнення цілей, тоді як алгоритмічна модель допомагає формалізувати ці процеси у вигляді чітких інструкцій. Всі вони сприяють підвищенню ефективності управлінських рішень через структурування задач, раціональний вибір методів їх вирішення та забезпечення послідовності виконання управлінських функцій, що є вирішальним для ефективного державного управління.

По-п'яте, моделі державного управління у провідних країнах світу, зокрема у Великобританії, Німеччині, Франції та Швеції, різняться в залежності від історичних, політичних та культурних факторів кожної країни. У Великобританії, наприклад, зосереджено увагу на лібералізації та приватизації в рамках «нового публічного менеджменту», що здійснювалась за часів Тетчер. Німеччина славиться своєю децентралізованою федеральною системою, яка сприяє балансу між центральним та регіональним управлінням, акцентуючи на соціальній ринковій економіці. Франція має централізовану державну модель управління, що забезпечує строгий контроль та інтеграцію політичних рішень на національному рівні. В той час як Швеція приділяє особливу увагу соціальному благополуччю та розвитку через свою модель добробуту з високим рівнем державної підтримки та регуляції. Ці моделі відображають різні підходи до

балансу між регуляцією та інноваціями в управлінні, показуючи різноманітність шляхів досягнення національної ефективності та процвітання.

По-шосте, в Україні на сучасному етапі існує гібридна система державного управління, яка поєднує в собі елементи новітнього публічного менеджменту з рештками застарілої радянської адміністративної системи. Ця змішана модель управління виявляється у плавному, хоча й повільному, переході до принципів та практик, що відповідають європейським стандартам. Реформування системи управління в Україні, зокрема, спрямоване на залучення сучасних підходів управління та законодавчі ініціативи, що сприяють інтеграції європейського права у вітчизняне законодавство. Незважаючи на присутність застарілих адміністративних елементів, українська влада, за підтримки громадянського суспільства, робить значні кроки у напрямку оптимізації державного управління, що є ключем до ефективної реалізації важливих соціально-економічних та політичних реформ.

По-сьоме, Одеська районна рада була створена на початку 2020 р. В цьому ж році було проведено вибори, в результаті яких 64 депутати почали представляти інтереси 22 територіальних громад з адміністративним центром у м. Одеса. До початку 2022 р. Одеська районна рада визначилася з завданнями, унормувала свою діяльність, сформувала виконавчий апарат та склад постійно діючих комісій в різних сферах. Основним засобом діяльності ради стало розробка, прийняття та затвердження рішень, які відповідають її компетенції, а також у забезпеченні їх належного виконання під час проведення сесій. В 2022 р. розпочалася військова агресія та в Україні було оголошено воєнний стан. Було створено Одеську районну військову адміністрацію, якій було делеговано отримала частину повноважень Одеської районної ради. Протягом 2023 р. Одеська районна рада демонструвала свою дієздатність, високий рівень компетентності та професіоналізм через конкретні дії з представництва інтересів територіальних громад та розвитку Одеського району в умовах військової агресії. Рада співпрацювала з усіма рівнями влади, громадськими організаціями та окремими особами. Водночас в Одеській районній раді існує розуміння щодо

необхідності пошуку нових методів та рішень для актуальних проблем.

По-восьме, на основі аналізу досвіду Одеської районної ради та її взаємодії з районною владою та громадами можна визначити ключові проблеми і перешкоди у впровадженні кращих практик у державне і публічне управління. Центральним викликом є адаптація до зміненого статусу і компетенцій районної ради після територіально-адміністративної реформи, яка розширила їх відповідальність за громади. Значне неспівпадіння фінансових можливостей з конституційно визначеними повноваженнями, а також неясність та протиріччя в правовому регулюванні створюють додаткові бар'єри для ефективного управління. Крім того, необхідність перегляду та чіткого визначення делегованих і власних повноважень рад спричиняє плутанину і знижує ефективність управлінських рішень. Районна рада також зіткнулася з політичними змінами та реорганізацією, що впливають на стабільність і представництво інтересів громад. Усе це вимагає зусиль для забезпечення підтримки співробітництва між муніципалітетами та оптимізації процесів управління на рівні району, що може допомогти подолати існуючі перешкоди і зміцнити локальне самоврядування.

По-дев'яте, щоб покращити державне та публічне управління в Одеській районній раді, необхідно зосередитися на кількох ключових аспектах. Передусім, раді слід активізувати використання свого статусу як органу спільної компетенції громад, що може включати делегування на договірній основі повноважень від місцевих громад для ефективнішого рішення місцевих питань, які перевищують можливості однієї окремої громади. Важливим є встановлення чітких механізмів для фінансових переказів між громадами і районним бюджетом, що підвищить ефективність і прозорість використання коштів. Також, Одеська районна рада має ініціювати зміни до конституційного та правового регулювання, щоб чіткіше визначити свої повноваження і усунути перекриття з функціями територіальних громад. Враховуючи виклики інтеграції з державними службами, рада має працювати над зміцненням міжмуніципального співробітництва та залученням громад до активної участі в

управлінні через механізми громадської участі та референдуми, що сприятиме кращій координації і розумінню між владою та мешканцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління. Навчальний посібник. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.
2. Бакуменко В. Д., Червякова О. В. Штурхецький С. В. Визначення базових чинників для дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах. URL: https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/1413/1/Бакум_Черв_Штурх_060412.pdf (дата звернення 11.04.2024).
3. Бакуменко В. Д. Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
4. Баранов А. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7. № 8. С. 5-12.
5. Бахтіна Ю. С. Поняття та класифікація функцій державного управління. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2018. Вип. 26. С. 85-89.
6. Бегей І. П. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 16-26.
7. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. на здобуття наук. ступеня к-та юр. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
8. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2015. 23 с.
9. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 41-47.
10. Болотіна Є. В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. № 1. С. 96-100.
11. Болотіна Є. В. Трансформація моделі адміністративно-державного управління. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. №1. С. 118-123.

- 12.Бондаренко А. В. Система та структура державного управління. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. №7. С. 250-255.
- 13.Борщевський В. В. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. №2. С. 30-35.
- 14.Бюджетний кодекс України: : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 11.05.2024)
- 15.Василенко Н. В. Алгоритм або послідовність управлінських дій фахівця з публічного управління: поняття, властивості, складання та виконання. URL: <https://docs.academia.vn.ua/handle/123456789/352> (дата звернення 11.04.2024)
- 16.Гончарук-Чолач, Т. Сучасні парадигми державного управління: теоретико-філософське осмислення. *Психологія і суспільство*. 2010. № 4. С. 72-81.
- 17.Гордон М. В. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №3. С. 31-42.
- 18.Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 17–18. С. 81-84.
- 19.Грузіна І. А. Теорія управління: навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2021. 138 с.
- 20.Дарендорф Р. Сучасний соціальний конфлікт. Нарис політики свободи [Пер. з нім. Л. Ю. Пантіна]. Київ: Знання, 2002. 288 с.
- 21.Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ-Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
- 22.Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової]. Харків : ХарРІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
- 23.Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук.

- ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
- 24.Дзюба Г. М. Концепція «New Public Management»: основні елементи. *Галицький економічний вісник*. Тернопіль : ТНТУ, 2023. Том 83. № 4. С. 141-151.
 - 25.Древаль Ю. Д. Менеджмент в органах державної влади: досвід, реалії та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2. С. 42-47.
 - 26.Дурман О. Л. Good governance – основа для розбудови ефективної системи публічного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1. С. 37-43.
 - 27.Дьяченко В. В. Особливості розмежування політичного та адміністративного рівнів системи державного управління України. *Державне будівництво*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2012. № 2. С. 18-23.
 - 28.Ендрейн Ч. Ф. Порівняльний аналіз політичних систем. Ефективність здійснення політичного курсу та соціальні перетворення [пер. с англ. І. І. Мюрберг]. Київ: Знання, 2000. 320 с.
 - 29.Етимологічний словник української мови : у 7 т. Ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.; уклад. Р.В. Болдирев та ін., ред. тому 6 В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко). Київ: Наук. думка, 1983. Т. 4. 2003. 656 с.
 - 30.Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський, С. М. Гладкова, С. В. Соколик, П. І. Крайник, Т. О. Гусаченко; За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса, С. В. Загороднюка, О. Л. Приходько, Л. О. Воронько. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
 - 31.Жидков К. С. Публічне управління сталим місцевим розвитком в умовах децентралізації влади: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філос: 281.28 Харків, 2023. 234 с.
 - 32.Задихайло О. А. Співвідношення понять «Державне управління», «Публічне управління» та «Публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного*

- педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Сер.: Право / Харків нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди : [редкол. : О. О.Коваленко (голов. ред.) та ін.]. Харків : ХНПУ, 2020. Вип. 31. С. 43-48.
- 33.Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html> (дата звернення 11.05.2024)
- 34.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. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
- 35.Кілієвич О. Англо український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
- 36.Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.04.2024)
- 37.Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 25-29.
- 38.Крепак М. С. Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл компетенцій, взаємозалежність функцій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. №9. С. 20-26.
- 39.Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. С. 24-29.
- 40.Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління*. 2013. №6. С. 23-30.
- 41.Мороз В. М. Діалектика зв'язку змісту категорій «управління» та «менеджмент» у межах науки «державне управління». URL: <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/34-44.pdf> (дата звернення 11.03.2024).
- 42.Новий адміністративно-територіальний устрій: про зміни та їх можливі наслідки. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/197658_noviy-adminstrativno-

- [teritorialniy-ustry-pro-zmni-ta-kh-mozhliv-nasldki](#) (дата звернення 11.05.2024)
- 43.Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. Київ: Аконіт, 2000. Т. 3. 927 с.
- 44.Носова В. А. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 29 травня 2020 р.). Частина 1. Суми: Вид-во СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2020. С. 189-191.
- 45.Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 44. С. 53-63.
- 46.Одеська районна рада організувала платформу для співпраці суспільства з органами місцевої влади в умовах воєнного стану. URL: <https://odessamedia.net/news/odeska-rajonna-rada-organizuvala-platformu-dlya-spivpratsi-suspilstva-z-organami-mistsevoji-vladi-v-umovakh-voennogo-stanu> (дата звернення 11.05.2024)
- 47.Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південноукраїнський часопис*. 2022. Вип. 4. Ч. 3. С. 3-8.
- 48.Пастущенко К. Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335/> (дата звернення 11.04.2024)
- 49.Про внесення змін до рішення районної ради від 12 березня 2021 року № 63-VIII «Про затвердження Регламенту Одеської районної ради Одеської області VIII скликання»: Рішення Одеської районної ради Одеської області №127/2021-pp від 28.05.2021. URL: <https://odeska-rayrada.gov.ua/reglament-raionnoi-rady-10-33-09-24-06-2021/> (дата звернення 11.05.2024)
- 50.Про внесення змін до рішення районної ради від 29 грудня 2020 року № 13-VIII «Про затвердження структури та чисельності апарату Одеської районної ради Одеської області VIII скликання»: Рішення Одеської районної ради Одеської області від 24.03.2023 р. №181-VIII. URL:

https://rada.info/upload/users_files/43995888/docs/41fdd8cb0694466e87df441a776e07ff.pdf (дата звернення 11.05.2024)

51. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. №831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text> (дата звернення 11.04.2024)
52. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 36.
53. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 11.04.2024).
54. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 11.04.2024).
55. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 11.05.2024)
56. Про оголошення конкурсу на заміщення вакантних посад у виконавчому апараті Одеської районної ради Одеської області: Розпорядження Одеської районної ради Одеської області №127/2021-рр від 28.05.2021. URL: https://rada.info/upload/users_files/43995888/42c43a9f1493877320e9200e4f70a519.pdf (дата звернення 11.05.2024)
57. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 11.05.2024)
58. Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. №1635-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-reorganizaciyu-ta-utvorenniya-rajonnih->

[derzhavnih-administracij-1635-161220](#) (дата звернення 11.05.2024)

59. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 11.05.2024)
60. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 11.04.2024).
61. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. №807-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T200807?an=193> (дата звернення 11.05.2024)
62. Пугач В. Г. Феномен гібридності в державно-управлінському вимірі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2. С. 13-20.
63. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Держава та регіони*. 2009. №3. С. 64-69.
64. Районні ради: шукаємо шлях до ефективності. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/raionni-rady-shukaemo-shliakh-do-efektyvnosti/> (дата звернення 11.05.2024)
65. Реформа децентралізації. URL: <https://decentralization.ua/about> (дата звернення 11.04.2024)
66. Решота А. О. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. №3. С. 37-41.
67. Сайт Одеської районної ради. URL: <https://odeska-rayrada.gov.ua/istorychna-dovidka-20-20-08-23-06-2021/> (дата звернення 11.05.2024)
68. Ситник Г. П. Основи теорії управління у сфері національної безпеки: курс лекцій. Київ: ТОВ «САК ЛТД.», 2023. 174 с.
69. Теорія і концепції менеджменту: навчально-методичний комплекс з дисципліни: навчальний посібник для здобувачів третього (наукового) рівня

- спеціальності 073 «Менеджмент» / КПІ ім. Ігоря Сікорського; уклад.: В. В. Дергачова, К. О. Кузнєцова, З. В. Григорова. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2021. 67 с.
- 70.Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. дис д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2004. 38 с.
- 71.Туленков М. Концептуалізація понять «менеджмент» і «управління» в сучасному науковому дискурсі. *Політичний менеджмент*. 2009. №3. С. 101-111.
- 72.Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І. В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.
- 73.Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільнополітичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. №6. С. 42-47.
- 74.Червякова О. В. Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління. *Проблеми модернізації України*. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. Вип.5. С. 17-19.
- 75.Keeling D. Management in Government. London: Allen&Unwin, 1972. 245 p.
- 76.Merton R.K. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*. 2010. Vol. 18, No. 4. Pp. 560-568.
- 77.Starling G. Managing the Public Sector. 3rd ed. Chicago: Dorsey Press, 1986. 322 p.
- 78.The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance / ed. by S.P. Osborne. London and New York : Routledge, 2010. 431 p.

79. Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a “third wave” of evaluation? *Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham*. Northampton: Edgar Elgar ; H. Wollmann (ed.). 2003. P. 1-11.
80. Yolles M. Governance through Political Bureaucracy: An Agency Approach. *Kybernetes*. 2016. №48. C. 24-29.

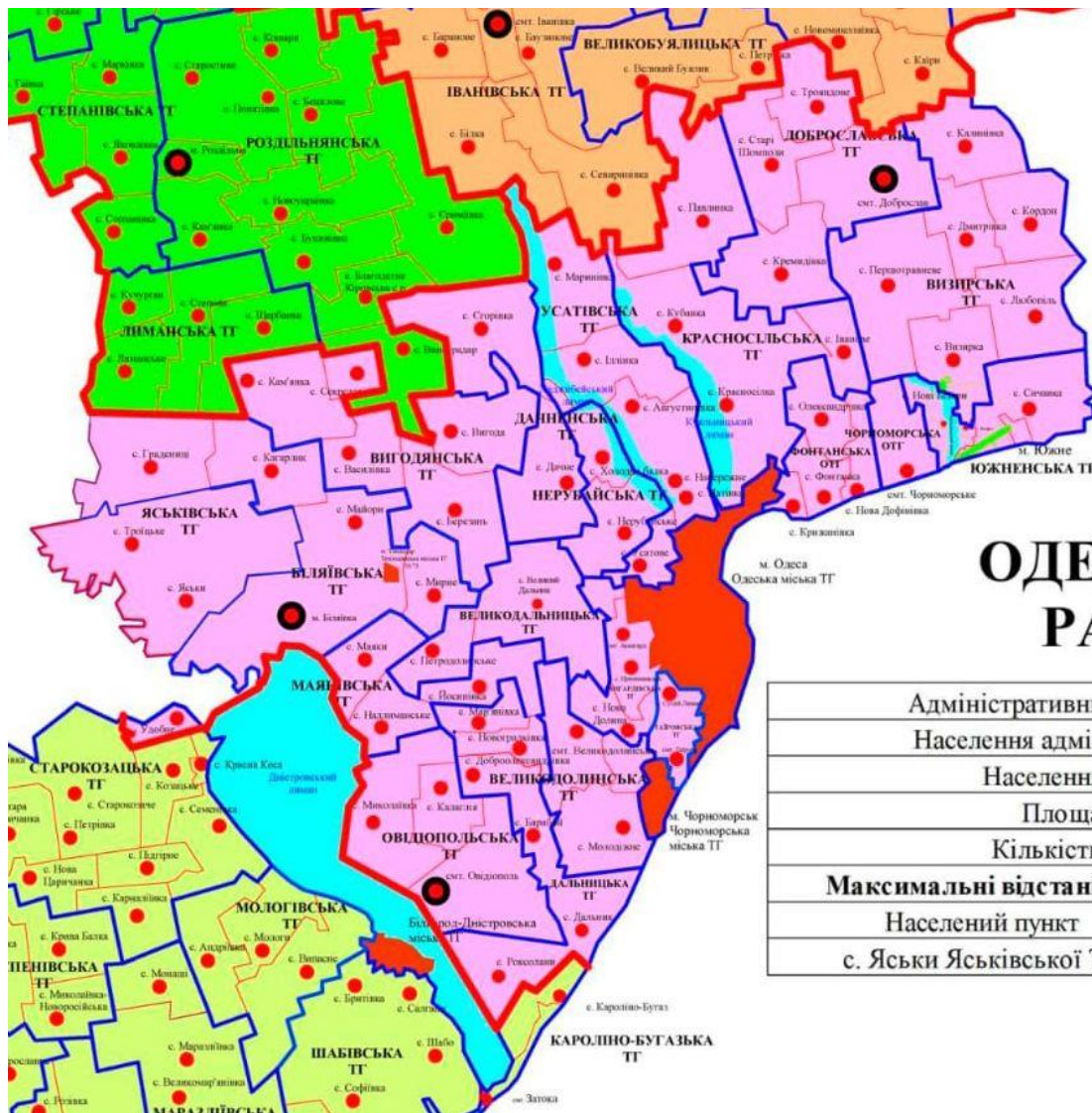
ДОДАТКИ

ДОДАТОК А



Рис. А. 1. Модель циклу управління з виділенням узагальнених чинників впливу на процеси самоорганізації

ДОДАТОК Б



ОДЕСЬКИЙ РАЙОН

Адміністративний центр	місто Одеса
Населення адмін центру	1017699
Населення району	1382429
Площа, кв. км.	3964,958
Кількість громад	22
Максимальні відстані до адміністративного центру	
Населений пункт	Відстань
с. Яськи Ясківської ТГ	61 км

Рис. Б.1. Територія функціонування Одеської районної ради

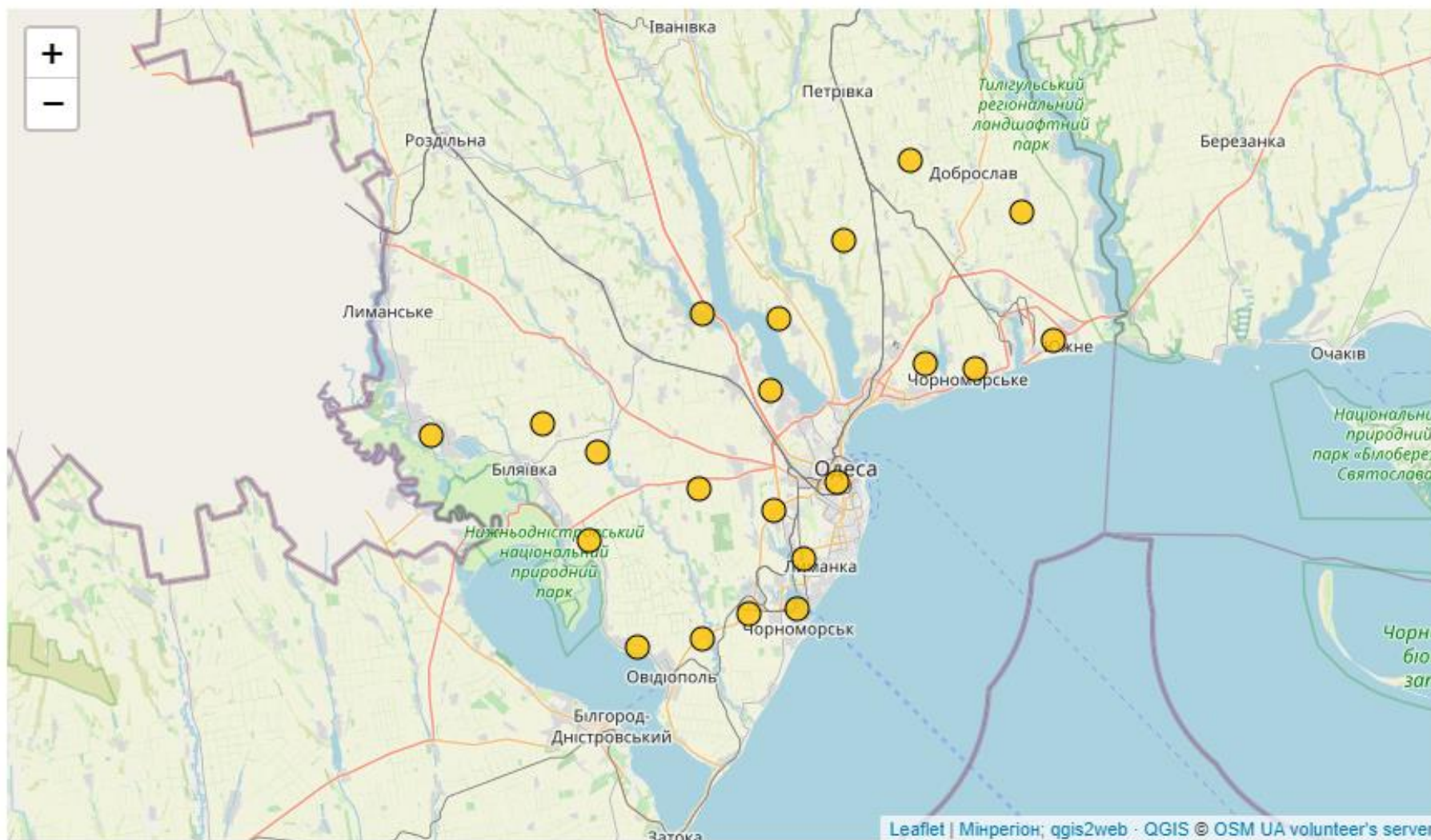


Рис. Б.2. Територіальні громади у підпорядкуванні Одеської районної ради