

JEL A 13, D72, R11, R50

DOI: <https://doi.org/10.53920/ES-2024-3-5>

Олександр Вікторович ЄРЕМЕЄВ,

здобувач вищої освіти ступеня доктор філософії,
Науково-дослідний центр індустріальних проблем
розвитку Національної академії наук України
ORCID ID: [0000-0003-1722-0328](https://orcid.org/0000-0003-1722-0328)

Олена Василівна ТУР,

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
відділ макроекономічної політики та регіонального розвитку,
Науково-дослідний центр індустріальних проблем
розвитку Національної академії наук України
ORCID ID: [0000-0001-6229-8605](https://orcid.org/0000-0001-6229-8605)

ПЕРЕДУМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджено особливості публічного управління в регіонах України, визначено передумови трансформаційних змін в публічному управлінні в сучасних умовах, виокремлено основні проблеми розвитку системи публічного управління в Україні. Обґрунтовано, що важливим аспектом публічного управління є ефективний розвиток регіонів, який на сьогодні характеризується нерівномірністю в економічному, соціальному, інфраструктурному розвитку. Доведено, що в сучасних реаліях безпекова ситуація впливає на всі сфери функціонування регіонів та публічного управління, оскільки бойові дії призвели до руйнації інфраструктури та економіки в регіонах, а значне переміщення населення – до додаткових потреб в соціальному та економічному забезпеченні внутрішньо переміщених осіб. Визначено, що ефективність публічного управління є важливою складовою розвитку регіонів та країни в цілому. Обґрунтовано, що існуючі методики потребують значних масивів даних та мають складність у використанні, тому найчастіше для таких цілей застосовується динаміка показника валового регіонального продукту за регіонами та валового внутрішнього продукту у розрахунку на одну особу. Досліджено динаміку показників регіонального розвитку з виокремленням більш розвинених та менш розвинених регіонів. Встановлено, що ефективність публічного управління також прослідковується на основі стабільних позицій регіонів за тривалий час. Обґрунтовано, що трансформаційні процеси в публічному

управлінні регіональним розвитком реалізуються на підставі відповідних механізмів, які містять певні складові. Було виокремлено складнощі в розвитку публічного управління, які поділено на фактори інституційного, організаційного, політико-правового характеру. Встановлено, що на сьогодні ефективним методом удосконалення системи публічного управління вважається залучення громадськості до процесів регіонального розвитку.

Ключові слова: публічне управління, регіональний розвиток, система, трансформація, владні повноваження.

Oleksandr YEREMIEIEV,

recipient of the higher education of degree of the Doctor of

Philosophy,

Scientific and Research Center for Industrial Development Problems

of the National Academy of Sciences of Ukraine

Olena TUR,

Ph.D. in Economics, Senior Research Scientist

Development of Productive Forces and Regional Economics

Scientific and Research Center for Industrial Development Problems

of the National Academy of Sciences of Ukraine

PREREQUISITES FOR THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGIONS OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

The article examines the peculiarities of public administration in the regions of Ukraine. The prerequisites for transformational changes in public administration in modern conditions are determined. The main problems of the development of the public administration system in Ukraine are highlighted. It is substantiated that an important aspect of public administration is the effective development of regions, which today is characterized by uneven economic, social and infrastructural development. It is proved that in modern realities, the security situation affects all areas of regional functioning and public administration since hostilities have led to the destruction of infrastructure and economy in the region. The significant displacement of the population has led to additional needs for social and economic support of internally displaced persons. It is determined that the effectiveness of public administration is an important component of the development of regions and the

country as a whole. It is substantiated that the existing methods require significant amounts of data and are difficult to use, so the dynamics of the gross regional product by region and the gross domestic product per capita are most often used for such purposes. The dynamics of regional development indicators are studied with the allocation of more developed and less developed regions. It is established that the effectiveness of public administration can also be traced based on the stable positions of regions over time. It is substantiated that the transformation processes in the public administration of regional development are implemented based on appropriate mechanisms that include certain components. Certain difficulties in the development of public administration have been identified, which are divided into factors of institutional, organizational, political and legal nature. It is established that today an effective method of improving the public administration system is considered to be public involvement in the processes of regional development.

Keywords: public administration, regional development, system, transformation, powers.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану в Україні розвиток публічного управління має певні особливості, які вимагають нових підходів та пропозицій в питаннях виокремлення пріоритетних напрямів підвищення ефективності державного управління. Для вирішення цього завдання необхідно проаналізувати відповідні інституційні трансформації, які на сьогодні відбуваються в нашій державі. Потребують значних змін підходи щодо удосконалення системи прийняття управлінських рішень на регіональному та державному рівнях. На рівень розвитку публічного управління мають вплив процеси глобалізації, технологічні та інформаційні трансформації, що потребує розробки нових інструментів та механізмів регіонального розвитку.

Трансформація системи публічного управління обумовлена не тільки процесами, які відбуваються сьогодні в Україні, але й загостренням світової конкуренції територій в питаннях залучення та збереження ресурсів. На сьогодні стратегічним напрямом зміни інституцій є трансформація системи регіонального управління та публічної влади з урахуванням європейського вектора розвитку, оскільки держава повинна сприяти підтримці економічної, політичної та соціальної стабільності в регіонах

на основі забезпечення їх ефективної взаємодії та вирішення відповідних проблем окремих регіонів в єдності загального вектора розвитку держави. Ефективне публічне управління на регіональному рівні є одним з пріоритетних завдань державної політики, що потребує відповідного організаційно-правового забезпечення.

З урахуванням сучасного стану «виживання регіонів» через воєнні дії на території держави, є потреба у відповідній трансформації і публічному управлінні, що й обумовлює актуальність обраного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики публічного управління в регіонах присвячено роботи багатьох вітчизняних вчених, серед яких можна виокремити праці Н. Васильєвої та інших [4], З. Варналія [3], Н. Гринчук та інших [1], Б. Данилишина [5], В. Кравців, Сторонянської І. З. [6], С. Шульц, Войтенко О. А. [9]. Проте питання трансформації публічного управління в регіонах України в сучасних умовах потребують подальших наукових доробок.

Метою дослідження є виокремлення передумов трансформації публічного управління в регіонах України в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Загальний розвиток держави залежить від розвитку окремих її територій, що супроводжується певними проблемами та завданнями, серед яких забезпечення регіонального розвитку та підвищення регіонального публічного управління. Досягнення результативності регіонального управління ґрунтується на використанні ефективних механізмів державного управління на засадах європейських норм. Можна визначити, що основною метою регіонального управління є забезпечення комплексного розвитку територій з підвищенням рівня задоволеності соціально-економічних потреб населення. Таким чином, публічне управління на регіональному рівні доцільно розглядати як діяльність органів влади відповідного рівня територіальної організації. Реалізація таких напрямів здійснюється на основі залучення недержавних інституцій та націлена на реалізацію повноважень, які закріплені в Конституції України, законодавчих нормах, рішеннях регіональних органів влади.

Розвиток публічного управління стикається з низкою проблем, які ускладнюють ефективне управління територіальним розвитком. До основних проблем публічного управління, в загальному вигляді, належать такі (рис. 1):

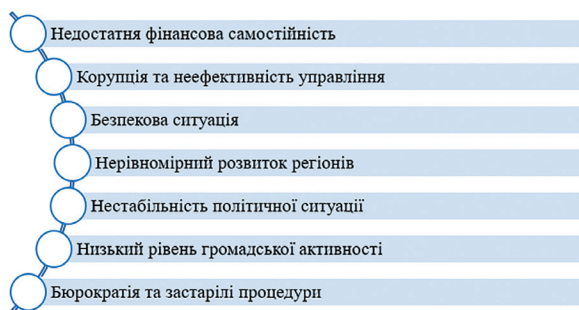


Рис. 1. Основні проблеми розвитку публічного управління в регіонах

Джерело: запропоновано автором

В умовах війни в державі пріоритетність завдань значно змінилася: від перспектив на майбутнє до напрямів виживання, що відображено на перерозподілі фінансування витрат. Попри те, що реформа децентралізації передбачає передачу фінансових ресурсів, громади стикаються з обмеженими бюджетними можливостями, що впливає на здатність ефективної реалізації місцевих проєктів. Незважаючи на прогрес у боротьбі з корупцією, в Україні на сьогодні залишається ця проблема. Неефективне використання ресурсів, зловживання владою та низький рівень контролю з боку громадськості підривають довіру до місцевих органів влади. Важливим аспектом публічного управління є ефективний розвиток регіонів, який на сьогодні характеризується нерівномірністю в економічному, соціальному, інфраструктурному розвитку. Регіони на сході та півдні країни на сьогодні залишаються економічно слабшими та менш розвиненими, що потребує додаткових зусиль для вирівнювання можливостей їх розвитку.

Безпекова ситуація впливає на всі сфери функціонування регіонів та публічного управління, оскільки бойові дії спричинили значну руйнацію інфраструктури та економіки в регіоні. Значне переміщення населення призвело до додаткових потреб у соціальному та економічному забезпеченні внутрішньо переміщених осіб.

Ефективність публічного управління багато в чому залежить від участі громадськості в процесі прийняття рішень. Через низький рівень участі громадян в процесах прийняття рішень та контролю діяльності органів місцевої влади знижується ефективність управлінського апарату. Зміна складу органів місцевої

влади, політична конкуренція та вплив різних політичних сил на місцевий рівень управління можуть призводити до нестабільності та перешкоджати довгостроковому плануванню та реалізації стратегічних ініціатив. Бюрократичні перепони та застарілі адміністративні процедури залишаються суттєвою проблемою для місцевого самоврядування. Вони сповільнюють прийняття рішень та впровадження інновацій.

Ефективність публічного управління є важливою складовою розвитку регіонів та країни в цілому. Оцінити наскільки ефективно працює публічна влада на місцях досить складно. Існуючі методики потребують значних масивів даних та мають складність у використанні, тому найчастіше для таких цілей використовується динаміка показника валового регіонального продукту за регіонами та валового внутрішнього продукту у розрахунку на 1 особу (рис. 2 – 3).

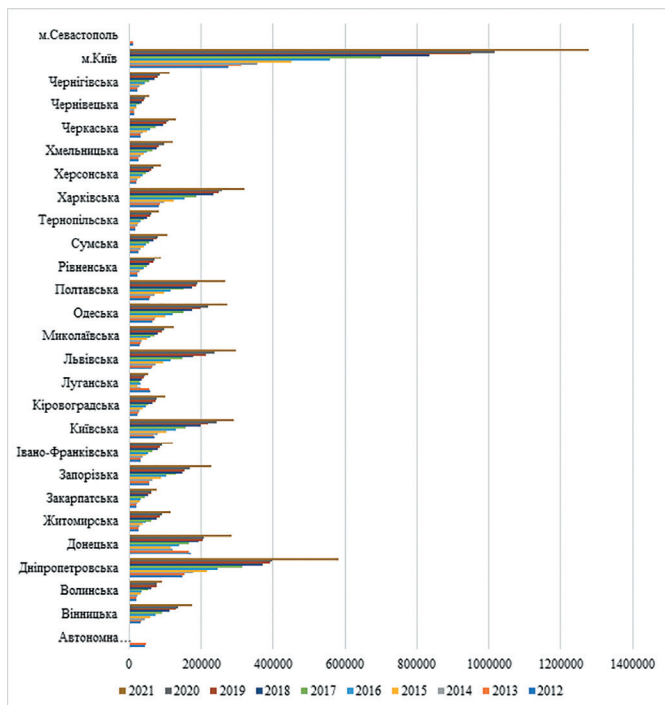


Рис. 2. Динаміка валового регіонального продукту за 2012 – 2021 рр. (млн грн)

Джерело: узагальнено автором на основі [7]

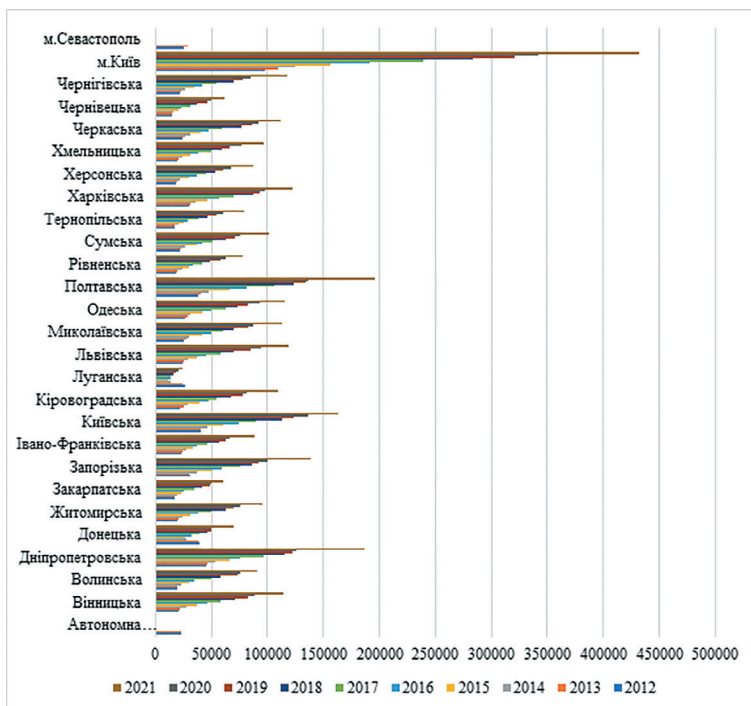


Рис. 3. Динаміка валового регіонального продукту у розрахунку на 1 особу за 2012 – 2021 рр. (грн)

Джерело: узагальнено автором на основі [7]

Як видно з динаміки валового регіонального продукту найбільший його показник за аналізований період в м. Києві, Дніпропетровській, Запорізькій, Харківській, Полтавській, Львівській областях. Це економічно розвинені регіони, які за рахунок розвитку промислових видів діяльності, сільського господарства мають високий економічний та соціальний потенціал розвитку. Також такий розвиток свідчить про ефективність прийняття адміністративних рішень на місцях. Якщо порівнювати показники в регіональному розрізі за 2015 та 2021 рік, то трійка лідерів за вказаний період не змінилася (м. Київ, Дніпропетровська, Харківська області). У 2015 році наступними регіонами за показником валового регіонального продукту є Донецька, Київська, Одеська, Полтавська, Львівська, Запорізька області. У 2021 році позиції регіонів дещо змінилися: так на 4 місці опинилася Львівська область (покрашивши свої позиції

на 4 пункти), Київська область не змінила свої позиції, на 6 місці опинилась Донецька область (знизивши свої позиції на 2 пункти), Одеська область знизила свої позиції на 1 пункт як і Полтавська область, Запорізька область не змінила своїх позицій. Незмінними залишились позиції за показником валового регіонального продукту за 2015 – 2019 роки у Луганській, Чернівецькій, Закарпатській, Тернопільській, Рівненській та Волинській областях.

Показники валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу також вказують на збільшення означеного показника в регіонах, які є загально більш розвиненими в економічному та соціальному аспектах. Якщо розглядати в регіональному розрізі показник валового регіонального продукту в розрахунку на 1 особу за період 2015 – 2021 рр., то до регіонів трійки лідерів можна віднести м. Київ, Полтавську та Дніпропетровську області як в 2015, так і в 2021 році трійка не змінилася. Наступними регіонами в рейтингу є Київська, Запорізька, Харківська, Одеська, Миколаївська області як за період 2015 року, так і за період 2021 року. До регіонів з нижчим показником валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу належать: Луганська, Чернівецька, Закарпатська, Донецька, Рівненська області. Ефективність публічного управління також прослідковується на основі стабільних позицій регіонів за тривалий час. Проте, не зважаючи на позитивні тенденції в деяких регіонах, загалом система управління потребує постійного вдосконалення з урахуванням глобальних трансформацій та європейського вектора розвитку.

До основних факторів, які впливають на трансформацію системи публічного управління в регіонах, належать:

- децентралізація влади, яка, починаючи з 2014 року, стала основою реалізації реформ місцевого самоврядування та передбачала передачу повноважень і ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад, що дозволяло регіонам більш самостійно приймати рішення в питаннях розвитку та фінансування громад;
- воєнні дії на Сході країни в 2014 році, які призвели до необхідності перегляду підходів щодо управління безпекою регіонального розвитку, посилення ролі військово-цивільних адміністрацій та посилення публічного управління;

- посилення європейської інтеграції потребувало модернізації управлінських структур відповідно до європейських норм та стандартів, що містить прозорість, відкритість, участь громадян в прийнятті управлінських рішень розвитку громад;
- зростання ролі громадської участі в реформуванні системи управління на місцях, що приводить до відкритості та прозорості прийняття рішень та зниження бюрократичних заходів;
- технологічний розвиток потребує впровадження нових форм управління, які повинні спростити процедуру отримання доступу до інформації та послуг серед населення (е-уряд).

Такі основні фактори є передумовами трансформації системи публічного управління регіональним розвитком на місцях в сучасних умовах.

Трансформаційні процеси в публічному управлінні регіональним розвитком реалізуються на основі відповідних механізмів, які містять певні складові. До таких складових механізмів публічного управління належать органи публічного управління (місцеві ради, виконавчі комітети), які займаються питанням формування бюджетної політики на місцевому рівні, прийняттям нормативних актів та здійснюють контроль за діяльністю виконавчих органів. Виконавчі комітети відповідають за виконання рішень місцевих рад та забезпечення надання публічних послуг населенню. Основним напрямом їх діяльності є управління закладами освіти та охорони здоров'я, комунальними підприємствами [2].

Фінансові механізми реалізують через бюджетування та фінансове планування, формування місцевих податків та зборів, розподіл дотацій та субвенцій, оскільки формування та виконання місцевих бюджетів забезпечує функціонування місцевої влади. Формування та розподіл фінансування на місцях сприяє збільшенню фінансування місцевих програм, розвитку інфраструктурного забезпечення, що дозволяє вирівнювати фінансові можливості регіонів та покращити загальний державний рівень соціально-економічного розвитку.

Механізм правового регулювання сприяє встановленню повноважень діяльності органів публічного управління, визначає їх права та обов'язки. Ефективність прийнятих рішень, постанов,

розпоряджень дозволяє місцевим органам влади реалізовувати стратегічні плани з розвитку територій.

Ефективне управління розвитком територій неможливе без належного інформаційно-аналітичного забезпечення, яке дозволяє на основі збору відповідних даних (статистичних, звітних) з використання сучасних економіко-математичних методів здійснювати оцінку та моніторинг стану виконання програм регіонального розвитку, відстежувати ефективність запропонованих рішень та заходів управління.

Для належного виконання своїх функцій публічного управління важливим елементом системи є контроль (внутрішній та державний), який визначає відповідність діяльності органів влади встановленим нормам і правилам. Державний контроль покликаний робити перевірку ефективності, цілеспрямованості використання бюджетних коштів.

Для контролю дотримання норм доброчесності виконання органами влади своїх повноважень результативним є залучення громадського контролю, який бере участь в прийнятті управлінських рішень, що дозволяє врахувати громадську думку.

Для ефективної реалізації всіх означених напрямів важливу роль відіграє кадрове забезпечення органів публічного управління, яке містить підготовку та підвищення кваліфікації працівників органів публічного управління [8].

Окрім позитивних зрушень у системі публічного управління існують і певні складнощі інституційного, організаційного, політико-правового характеру:

- недосконалість адміністративно-територіального устрою країни, що призводить до дисбалансу в перерозподілі ресурсів між місцевим самоврядуванням різних рівнів;
- низький рівень узгодженості між державними, регіональними та галузевими програмами розвитку;
- наявність бюрократії та непрозорості прийняття управлінських рішень посадовими особами різного рівня;
- наявність корупційних проявів в діяльності органів публічного управління;
- відсутність системи моніторингу якості публічних послуг на різних рівнях владних повноважень;
- брак висококваліфікованих фахівців в системі публічного управління.

Висновки. Передумови трансформації публічного управління в Україні обумовлені низкою факторів, серед яких можна виокремити фактори внутрішнього та зовнішнього впливу. Європейський вектор розвитку держави вимагає від органів влади відповідної модернізації механізмів здійснення своїх функцій, в тому числі на регіональному рівні. Децентралізація влади є одним з напрямів реформування системи регіонального управління, метою якої є збільшення повноважень на місцях.

В умовах воєнних дій повноваження військових адміністрацій наряду з державними та регіональними органами влади забезпечують безпеку та життєдіяльність територій в межах своїх повноважень.

У повоєнний період необхідно сконцентрувати зусилля на трансформації системи публічного управління для забезпечення якості прийняття управлінських рішень та оптимізації апарату.

Для реалізації означених напрямів необхідно використовувати ефективні механізми, які забезпечують функціонування публічного управління в різних сферах (соціальній, фінансовій, правовій).

На сьогодні ефективним методом удосконалення системи публічного управління вважається залучення громадськості до процесів регіонального розвитку, участь громадян в обговоренні тих чи інших управлінських рішень, які впливають на діяльність громад, що дозволить зробити процедуру більш відкритою та прозорою.

Відсутність узгодженості між програмами розвитку державного, регіонального та галузевого рівнів призводить до неефективності управлінських рішень. Відсутність системи моніторингу результативності управлінських рішень призводить до низького рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Особливо гостро ці питання постають в умовах сьогодення, оскільки релокація підприємств в більш спокійні регіони та значна частина внутрішньо переміщених осіб потребують додаткових ресурсів для свого утримання та соціального захисту, що потребує вчасного реагування місцевої влади в прийнятті відповідних рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Колтун В. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі. К.: 2017. 129 с.

2. Борщевський В. В. Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 30 – 35. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>.

3. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. К.: НІСД. 2007. 768 с.

4. Васильєва Н. В., Васильєва О. І., Приліпко С. М. Публічне управління сталим розвитком території. *Integración de las ciencias fundamentales y aplicadas en el paradigma de la sociedad post-industria*. С. 12 – 14. DOI: <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v2.03>.

5. Данилишин Б.М. Економічні трансформації у період воєнного стану: тактика еволюціонізму і модернізація. *Економіка України*. №10. 2022. С. 3 – 14. DOI: <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.10.003>.

6. Кравців В. С., Сторонянська І. З. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені МІ Долишнього НАН України». 2020. 532 с.

7. Офіційний сайт державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>.

8. Рагімов Фаїг. Формування сучасної парадигми публічного управління на основі концепту сталого розвитку. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. № 1. 2020. С. 26 – 31. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.1.4>.

9. Шульц С. Л., Войтенко О. А. Фактори зростання продуктивної спроможності міст в умовах повоєнної відбудови України. *Програмний комітет*. 2023. С. 214 – 216.

REFERENCES

1. Berdanova O. V., Vakulenko V. M., Grynchuk N. M., Koltun V. S., Kuybida V. S., Tkachuk A. F. (2017). *Upravlenie rozvitkom obednanih teritorialnih громад na zasadah gromadskoi uchasti* [Development management of united territorial communities on the basis of public participation]. K.: 129 p.

2. Borshchevskiy V.V., Vasylytsia O.B., Matveev E.E. (2022). *Publicne upravlinya v umovah voennogo stanu instituciini transformacii, strategicne planuvaniya ta nmechanizmi rozvitku* [Public administration under martial law: institutions and mechanisms of development].

tutional transformations, strategic planning and development mechanisms]. *State and regions*. No. 2 (76). Pp. 30 – 35. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>.

3. Varnaliy Z. S. (2007). Dergavna regionalna politika Ukraini osoblivosti ta strategichni prioriteti [State regional policy of Ukraine: features and strategic priorities: monograph]. K.: NISD. 768 p.

4. Vasylieva N.V., Vasylieva O.I., Prylipko S.M. (2020). Publiche upravlinya stalim rozvitkom teritirii [Public management of sustainable development of territories]. *Integration of fundamental and applied sciences in the paradigm of post-industry society*. Pp. 12 – 14. DOI: <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v2.03>.

5. Danylyshyn B.M. (2022). Economicni transformacii u period voenogo stanu taktika evolsionalizmu I modernizaciya [Economic transformations in the period of martial law: tactics of evolutionism and modernization]. *Economy of Ukraine*. No. 10. Pp. 3 – 14. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.10.003>.

6. Kravtsiv V. S., Storonyanska I. Z. (2020). Teritorialni gromadi v umovah decentralizacii risiki ta mehanizmi rozvitku [Territorial communities in conditions of decentralization: risks and mechanisms of development: monograph]. Lviv: State University «Institute of Regional Studies named after MI Dolishny National Academy of Sciences of Ukraine». 532 p.

7. Official website of the State Statistics Service of Ukraine. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>.

8. Rahimov Faig. (2020). Formuvanie suchasnoi paradigmy publicnogo upravlinya na osnovi konceptu stalogo rozvitku [Formation of the modern paradigm of public management based on the concept of sustainable development]. *Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law*, No. 1, P. 26-31. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.1.4>.

9. Shults S. L., Voytenko O. A. (2023). Factori zrostaniya produktivnoi spromognosti mist v umovah povoennoi vidbudovi [Factors of growth of productive capacity of cities in the conditions of post-war reconstruction of Ukraine]. *Program Committee*. Pp. 214 – 216.

СТАТТЯ НАДІЙШЛА ДО РЕДАКЦІЇ 12.09.2024