

УДК [322.12:352.97] (477):005.34-0.27.555
DOI: 10.15673/ie.v12i2.1745

Павлов О.І.

доктор економічних наук, професор
завідувач кафедри економіки промисловості
E-mail: pavlovodessaer@gmail.com
ORCID.org/0000-0001-6431-5210

Павлова І.О.

кандидат економічних наук
старший інспектор відділу аспірантури і докторантури
Одеська національна академія харчових технологій
вул. Канатна, 112, м. Одеса, Україна, 65039
E-mail: irenpavlova1@ukr.net
ORCID.org/0000-0002-3656-5457

ГРОМАДІВСЬКИЙ ВИМІР ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ

У статті обґрунтовано новий підхід до системи публічного управління в Україні, визначено її структуру, характеристику суб'єктів публічного управління, вказано джерело та сферу розповсюдження їх владно-управлінських повноважень. Доведено зростаюче значення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в управлінні суспільними справами, висвітлено тенденцію переміщення центру тяжіння владних повноважень від органів державної влади до інститутів самоврядування. Сформульовано мету дослідження, яка полягає у визначенні сутності громадівського виміру публічного управління в умовах децентралізації влади і управління та у виявленні ключової ролі в цьому процесі ОТГ. Для її досягнення використано системний підхід, сукупність загальнонаукових та спеціальних методів. Наукове та практичне значення дослідження випливає з обґрунтування концептуальних засад сучасної системи публічного управління, яка враховує суспільне призначення реформи децентралізації влади та управління, розширення владних повноважень ОТГ, їх вплив на майбутній адміністративно-територіальний устрій країни.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, владно-управлінські відносини, громадівський вимір публічного управління, децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. З 2014 року в Україні здійснюється децентралізація влади та управління шляхом створення ОТГ. Впровадження в практику управління громадівської моделі децентралізації влади та управління має на меті демократизацію територіальної організації влади, зміну існуючого адміністративно-територіального устрою країни, розширення повноважень інституту місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Трансформація системи публічного управління, що обумовлена децентралізацією влади та управління, набуває вектору її спрямованості у бік інституту місцевого самоврядування загалом, і такої його складової як територіальна громада, що перебуває у стані формування міжсуб'єктних інтеграційних зв'язків, зокрема. Такий курс відповідає європейській практиці демократизації територіальної організації влади, яка реалізується у формі публічної влади територіальних громад.

Зазначені процеси в свою чергу потребують переосмислення сутності системи публічного управ -

ління як такої та визначення перетворюючої ролі в цій системі ОТГ як самодостатнього фінансово-економічного, політичного та соціального самоврядного феномену.

Аналіз останніх публікацій по проблемі.

Попри те що до наукового аналізу залучено ОТГ, формування яких є новим явищем в розвитку місцевого самоврядування в Україні, перш за все доцільно визначити сутність понятійного конструкту «публічне управління». Термін «публічне управління» ввів у науковий обіг Д. Кілінг у його загальному значенні як пошуку найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави [1]. К. Полліт та Г. Букаерт зазначають, що термін «публічне управління» може вживатися як: діяльність державних службовців і політиків; структура і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [2, с. 12–13].

Відзначаючи вплив децентралізації на процеси надання публічних послуг, економічний розвиток та соціальну згуртованість, З. Скотт зазначає, що такий вплив приносить позитивні результати за умови

утворення нових структур, що поєднують різнорідних учасників [3], до яких безумовно належать ОТГ. Інші зарубіжні вчені вважають, що розвиток, орієнтований на громаду, є фактором збільшення соціальної згуртованості передусім на територіях, де відбуваються військові конфлікти [4]. На думку Д. Чевіса, почуття громади визначається такими ключовими складовими як задоволення потреб, розподілені цінності, членство, вплив та розподілені емоційні зв'язки [5, с. 2]. Не залишається поза увагою дослідників і поняття «громада». Так, деякі дослідники відносять до громади «... групу людей, яка базується на чинниках околиці, міста, графства, регіону, області, племені, культури, етносу або віри» [6, с. 2]. В деяких публікаціях наголошується, що під громадою розуміється «групи самовизначених або визначених іншими осіб, які соціально взаємодіють, мають спільні історичні чи інші зв'язки, відповідають потребам один одного, поділяють спільні цінності й часто розділяють фізичний простір» [7, с. 11].

З формуванням ОТГ з'явилися наукові публікації, присвячені аналітичному огляду процесу їх функціонування [8], розгляду проблем проведення реформи децентралізації [9], перевагам, ризикам та загрозам формування спроможних територіальних громад [10], стратегії розвитку підприємництва в ОТГ [11], теоретико-практичним аспектам формування ОТГ [12], позиціонуванню ОТГ як новітнього суб'єкта місцевого самоврядування [13].

Цілком зрозуміло, що наукова розробка проблематики пов'язаної з децентралізацією влади та управління у форматі громадівської моделі, потребує дослідження різних аспектів цього процесу у контексті зміни умов функціонування суб'єктів публічного управління, спричинених формуванням ОТГ. Проте поки що у науковій літературі це питання практично є непорушеним, що й обумовило вибір теми даної статті.

Формулювання цілей дослідження. Метою статті є визначення сутності громадівського виміру публічного управління в умовах децентралізації влади і управління та виявлення ролі в цьому процесі ОТГ. Для її реалізації сформульовано наступні завдання: обґрунтування тенденції переміщення центру тяжіння владних повноважень від органів державної влади до інститутів самоврядування; висвітлення процесу створення ОТГ в країні в цілому та в її регіонах; розкриття впливу ОТГ на майбутній адміністративно-територіальний устрій країни.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Процес децентралізації влади і управління, започаткований добровільним об'єднанням територіальних громад та наступним реформуванням територіальної організації влади, вимагає нової філософії функціонування публічної влади, яка має ґрунтуватися на парадигмі громадянського суспільства з її інститутами та механізмами народовладдя та самоврядування, первинним елементом якого слід розглядати не громаду, а окремого суверенного індивіда, який є своєрідною самодостатньою й самоврядною «монадою» територіальної громади. Інакше кажучи, наді-

лений свободою від народження індивід має право на утворення певної спільноти та добровільно і на свій розсуд, відповідно до процедурного принципу субсидіарності, утворювати громадські організації, делегувати здійснення частини своїх владних повноважень органам публічної влади як державним, так і самоврядним. Такий підхід щодо розуміння сутності публічного управління та самоврядування був запропонований нами ще у 2006 році [14, с. 301], проте він не привернув до себе уваги дослідників.

За цим підходом напрям розподілу владних повноважень схематично виглядає так: індивід (суверенний, самоврядний суб'єкт) → територіальна громада → громадські організації → органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної влади → регіональні органи державної влади → центральні та вищі органи державної влади. Але в силу спадщини, унітарної форми держави та сучасної державотворчої практики цей розподіл здійснюється державою і відбувається «згори вниз». Саме тому, з урахуванням існуючого дуалізму публічної влади, відповідно склалися й два канали розподілу владних функцій – державний та самоврядний.

В умовах децентралізації влади та управління посилюється значення саме самоврядного каналу розподілу владних повноважень в системі публічного управління, що гарантується збільшенням повноважень ОТГ здійснювати власні самоврядні функції в межах територій новостворених громад. В цих умовах за органами державної влади залишаються функції контролю за дотриманням усіма суб'єктами публічної влади законодавства України та якісного надання державних послуг у відповідності до норм і стандартів громадянського суспільства.

Передусім ця проблематика вимагає відповідного теоретичного обґрунтування. Інший бік проблеми, яка потребує наукового дослідження стосується налагодження зв'язків та взаємодії між ОТГ, органами державної влади, органами місцевого самоврядування як представницькими інститутами територіальних громад, приватними і громадськими організаціями, відповідальними за прийняття важливих для суспільного розвитку рішень, які сприятимуть підвищенню ефективності публічного управління.

Наразі в сучасних умовах з'явилася потреба в уточненні та доповненні запропонованої нами раніше моделі функціонування публічного управління в Україні. З урахуванням появи такого самоврядного феномену як ОТГ, вітчизняна система публічного управління має набути нового вигляду (табл. 1).

З огляду на зміст таблиці 1 зазначимо, поперше, що система публічного управління постає як владно-управлінський процес, до якого долучені різні структурні компоненти, внаслідок взаємодії яких формуються владно-управлінські відносини. По-друге, суб'єкти публічного управління, маючи різні джерела влади та притаманні їм інтереси й діючи в межах визначених владно-управлінських повноважень, об'єднані єдиною ціллю – сприяти суспільній гармонії.

Таблиця 1

Нова система публічного управління в Україні*

Структурні компоненти системи публічного управління	Джерело влади	Суб'єкти публічного управління	Об'єкти публічного управління	Сфера розповсюдження владно-управлінських повноважень
Індивід	Природні права людини та громадянина	Громадянин	Різні сторони життєдіяльності окремого громадянина	Життєдіяльність окремого громадянина
Громада	Право громади на самоврядування	Правомочні інститути громади	Суспільні справи громади	Територія громади
Бізнес-структура (компанія, корпорація)	Право приватної власності	Власники та інші члени корпорації	Економічні інтереси корпорації	Майно, капітал, інша власність корпорації
Громадська організація	Конституційні права, права, встановлені статутом організації	Органи громадської організації, окремі громадяни, об'єднані в організації за певними інтересами	Сфера інтересів організації, встановлена її статутом	Визначені статутними правами та обов'язками організації
Органи державної влади	Права в межах повноважень, встановлених Конституцією України та законами України	Публічні інститути державної влади	Суспільні процеси, що відбуваються в державі	Територія держави та сфера її інтересів на міжнародній арені
Органи місцевого самоврядування	Права, встановлені законодавством України, делеговані органами державної влади та громадами	Публічні інститути місцевого самоврядування	Громади, інтереси яких представляють органи місцевого самоврядування	Суспільні процеси, що відбуваються в межах громад, інтереси яких представляють органи місцевого самоврядування
Владно-управлінський процес	Права, реалізовані через владно-управлінські відносини	Інститути публічної влади, що належать до певних компонентів системи публічного управління	Проявляється через управлінський вплив певного суб'єкта публічної влади	Визначається владно-управлінськими повноваженнями певного суб'єкта публічної влади
Владно-управлінські відносини	Права, що реалізуються суб'єктами публічного управління в процесі здійснення управлінської діяльності	Визначаються належністю до певного компонента системи публічного управління	Правовідносини компонентів системи публічного управління	Проявляється через взаємозв'язки та взаємодію учасників владно-управлінських відносин

*Складено авторами

Для досягнення цієї гармонії мають докласти певних зусиль кожний з суб'єктів публічного управління. Органи державної влади передачу владних повноважень іншим учасникам публічного управління мають супроводжувати лібералізацією умов господарювання, жорстким контролем за розподілом та перерозподілом витратної частини бюджету, за дотриманням інституціональних засад суспільного розвитку. Бізнес-структури покликані не тільки захищати корпоративні інтереси шляхом задоволення потреб споживачів у якісних та суспільно значущих товарах і послугах, а й на засадах державно-приватного партнерства формувати середовище громадянського суспільства, основою якого є середній клас. Органи міс-

цевого самоврядування, межі владних повноважень яких встановлюють громади, призначені захищати права територіальних громад. Громади покликані не тільки здійснювати самоврядні функції на власній території, а й сприяти інтеграції та погодженню власних інтересів в межах всієї країни. Громадські організації, як найбільш демократичний інститут публічної влади, покликані здійснювати відповідний контроль за суспільним процесом у відповідності до сфери власних інтересів та статутних прав. Проте жоден з перелічених суб'єктів публічного управління не здатен у повному обсязі виконувати свої владно-управлінські функції задля настання суспільної гармонії до тих пір, поки кожний окремий індивід не

перетвориться на громадянина, спроможного реалізувати свої природні права як первинного суб'єкта самоврядування та представника народу – єдиного джерела влади в Україні.

З урахуванням цілі та завдань реформування влади та управління в Україні, генератором цього процесу виступає ОТГ. Уявлення про динаміку їх створення в різних регіонах країни дає таблиця 2.

Таблиця 2

Кількісна характеристика ОТГ України станом на 21 березня 2020 року*

Регіон	Кількість ОТГ	Кількість рад, що об'єднують ОТГ, одиниць	Чисельність населення ОТГ, осіб / відсоток від його загальної кількості	Площа, яку займають ОТГ, км ² / відсоток від загальної площі	Кількість / відсоток громад, центрами яких є		
					села	селища	міста
Дніпропетровський	71	229	905157 / 28,5	21258,65 / 56,4	38 / 53,5	25 / 35,2	8 / 11,3
Донецький	13	74	239356 / 5,8	5233,89 / 19,7	5 / 38,4	2 / 15,5	6 / 46,1
Запорізький	56	198	510738 / 30,2	18707,34 / 69,0	36 / 64,3	12 / 21,4	8 / 14,3
Луганський	18	75	115084 / 5,3	7037,72 / 26,4	10 / 55,5	8 / 44,5	–
Разом за Східним мегарегіоном	158	576	1770335 / 17,4	52237,60 / 45,3	89 / 56,3	47 / 29,7	22 / 14,0
Сумський	38	185	757042 / 70,8	10376,20 / 43,5	17 / 44,7	11 / 28,9	10 / 26,4
Харківський	23	113	375753 / 14,1	7588,37 / 24,1	8 / 34,8	12 / 52,2	3 / 13,0
Чернігівський	50	372	502223 / 50,6	20570,16 / 64,6	18 / 36,0	18 / 36,0	14 / 28,0
Разом за Північним мегарегіоном	111	670	1635018 / 45,1	38534,63 / 44,0	43 / 38,7	41 / 36,9	27 / 24,4
Миколаївський	42	145	318142 / 28,4	12600,01 / 51,2	26 / 61,9	12 / 28,5	4 / 9,6
Одеський	37	158	370960 / 15,6	11556,00 / 34,6	22 / 59,4	10 / 27,0	5 / 13,6
Херсонський	33	114	275216 / 26,7	9665,54 / 34,0	21 / 63,6	10 / 30,3	2 / 6,1
Разом за Південним мегарегіоном	112	417	964318 / 23,5	33821,55 / 39,9	69 / 63,6	32 / 28,5	11 / 7,9
Волинський	54	235	604561 / 58,6	11802,08 / 58,7	36 / 66,6	14 / 25,9	4 / 7,5
Івано-Франківський	39	176	712658 / 52,0	4039,99 / 29,0	23 / 58,9	11 / 28,2	5 / 12,9
Закарпатський	17	62	278194 / 22,1	1687,65 / 13,2	11 / 64,7	1 / 5,9	5 / 29,4
Львівський	41	174	352165 / 14,0	5082,88 / 23,3	22 / 53,6	10 / 24,3	9 / 22,1
Рівненський	45	148	354599 / 30,7	7874,42 / 39,3	35 / 77,7	7 / 15,5	3 / 6,8
Тернопільський	54	311	671976 / 64,7	6800,94 / 49,2	27 / 50,0	14 / 25,9	13 / 24,1
Чернівецький	37	130	359796 / 39,9	3879,71 / 48,3	23 / 62,1	4 / 10,9	10 / 27,0
Разом за Західним мегарегіоном	287	1236	3333949 / 40,6	41167,67 / 37,3	177 / 61,6	61 / 21,2	49 / 17,2
Вінницький	46	156	752594 / 48,7	5570,20 / 20,1	24 / 52,1	13 / 28,2	9 / 19,7
Житомирський	56	410	812814 / 67,3	19570,01 / 65,6	31 / 55,3	17 / 30,3	8 / 14,4
Кіровоградський	27	81	161543 / 17,3	6050,35 / 24,6	17 / 62,9	6 / 22,2	4 / 14,9
Київський	24	142	329803 / 18,5	5236,87 / 18,6	9 / 37,5	7 / 29,2	8 / 33,3
Полтавський	53	195	405878 / 29,2	10051,40 / 35,0	31 / 58,5	14 / 26,4	8 / 15,1
Хмельницький	51	369	570433 / 45,5	12645,85 / 61,3	26 / 51,0	18 / 35,3	7 / 13,7
Черкаський	57	222	337088 / 28,2	8527,59 / 40,7	45 / 79,0	6 / 10,5	6 / 10,5
Разом за Центральним мегарегіоном	314	1575	3370213 / 36,1	67652,27 / 38,0	183 / 58,3	81 / 25,8	50 / 15,9
В цілому по Україні	982	4474	11073833 / 32,5	233413,72 / 40,9	561 / 57,1	262 / 26,7	159 / 16,2

*Складено авторами за даними [15; 16].

Згідно з даними, наведеними у таблиці 2, ОТГ в цілому по Україні об'єднали навколо себе 37% міських, селищних та сільських рад, 40,9 % загальної території і 32,5 % населення, що свідчить про не своєчасність завершення цього процесу (планувалося у 2018 році). В середньому по Україні на одну ОТГ припадає 11275 осіб, що відповідає завданню реформи щодо середньої чисельності населення однієї но-

воствореної громади. У трьох з п'яти мегарегіонах середня кількість населення ОТГ коливається від 10733 до 11616 осіб, а в Південному вона складає лише 8609 осіб проти 14729 осіб – в Північному мегарегіоні. Найбільшу частку території об'єднали ОТГ Запорізького (69,0%), Житомирського (65,6 %), Чернігівського (64,6 %) регіонів. Найбільша частка населення об'єдналася в ОТГ Сумського (70,8),

Житомирського (67,3 %), Тернопільського (64,7 %) регіонів. Найбільша кількість ОТГ створена у Дніпропетровському, Черкаському, Запорізькому та Житомирському регіонах. З більшою динамічністю цей процес відбувається у Центральному та Західному мегарегіонах. Аутсайдерами за цим показником є Південний мегарегіон (в середньому – 37,3 громади), а також Донецький, Закарпатський, Луганський, Харківський, Київський, Кіровоградський регіони (від 13 до 27 ОТГ).

Оскільки за задумом реформаторів процес формування ОТГ найбільше соціально-економічне та політичне значення має для малочисельних сільських територіальних громад, окремої уваги заслуговує аналіз даних щодо відсотка ОТГ, адміністративними центрами яких є села. Так, в цілому по Україні створено 561 таку громаду (57,1 % від їх загальної кількості). Найбільш руральними виявилися ОТГ Південного мегарегіону (63,6%), найменш руральними – ОТГ Північного мегарегіону (38,7 %), в інших регіонах цей показник коливається від 56,3 % до 61,6 %. Частка міст серед центрів ОТГ складає в середньому по країні 16,2 %, що негативно позначається на стані інфраструктури громад, унеможливує їх перетворення на центри обслуговування сільського населення й створює певні труднощі на шляху їх перетворення в самодостатні соціально-просторові осередки.

Отже децентралізація влади та управління у форматі громадівської моделі відповідає світовій тенденції демократизації публічного управління за рахунок зростання владно-управлінських функцій у суспільному житті самоврядних одиниць, розширення зони соціальної відповідальності ОТГ, яка виходить за межі базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Внаслідок симбіозу сільських, селищних та міських громад в процесі формування ОТГ, останні перебирають на себе функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування районного рівня. Ця тенденція, містить у собі небажані для інституту самоврядування наслідки. Тут важко не погодитися з думкою, висловленою з цього приводу О. Батановим, який підкреслює, що «... модель децентралізації та деконцентрації публічної влади в Україні, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплантацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави...» [17, с. 13].

В цьому контексті слід звернути увагу на нову назву центрального органу виконавчої влади, відповідального за здійснення регіональної політики та управління, – Міністерство розвитку громад та територій України. По-перше, подив викликає штучний поділ сфери впливу цього міністерства на соціум (громада) та просторові межі громад (територія). По-друге, знаходження під «опікою» державного органу самоврядного інституту щонайменше суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Перенесення центру тяжіння відповідальності за суспільні справи від органів державної влади до ОТГ містить у собі певні загрози як щодо функціонування публічної влади, так і майбутнього громад взагалі. Перші пов'язані з викликом, який є похідним від земельної реформи в частині перетворення сільськогосподарських земель на предмет їх купівлі – продажу. Внаслідок невдачі цієї реформи сільські ОТГ будуть позбавлені одного з важливих джерел фінансування та економічної влади як такої. Другий – невідомість перспектив розвитку невеликих сільських населених пунктів, які перебувають на периферії ОТГ. Не гарантована й успішність ОТГ, які сподіваються виключно на державну підтримку у формуванні належної інфраструктури, не переймаючись питаннями створення нових робочих місць та розвитку підприємництва на сільських територіях.

Разом з тим слід розуміти, що на ОТГ покладено функцію не тільки покращення соціального обслуговування власних мешканців, й стати опорою нового адміністративно-територіального устрою в умовах укрупнення адміністративних районів до мінімальної кількості населення 100–150 тис. осіб, з наступним остаточним реформуванням територіальної організації влади в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. З децентралізацією влади та управління з'явилися нові можливості для демократизації системи публічного управління. Оскільки цей процес відбувається у форматі громадівської моделі шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, у статті подано авторську розширену характеристику системи публічного управління з долученням до неї індивіда як первинної самоврядної ланки та основи народовладдя.

З урахуванням тенденції посилення ролі ОТГ у реформуванні територіальної організації влади проаналізовано просторові та демографічні параметри розширення владних повноважень цього самоврядного феномену у розрізі кожного регіону України.

Здійснений аналіз громадівського виміру публічного управління в Україні в умовах децентралізації влади та управління підтвердив гіпотезу дослідження щодо прояву позитивних змін у системі публічного управління, позначених переміщенням центру тяжіння владних повноважень від органів державної влади до самоврядних інститутів.

Від самодостатності ОТГ значною мірою залежить успішність подальшого реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою України.

Перспективи подальших досліджень за зазначеним напрямом перебувають у площині обґрунтування шляхів та напрямів укрупнення адміністративно-територіальних одиниць районного (окружного або повітового) рівня та визначення ролі в цьому процесі ОТГ.

Література

1. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p. doi.org/10.4324/9780203701690.
2. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press. 2004. 240 p.
3. Scott Z. Decentralization, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review: GSDRC Research Paper. International Department, University of Birmingham. Birmingham UK: The Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). 2009. 22 p.
4. Fearon, J. D., Humphreys M., Weinstein J. M. Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia. American Economic Review: Papers & Proceeding. 2009. 99 (2). P. 287–291. doi: 10.1257/aer.99.2.287.
5. Allen J.C., Cordes S.M., Covey S. Building on Assets and Mobilizing for Collective Action: Community Guide. Lincoln: Center for Applied Rural Innovation. University of Nebraska – Lincoln. 2002. 39 p.
6. Community Culture and the Environment: A Guide to Understanding a Sense of Place. Washington: Office of Water. 2002. 281 p.
7. Chavis. D. Strategic Factors for Building Community: The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action. Baltimore: Campaign Consultation. 2006. 6 p.
8. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд // Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64–70.
9. Корнева О.В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014–2018 роках. URL: https://pap.in.ua/3_2018/18.pdf (дата звернення: 18.03.2020).
10. Олійник Я.Б., Остапенко П.О. Формування спроможних територіальних громад в Україні: переваги, ризики, загрози // Український географічний журнал. 2016. № 4. С. 37–43. doi.org/10.15407/ugz2016.04.037.
11. Родченко В.Б., Нечипоренко Я.С. Реалізація, моніторинг і оцінювання стратегії розвитку підприємства в об'єднаних територіальних громадах // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини і світове господарство». 2018. Вип. 19. Ч. 2. С. 162–167.
12. Коломієць І.Ф., Пелехатий А.О. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні // Економіка України. 2017. № 4. С. 46–55.
13. Спасів Н.Я. Об'єднана територіальна громада як новітній суб'єкт місцевого самоврядування: наукове пізнання // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2019. Вип. 33. С. 209–211. doi: 10.32999/ksu2307-8030/2019-33-41.
14. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: монографія. Одеса: Астропринт. 2006. 360 с.
15. Децентралізація в Україні. [Веб-сайт]. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 23.03.2020).
16. Україна. Адміністративно-територіальний устрій. Статистика. [Веб-сайт]. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення: 23.03.2020).
17. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації // Міждисциплінарні гуманітарні студії. Сер. Правничі науки. К.: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. 2014. Вип. 1. С. 5–13.

Стаття надійшла 17.04.2020

Стаття прийнята до друку 1.05.2020

Доступно в мережі Internet 11.07.2020

Павлов А.И.

доктор экономических наук, профессор
 заведующий кафедры экономики промышленности
 E-mail: pavlovodessaep@gmail.com
 ORCID.org/0000-0001-6431-5210

Павлова И.А.

кандидат экономических наук, старший инспектор отдела аспирантуры и докторантуры
 Одесская национальная академия пищевых технологий
 ул.Канатная, 112, г. Одесса, 65039
 E-mail: irenpavlova1@ukr.net
 ORCID.org/0000-0002-3656-5457

ОБЩИННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

С началом в Украине процесса децентрализации власти и управления в формате общинной модели основное внимание как органов государственного управления, так и научного сообщества ак-

центрируется на переосмыслении сущности публичного управления и роли объединенных территориальных общин (ОТО) в территориальной организации публичной власти и в реформировании административно-территориального устройства страны. В статье представлен новый взгляд на систему публичного управления в Украине, определена ее структура, дана характеристика субъектов и объектов публичного управления, указаны источники и сферы распространения властно-управленческих полномочий отдельного индивида, территориальных общин, общественных организаций, бизнес-структур, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сформулированы и решены задачи, связанные с раскрытием общинного измерения публичного управления; обоснованием тенденции перемещения центра тяжести властных полномочий от органов государственной власти к институтам самоуправления; процессом создания ОТО в Украине в целом и в ее регионах; раскрытием влияния этих общин на будущее административно-территориальное устройство страны.

Для достижения целей исследования использованы системный подход для анализа современного состояния публичного управления, концепция пространственной организации общества при характеристике процесса децентрализации власти и управления в формате общинной модели. Основные результаты и выводы исследования основываются на применении статистических методов, методов сравнения, экспертного, SWOT-анализа, дедукции и индукции, синтеза и анализа. Научная новизна и практическое значение проведенного исследования состоит в разработке концептуальных основ современной системы публичного управления, раскрытии общественной важности реформы децентрализации власти и управления, расширении властных полномочий ОТО, которые выходят за рамки традиционной громады как самоуправляющейся единицы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, общинное измерение публичного управления, властно-управленческие отношения, децентрализация, местное самоуправление, объединенная территориальная община.

Pavlov O.

Doctor of Economics, Professor
Head of the Department of Industrial Economics
E-mail: pavlovodessaep@gmail.com
ORCID.org/0000-0001-6431-5210

Pavlova I.

PhD
Chief Inspector of the Department of Postgraduate Studies and Doctorate
Odessa National Academy of Food Technologies
st. Kanatna, 112, Odesa, Ukraine, 65039
E-mail: irenpavlova1@ukr.net
ORCID.org/0000-0002-3656-5457

THE COMMUNITY DIMENSION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER AND GOVERNANCE

Since the beginning of the process of decentralization of power and governance in the format of the public model in Ukraine, the main attention of government bodies and the scientific community is focused on rethinking the essence of public administration and the role of united territorial communities (UTC) in the territorial organization of public authority and in the reform of administrative territorial structure of the country. The article presents a new look at the system of public administration in Ukraine, defines its structure, describes the characteristics of subjects and objects of public administration, sources are specified as well as spheres of distribution of power and administrative powers of individuals, territorial communities, public organizations, business structures, state and local authorities. The tasks related to disclosure of the community dimension of public administration, justification of the tendency of moving the center of gravity of powers from state bodies to institutions of self-government; process of creating an UTC in Ukraine as a whole and in its regions; disclosure the impact of these communities on the future administrative and territorial structure of the country, were formulated and solved.

To achieve the goals of the study, a systematic approach to the analysis of the current state of public administration, the concept of spatial organization of society in characterizing the process of decentralization of power and governance in the format of the community model were used. The main results and conclusions of the study are based on the application of statistical methods, methods of comparison, expert, SWOT-analysis, deduction and induction, synthesis and analysis. The scientific novelty and practical significance of the conducted research lies in the development of conceptual foundations of the modern system of public administration, taking into account social importance of the reform of decentralization of power and

governance, extension of the power of the UTC, which go beyond the traditional community as a self-governing unit.

Key words: administrative-territorial structure, community dimension of public administration, power-management relations, decentralization, local self-government, united territorial community.

References

1. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London : Allen & Unwin. doi: 10.4324/9780203701690.
2. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
3. Scott, Z. (2009). *Decentralization, Local Development and Social Cohesion*. An Analytical Review: GSDRC Research Paper. UK: University of Birmingham. The Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC).
4. Fearon, J. D., Humphreys, M., & Weinstein, J. M. (2009). Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, (99 (2)), 287–291. doi: 10.1257/aer.99.2.287.
5. Allen, J. C., Cordes, S. M., & Covey, S. (2002). *Building on Assets and Mobilizing for Collective Action: Community Guide*. Lincoln: Center for Applied Rural Innovation. University of Nebraska – Lincoln.
6. *Community Culture and the Environment: A Guide to Understanding a Sense of Place*. (2002). Washington: Office of Water.
7. Chavis, D. (2006). *Strategic Factors for Building Community: The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action*. Baltimore: Campaign Consultation.
8. Kutsenko, T. F., & Dudarenko, Ye. Yu. (2017). Ob'iednani terytorialni hromady v Ukraini: korotkyi analitichnyi ohliad. *Ekonomika ta derzhava*, (3), 64–70.
9. Kornieva, O. V. Osnovni problemy provedennia reformy detsentralizatsii v Ukraini u 2014–2018 rokakh. Retrieved March 18, 2020, from https://pap.in.ua/3_2018/18.pdf
10. Oliinyk, Ya. B., & Ostapenko, P. O. (2016). Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini: perevahy, ryzyky, zahrozy. *Ukrainskyi heohrafichnyi zhurnal*, (4), 37–43. doi: 10.15407/ugz2016.04.037.
11. Rodchenko, V. B., & Nechyporenko, Ya. S. (2018). Realizatsiia, monitorynh i otsiniuvannia stratehii rozvytku pidpriemnytstva v ob'iednanykh terytorialnykh hromadakh. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, (19), Ch. 2, 162–167.
12. Kolomiets, I. F., & Pelekhatyi, A. O. (2017). Teoretyko-praktychni aspekty formuvannia ob'iednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *Ekonomika Ukrainy*, (4), 46–55.
13. Spasiv, N. Ya. (2019). Ob'iednana terytorialna hromada yak novitnii sub'iekt mistsevoho samovriaduvannia: naukovе piznannia. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*, (33), 209–211. doi: 10.32999/ksu2307-8030/2019-33-41.
14. Pavlov, O. I. (2006). *Silski terytorii Ukrainy: istorychna transformatsiia paradyhmy upravlinnia*. Odesa: Astroprint.
15. Detsentralizatsiia v Ukraini. Retrieved March 23, 2020, from <https://decentralization.gov.ua/gromada>
16. Ukraina. Administratyvno-terytorialnyi ustroi. Statystyka. Retrieved March 23, 2020, from <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>
17. Batanov, O. V. (2014) Mistseve samovriaduvannia v umovakh hlobalizatsii. *Mizhdystyplinarni humanitarni studii*, (1), 5–13.

Received 17 April 2020

Approved 1 May 2020

Available in Internet 11.07.2020

Цитування згідно ДСТУ 8302:2015

Павлов О.І., Павлова І.О. Громадівський вимір публічного управління в умовах децентралізації влади та управління // Економіка харчової промисловості. 2020. Т.12, вип. 2. С. 91-98. doi: 10.15673/fe.v12i2.1745

Cite as APA style citation

Pavlov, O., & Pavlova, I. (2020). The community dimension of public administration in conditions of decentralization of power and governance. *Food Industry Economics*, 12(2), 91-98. doi: 10.15673/fe.v12i2.1745