

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 4.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.4.2>**

**УДК 351(477)**

*Н. С. Орлова,*

*д. держ. упр., професор, професор кафедри державного управління, публічного адміністрування та економічної політики, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0785-751X>*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ РЕГІОНІВ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

*N. Orlova,*

*Doctor of Sciences in Public Administration Professor,*

*Professor of the Department of Public Administration,*

*Public Administration and Economic Policy, Simon Kuznets Kharkiv National*

*University of Economics, Kharkiv, Ukraine*

## **IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT PUBLIC MECHANISMS AT THE LEVEL OF REGIONS AND TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

*У статті досліджено реалізацію механізмів публічного управління на регіональному рівні та особливості розвитку територіальних громад у*

сучасних реаліях та перспективах. Метою статті є визначення ефективних механізмів публічного управління на рівні регіонів та громад України в умовах євроінтеграції. Обґрунтовано зміни, які відбулися у законодавчому, економічному, інституційному та інформаційному механізмах публічного управління в процесі євроінтеграції та реалізації принципів належного врядування в регіонах та громадах. Досліджено оцінку євроінтеграції областей України та загальні показники соціально-економічного розвитку регіонів. Визначено проблеми розвитку регіонів та громад у воєнному періоді. На основі практичних рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку та Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні запропоновано впровадження системи моніторингу та оцінки стратегій розвитку територіальних громад, яка може містити такі елементи: моніторинг фінансування та досягнення цільових індикаторів продукту та результату на рівні стратегічних та оперативних цілей і завдань; оцінка прогресу досягнення індикаторів результативності; розробка прогнозованої динаміки індикаторів відповідно до сценарного підходу; координація системних програмних заходів із відновлення та розвитку на місцевому рівні в короткостроковій та довгостроковій перспективах, стимулювання процесів залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги; підготовка управлінських рішень, які базуються на даних, із використанням автоматизованої системи моніторингу і оцінки.

*The article examines the implementation of public management mechanisms at the regional level and the peculiarities of the development of territorial communities in modern realities and perspectives. The purpose of the article is to determine the effective mechanisms of public administration at the level of regions and communities of Ukraine in the conditions of European integration. The changes that took place in the legislative, economic, institutional*

*and informational mechanisms of public administration in the process of European integration and implementation of the principles of good governance in regions and communities are substantiated. The evaluation of the European integration of the regions of Ukraine and the general indicators of the socio-economic development of the regions were studied. The problems of the development of regions and communities during the war period have been identified (a weak judicial system, lack of progress in the fight against corruption, significant influence of the shadow economy, outflow of labor, talent and capital, suspension of some reforms and inefficiency of public management mechanisms in certain spheres and branches of the economy). Based on the practical recommendations of the Organization for Economic Cooperation and Development and the United Nations Development Program (UNDP) in Ukraine, the article proposes the implementation of a system of monitoring and evaluation of strategies for the development of territorial communities, which may include the following elements: monitoring of funding and achievement of target product and result indicators at the level of strategic and operational goals and objectives; assessment of progress in achieving performance indicators; development of forecast dynamics of indicators in accordance with the scenario approach; coordination of systemic program measures for recovery and development at the local level in the short-term and long-term perspectives, stimulation of processes of attraction of international technical assistance resources; preparation of management decisions based on data, using an automated monitoring and evaluation system.*

**Ключові слова:** *публічне управління, регіон, територіальна громада, стратегія розвитку, євроінтеграція*

**Keywords:** *public administration, region, territorial community, development strategy, European integration*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реформа державного управління в Україні розпочалась з 2015 року. Протягом п'яти років сформувалися нові механізми публічного управління та адміністрування. Війна та євроінтеграційні процеси актуалізували трансформацію державної стратегії розвитку України на всіх рівнях управління. Важливою складовою реалізацій Стратегії реформування державного управління до 2025 р. є реалізація публічних механізмів на регіональному та місцевому рівні (територіальних громад). Тому, необхідним залишаються дослідження змін у всіх механізмах публічного управління за умов впровадження європейських стандартів ефективного врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За роки розвитку регіональної політики багато вітчизняних науковців визначили її сутність та завдання на окремих етапах побудови системи регіонального публічного управління. Так, Константинов О. О., Тофанюк О.В., Зінчук А.С. окреслили, що державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1, 2].

Качний О. С., Константинов О. О. також актуалізували мету державного управління регіональним розвитком як забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури. Зазначили, що в умовах глибоких ринкових перетворень управління регіональним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління [3, 4]. Alina Korbutiak, Zhanna Lysenko,

Nataliya Sokrovska, Artur Oleksyn приділили увагу аналізу сучасного стану механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів та розвитку механізмів децентралізації, ефективності функціонування громад [5].

*Метою статті є* визначення ефективних механізмів публічного управління на рівні регіонів та громад України в сучасних умовах євроінтеграції.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Базовим нормативно-правовим документом України, який формує стратегічні завдання та напрями підтримки держави регіонів на період до 2027 року, є Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) на період до 2027 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 №695, яка спрямована на формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; розбудову ефективного багаторівневого врядування [6]. Реалізація державної регіональної політики у ДСРР-2027 заснована на виконанні окремих завдань: розвиток економічної, інфраструктурної, соціально-культурної зв'язаності та інтегрованості на національному, регіональному та місцевому рівні; прискорення економічного зростання регіонів та територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку із забезпеченням покращення стану навколишнього природного середовища та невиснажливого використання природних ресурсів; підвищення якості та забезпечення доступності для населення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, незалежно від місця проживання, зокрема на засадах цифровізації; охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів.

В грудні 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Стратегію комунікації з питань європейської інтеграції України до 2026 року, а також

операційний план реалізації Стратегії на період 2022-2024 рр. [7]. Головною метою Стратегії є збереження існуючого рівня підтримки курсу на вступ України до Європейського союзу (ЄС) громадянами України і громадянами країн-членів ЄС, а також його поступове нарощування. Це передбачає скоординовану та системну комунікацію держави з громадянами як на міжнародному, загальнонаціональному рівнях, так і на рівні місцевого самоврядування.

Новий підхід публічних механізмів регіонального розвитку включає більш ефективне використання державних ресурсів для впровадження проектів, які ведуть до підвищення конкурентоспроможності регіонів. Важливо зазначити, що нова регіональна політика стає інвестиційною політикою, яка націлена на підвищення конкурентоспроможності регіонів та їх соціально-економічну інтеграцію, а отже, на економічне зростання, інноваційний розвиток, створення нових робочих місць, поліпшення якості життя людей, покращення екологічної ситуації.

За оцінками Міжнародного валютного фонду, станом на початок 2021 року Україна посідає 124-те місце у світі за рівнем валового внутрішнього продукту на душу населення (за паритетом купівельної спроможності). За оцінками експертів Європейської Бізнес Асоціації, рівень конкурентоспроможності України, який визначає позицію країни в глобальному економічному просторі, демонструє значне відставання по ключовим напрямкам, а саме: низький техніко-технологічний рівень виробництва, високий рівень фізичного і морального зносу основних фондів, інноваційна та інвестиційна пасивність підприємств, нестача інвестицій для реконструкції застарілих потужностей, поглиблення інноваційного відставання виробництва від загальносвітових тенденцій, низька ефективність фінансової системи, низька конкурентоспроможність освітньої системи, низька ефективність методів державного регулювання, суперечливість законодавчої бази, в т.ч. в сфері оподаткування [8].

Низка проблем, яка руйнує потенціал країни, - це слабка судова система, відсутність зрушень у боротьбі з корупцією, значний вплив тіньової економіки, відтік робочої сили, талантів та капіталу, призупинення деяких реформ та неефективність механізмів публічного управління в окремих сферах та галузях економіки. Для впровадження системних трансформацій в країні потрібні адаптовані під сучасність державні стратегічні і тактичні завдання, що покращить реалізацію політичної стабільності та здійснення ефективного менеджменту в Україні.

Забезпечення відповідності роботи з відновлення конкретним місцевим потребам вимагає залучення місцевих органів влади до розробки та реалізації схем підтримки відновлення та реконструкції на основі успішних реформ у сфері регіонального розвитку та децентралізації, які проводились від 2014 року. Також необхідне інвестування в можливості місцевих урядів освоювати фінансову допомогу та виявлення можливостей налагодити роботу з відновлення таким чином, щоб усунути вже існуючу територіальну економічну нерівність і нерівність у рівні добробуту та підвищити стійкість місцевого населення [9].

Для дослідження у 2020-2021 рр. «Євромапа України. Рейтинг європейської інтеграції областей» були обрані дев'ять сфер: економічна інтеграція, інфраструктура, локальна демократія та підзвітність, освітня, наукова, культурна інтеграція, охорона здоров'я, енергетична та екологічна політика, гендерна рівність, комунікація євроінтеграції, ширше партнерство. Вибір таких секторів зумовлений тим, що європейська інтеграція відображає не тільки стан торгових відносин та інвестицій в країні, а й відкритість влади, гендерну рівність, освітні можливості, належну комунікацію процесу євроінтеграції, тощо [10]. За Рейтингом Європейської інтеграції областей у 2020 році лідером вдруге поспіль стала Львівщина. Збереглась у трійці лідерів Вінницька область, піднявшись з третьої сходинки на другу. Останнє місце знову за Луганщиною. У п'ятірку лідерів

також увійшли області з Центру та Сходу України. Південні та східні області продемонстрували покращення показників у низці секторів. Донецька область серед лідерів з модернізації інфраструктури через Державний фонд регіонального розвитку, а також є лідером за кількістю населення спроможних громад (об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення). Щодо гендерної рівності, то здебільшого рейтинги очолюють східні області. Другий рік поспіль Донецька та Луганська області стали лідерами за кількістю проєктів за підтримки європейських фінансових інституцій (Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку), а минулорічне дослідження показало, що Херсонська та Харківська області стали лідерами за обсягами фінансування таких проєктів.

Поточна війна поставила нові виклики та виявила існуючі невирішені проблеми, тому стратегічні рамки реформування державного управління, включаючи реформу системи управління державними фінансами. У рамках процесу європейської інтеграції необхідно зосередитися на узгодженості з принципами державного управління. Необхідно сприяти додатковим аспектам управління переходом до зеленої економіки та інноваціям в уряді відповідно до належної практики, що застосовується в країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС. Для ефективного управління змінами фундаментальними будуть рішуче політичне лідерство, домовленості між ключовими зацікавленими сторонами, чітке та прозоре визначення цілей та зміни організаційної культури [11].

На національному та регіональному рівні важливо буде приділяти пильну увагу тенденціям соціально-економічного розвитку та викликам врядуванню в Україні, які існували до вторгнення, а також шкоді, завданій під час війни. Наприклад, історичні регіональні відмінності у валовому внутрішньому продукті, конкурентоспроможності, чисельності та

кваліфікації робочої сили можуть обумовити можливість (ре)генерації місцевих господарств в короткостроковій перспективі [12].

Публічні механізми у сфері місцевого самоврядування спираються на інтереси жителів територіальних громад і передбачають децентралізацію влади – передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу такої політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. В Україні, як і в інших країнах світу, активно розвивається та запроваджується стратегічний підхід до планування сталого територіального розвитку. В сучасних умовах розвитку суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування у системі місцевого управління. У зв'язку з безпрецедентними масштабами руйнувань і втрат виникає необхідність постійного моніторингу і оцінки потреб, визначення пріоритетних завдань, реалізації стратегічних і програмних документів, зокрема з відновлення і подальшого соціально-економічного розвитку територій, а також мінімізації можливих потенційних ризиків на місцевому та регіональному рівнях. Це вимагає підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій із питань планування, моніторингу і оцінки результатів реалізації стратегій, програм та проєктів повоєнного відновлення та розвитку [13].

Реалізація механізмів публічного управління на рівні громад потребує впровадження в практику управління на місцевому рівні, а також на рівні окремих стратегій програм і проєктів якісної системи моніторингу і оцінки як складової частини управлінського процесу (рис. 1).

Щодо реалізації публічного механізму цифрової трансформації та надання електронних послуг необхідним є розробка комплексних рішень із

підключення Інтернету у віддалених громадах у партнерстві з приватним сектором. Компанії, які виграють тендер, можуть бути зацікавлені в підвищенні цифрової грамотності та демонстрації можливостей Інтернету, оскільки це підвищить попит на інші інтернет-послуги.



**Рис. 1. Система моніторингу та оцінки стратегій розвитку територіальних громад**

*Джерело: Систематизовано та згруповано за даними [11-13]*

Такі партнерства можуть забезпечити підключення регіонів шляхом створення Інтернет-інфраструктури й підвищення рівня цифрової грамотності жителів [14].

***Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.*** Під впливом євроінтеграційних вимог до України механізми публічного управління трансформувалися та були закріплені у нових регіональних стратегіях розвитку та стратегіях розвитку громад. Війна змінила та погіршила показники соціально-економічного розвитку регіонів, а також позбавила можливості нарощувати їх потенціал протягом останнього року. Продовження змін у законодавчому, інституційному, економічному, інформаційному механізмах публічного управління покликано реалізувати

принципи ефективного врядування в Україні та прискорити реформування державного управління.

Євроінтеграція на регіональному рівні потребує забезпечення фінансової спроможності територіальних громад; створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів для зростання інвестицій; участі в міжнародних та європейських програмах; раціональне використання коштів за пріоритетними напрямками розвитку громад; підвищення навичок користування цифровими технологіями населенням; впровадження електронних послуг.

### Література

1. Константинов О. О. Наукові засади державного управління соціально-економічним розвитком регіону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 20. С.98-100.

2. Тофанюк О.В., Зінчук А.С. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип.33. С.159-165.

3. Качний О. С. Державне управління соціально-економічним розвитком України: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №3. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2018/40.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/40.pdf)

4. Константинов О. О. Основні підходи до реалізації сучасних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. №12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011> (дата звернення: 05.04.2023).

5. Alina Korbutiak, Zhanna Lysenko, Nataliya Sokrovska, Artur Oleksyn. United territorial communities in Ukraine in the context of fiscal decentralization. *Problems and Perspectives in Management*. 2019. №17(2). pp.217-227.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Верховна Рада України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.04.2023).

7. Про схвалення Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 05.04.2023).

8. GDP per capita, current prices. International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/UKR> (дата звернення 05.04.2023).

9. Як проєкт PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» посилює роботу ЦНАП. Проєкт PROSTO. URL: <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/yak-proekt-prosto-pidtrimka-dostupnosti-poslug-v-ukrajini-posilyue-robotu-tsnap> (дата звернення 05.04.2023).

10. Євромапа: профіль регіонів. Центр «Нова Європа». URL: <http://neweurope.org.ua/project/evromapa-profil-regioniv/> (дата звернення 05.04.2023).

11. Короткий огляд уряду 2021 р. Париж: Видавництво ОЕСР, 2021. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

12. Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Європейській Раді та Раді: Висновок Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі, Брюссель, 17.6.2022 р., COM(2022) 407 остаточна версія. Європейська Комісія. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-ukraines-application-membership-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en) (дата звернення 05.04.2023).

13. Інклюзивний розвиток, відновлення та розбудова миру. ПРООН в Україні. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/inclusive-development-recovery-and-peacebuilding> (дата звернення 05.04.2023).

14. Maksym Dvorovy, Khrystyna Kvarstiana, Anna Melenchuk, Anna Mysyshyn, Dmytro Khutkyu. Public health or digital liberties? Citizens' tracking during and after COVID-19. Kyiv: Institute of Innovative Governance. 2021. 56 р.

## References

1. Konstantynov, O. O. (2016), “Scientific principles of state management of socio-economic development of the region”, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol.20, pp.98-100.
2. Tofaniuk, O.V. and Zinchuk, A.S. (2018), “State regulation of socio-economic development of the regions of Ukraine”, *Prychornomors'ki ekonomichni studii*, vol.33, pp.159-165.
3. Kachnyj, O. S. (2018), “State management of socio-economic development of Ukraine: state and prospects for changes in the context of global challenges and European standards”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol.3, available at: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2018/40.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/40.pdf) (Accessed 5 Apr 2023).
4. Konstantynov, O. O. (2014), “The main approaches to the implementation of modern mechanisms of state management of socio-economic development of the region in Ukraine”, vol.12, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011> (Accessed 5 Apr 2023).
5. Korbutiak, A., Lysenko, Z., Sokrovska, N. and Oleksyn, A. (2019), “United territorial communities in Ukraine in the context of fiscal decentralization”, *Problems and Perspectives in Management*, vol.17(2), pp.217-227.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution “On the approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 5 Apr 2023).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Order “On the approval of the Communication Strategy on European Integration of Ukraine for the period until 2026”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2022-%D1%80#Text> (Accessed 5 Apr 2023).
8. The official site of International Monetary Fund (2023), “GDP per capita, current prices”, available at: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/UKR> (Accessed 5 Apr 2023).

9. The official site of PROSTO project (2023), “How the PROSTO project “Supporting the availability of services in Ukraine” strengthens the work of Centers for the provision of electronic services”, available at: <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/yak-proekt-prosto-pidtrimka-dostupnosti-poslug-v-ukrajini-posilyue-robotu-tsnap> (Accessed 5 Apr 2023).

10. The official site of Center “New Europe” (2023), “Euromap: profile of regions”, available at: <http://neweurope.org.ua/project/yevromapa-profil-regioniv/> (Accessed 5 Apr 2023).

11. OECD (2021), Government Brief 2021, OECD Publishing, Paris, France. [doi.org/10.1787/1c258f55-en](https://doi.org/10.1787/1c258f55-en)

12. The official site of European Commission (2022), “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Commission Opinion on Ukraine's application for membership in the European Union, Brussels, 17.6.2022, COM(2022) 407 final version”, available at: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-ukraines-application-membership-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en) (Accessed 5 Apr 2023).

13. The official site of UNDP in Ukraine (2023), “Inclusive development, recovery and peacebuilding”, available at: <https://www.undp.org/uk/ukraine/inclusive-development-recovery-and-peacebuilding> (Accessed 5 Apr 2023).

14. Dvorovyi, M., Kvarstiana, K., Melenchuk, A., Mysyshyn, A. and Khutkyy, D. (2021), *Public health or digital liberties? Citizens' tracking during and after COVID-19*, Institute of Innovative Governance, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 10.04.2023 р.*