

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ЛАШУК ОКСАНА СЕРГІЇВНА



УДК 353:342.25

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ В
КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

25.00.02 – механізми державного управління

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Чернігів - 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Чернігівському національному технологічному університеті

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор
ОЛІЙЧЕНКО Ігор Михайлович,
Чернігівський національний технологічний
університет, професор кафедри менеджменту та
державної служби

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор
ЛАТИНІН Микола Анатолійович,
Харківський регіональний інститут державного
управління НАДУ при Президентові України,
завідувач кафедри економічної політики та
менеджменту

кандидат наук з державного управління
КРУГЛОВ Віталій Вікторович,
Харківський національний університет
будівництва та архітектури, доцент кафедри
менеджменту та публічного адміністрування

Захист відбудеться 01 липня 2019 р. об 11.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 79.051.05 у Чернігівському національному технологічному університеті Міністерства освіти і науки України за адресою: 14035, м. Чернігів, вул. Белова, 4, ауд. 216.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Чернігівського національного технологічного університету за адресою: 14035, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95.

Автореферат розісланий 31 травня 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. Л. Петрик

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Європейський вектор модернізації державної влади в Україні має на меті змінити стару організацію державної влади та створити ефективну основу для закріплення європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади саме на рівні регіону.

На сьогодні для розвитку українського суспільства характерним є посилення ролі і значення регіонів в процесі державного управління соціально-економічними процесами. Однак в даний час регіональний розвиток характеризується цілим комплексом проблем, до числа яких відносяться спад виробництва, зниження рівня та якості життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, моральний та фізичний знос об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

Передумовою для розбудови незалежної, демократичної, правої та соціально-орієнтованої держави, її міжнародної інтеграції у світовий простір є забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів, створення гідних умов життя населення, створення робочих місць. Вирішення проблем, які пов'язані з розвитком регіонів та формування ефективного механізму державного управління на місцях, потребує формування комплексу теоретико-методологічних основ державного управління розвитком регіонів та його удосконалення.

Визначення та актуальність питання щодо формування державного механізму розвитку регіонів (проблемних, з особливим статусом) зростає відповідно до посилення тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, військовими діями на Сході країни, збільшення загроз у сфері фінансів, економіки, зовнішньої політики тощо.

В умовах проведення процесу децентралізації державної влади в Україні особливої значущості набуває проблема взаємодії між регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком. В контексті децентралізації питання розвитку та взаємодії регіонів є актуальними, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може привести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах.

Зазначені проблеми зумовлюють необхідність впровадження нових механізмів державного управління розвитком регіону, оскільки досвід зарубіжних країн переконує, що перебудова сфери публічного менеджменту можлива лише за умови широкого використання наукових досліджень, змін нормативно-правового забезпечення, створення ефективного інституційного середовища. Все це визначає актуальність та важливість тематики даного дослідження, його теоретичне й практичне значення.

В основу дисертаційної роботи покладено наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували теоретичні та прикладні аспекти механізмів державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, Ю. Древалю, М. Корецького, О. Коротича, В. Круглова, М. Латиніна, О. Лебединської, П. Надолішнього, Н. Нижника, Г. Одінцової, Л. Приходченко, О. Радченка, Р.

Рудніцької, Ю. Тихомирова, О. Федорчака, Л. Юзькова та ін. Питання державного регулювання регіонального розвитку та механізмів державного управління регіональним розвитком досліджені в працях А. Ахламова, Т. Безверхнюк, І. Дегтярьової, М. Іжі, В. Керецмана, В. Мартиненка, М. Миколайчука, С. Романюка, В. Реута, В. Чужикова та багатьох інших відомих науковців.

Незважаючи на численні дослідження зазначеної проблематики, вітчизняними вченими недостатньо уваги приділялось формуванню комплексного механізму державного управління регіональним розвитком та його нормативно-правового забезпечення в контексті децентралізації владних повноважень. Це визначило тему, наукову і практичну спрямованість, структурну побудову і зміст дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до планів науково-дослідних робіт Чернігівського національного технологічного університету в межах тем: «Формування новітніх принципів децентралізації системи управління державою» (державний обліковий номер 0114U004425), в межах якої автором було визначено та охарактеризовано зарубіжні моделі децентралізації державної влади щодо їх ймовірної адаптації до українських умов розвитку системи органів публічної влади та місцевого самоврядування; «Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз» (державний обліковий номер 0113U003163), автором було розроблено інституційні засади становлення сучасного публічного менеджменту на державному рівні та підвищення ролі територіальних громад у комплексному розвитку регіонів; «Модернізаційні засади сталого розвитку регіонів України в умовах децентралізації владних повноважень» (державний обліковий номер 0117U004541), при виконанні якої автором було запропоновані шляхи удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів в контексті децентралізації владних повноважень в Україні.

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення державних механізмів розвитку регіону в контексті децентралізації владних повноважень.

Для досягнення визначеної мети необхідне виконання наступних *завдань*:

– здійснити аналіз та узагальнення теоретичних підходів та концепцій публічного управління, щодо механізмів державного управління розвитком регіону;

– удосконалити понятійно-категоріальний апарат дослідження та розширити сутнісні ознаки понять «регіон», «регіональний розвиток», «механізми державного управління розвитком регіону»;

– дослідити вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження процесу децентралізації державної влади як в комплексному розвитку, так і в фінансовій сфері;

– обґрунтувати шляхи удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів в контексті децентралізації;

- провести класифікацію механізмів державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень;

- запропонувати функціональну модель механізму державного управління розвитком регіону;

- надати рекомендації органам публічної влади та місцевого самоврядування щодо удосконалення процесів розвитку регіону в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження – процеси розвитку регіону в контексті децентралізації владних повноважень.

Предмет дослідження – теоретичні, методологічні та прикладні аспекти державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень.

Методи дослідження. Теоретичною базою дисертаційної роботи стали фундаментальні положення науки публічного управління, соціології і права, узагальнені принципи та методи аналізу закономірностей суспільного розвитку регіону у перехідний період, а також праці вітчизняних та зарубіжних вчених з питань механізмів державного управління розвитком регіону.

Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано історичний, системний, ситуаційний та логіко-діалектичний підходи; використано методи: історико-логічний – при аналізі процесів реформування державного управління регіонів України в умовах децентралізації; абстрактно-логічний – при постановці мети і завдань дослідження; аналітико-монографічний – при вивченні літературних джерел, законодавчих чи інших нормативно-правових актів та практики застосування механізмів державного управління розвитком регіону; структурно-функціональний – для аналізу змін, що відбуваються в діяльності публічної влади при здійсненні реформи публічного управління та адміністрування; статистичного аналізу – збір, обробка статистичних даних, табличне та графічне подання отриманих результатів; метод моделювання – при побудові рисунків та моделей; метод систематизації – для систематизації наукових напрацювань, дотичних до теми даного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному узагальненні й новому вирішенні науково-прикладного завдання щодо удосконалення механізмів державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень. Основні теоретичні положення і практичні розробки, які визначають наукову новизну дослідження та особистий внесок дисертанта, полягають у наступному:

вперше:

- розроблено модель системи механізму державного управління розвитком регіону як сукупність пов'язаних між собою механізмів функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування в управлінській діяльності, відповідно до впровадження децентралізації владних повноважень;

- запропоновано модель комплексного механізму державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень, основними складовими якої визначено принципи – субсидіарності, результативності, конкретності, пріоритетності, варіантності, відсутності дублювання функцій, програмування, урахування зарубіжного та вітчизняного досвіду, врахування впливу процесів децентралізації влади та ін.; угоди щодо регіонального розвитку як рамкові

правові інструменти для державної економічної політики; правові, організаційні, інформаційні та інші інструменти й заходи, що забезпечують укладення угоди регіонального розвитку;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат дослідження шляхом формулювання дефініцій: «регіон», «регіональний розвиток», «механізми державного управління розвитком регіону»;

– класифікацію механізмів державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень, за напрямками функціонального призначення, рівня впливу, характеру впливу, які забезпечують базове уявлення про державні інституції та особливості їх здійснення.

дістали подальшого розвитку:

– систематизація зарубіжних та вітчизняних моделей децентралізації владних повноважень, яка полягає у ймовірній адаптації та імплементації кращих європейських механізмів державного управління регіоном до українських умов розвитку системи органів публічної влади та місцевого самоврядування; можливостей подолання факторів спротиву на усіх рівнях ієрархії;

– оцінювання стану теоретико-практичної готовності державних службовців органів публічної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо застосування державно-управлінських нововведень за критеріями: обізнаність із засадами теорії децентралізації, наявність досвіду їх впровадження, обізнаність, важливість та поширеність нововведень у цій системі.

Практичне значення одержаних результатів. Практична цінність представлених дисертаційних досліджень полягає в тому, що висновки та пропозиції автора можуть бути використані в процесі аналітичної роботи місцевих органів виконавчої влади, в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, новостворених та діючих об'єднаних територіальних громад.

Матеріали дисертаційного дослідження використані, зокрема: Чернігівською обласною радою (довідка №19.4-200 від 10.12.2018); Департаментом економічного розвитку Чернігівської обласної державної адміністрації при розробці стратегії сталого розвитку Чернігівської області до 2020 року (№ 03-10/1750 від 07.12.2018р.); Седнівською селищною радою Чернігівської області (довідка №04-124 від 14.11.2018 року); Іванівською сільською радою Чернігівської області (довідка №1754 від 17.10.2018 року).

Теоретико-методичні та прикладні засади дисертаційного дослідження знайшли застосування в навчальній роботі кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету при розробці навчальних курсів «Публічне адміністрування», «Міське самоврядування в зарубіжних країнах», «Електронне врядування», «Управління інноваціями» в частині аналізу європейських практик децентралізації державної влади та їх адаптація до українських умов розвитку системи органів місцевого самоврядування, визначення ступеню ефективності їх застосування в Україні, можливостей подолання факторів спротиву на усіх рівнях ієрархії органів публічної влади (довідка про впровадження від 18.10.2018 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею і містить отримані автором результати у сфері науки державного управління, що в сукупності розв’язують важливе наукове завдання щодо механізмів впровадження інновацій в діяльність органів публічної влади. У дисертаційній роботі не використовувалися оригінальні ідеї або розробки, що належать співавторам, зокрема дисертантом у статті [6] охарактеризовано систему нововведень у сфері публічного управління англосаксонських та континентальних країн.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на науково-практичних конференціях, у тому числі міжнародних, семінарах, “круглих столах” тощо, зокрема: «Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law», (м. Чернігів, 2016); «Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика», (м. Запоріжжя, 2017); «Концептуальні проблеми розвитку регіону в умовах децентралізації», (м. Чернігів, 2017); «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика», (м. Запоріжжя, 2017), «Юність науки – 2018: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства» (м. Чернігів, 2018).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 10 наукових праць, з яких: 5 статей в наукових фахових виданнях України з державного управління, з якого підготовлено дисертацію (з них 1 – входить до міжнародних наукометричних баз), 5 тез доповідей та матеріалів науково-практичних конференцій. Загальний обсяг публікацій становить 3,8 друк. арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 190 сторінок, з них основний текст – 156 сторінок. Дисертація містить 10 рисунків, 7 таблиць, 1 додаток. Список використаних джерел складає 178 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі дисертаційного дослідження обґрунтовано актуальність дослідження та рівень наукової розробленості обраної теми, її зв’язок із науковими програмами, темами, сформульовано мету і завдання, об’єкт, предмет дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне й практичне значення одержаних результатів; наведено дані щодо їх апробації та публікації за темою дисертації.

У першому розділі **«Теоретико-методологічні основи формування механізмів державного управління розвитком регіонів в контексті децентралізації».**

Дослідження визначення категорій «регіон», «механізми державного управління» і «механізми державного управління розвитком регіонів» вітчизняними та закордонними вченими дозволило виявити різноманітність походів і сформулювати авторську думку стосовно їх трактування.

Системні якісні зміни, що відбуваються на даний час у суспільстві, об’єднано у вигляді певного логічного процесу співіснуючих концептуальних підходів, ідей, теорій, тощо у загальне уявлення про регіональний розвиток. Дані наукові теорії логічно відтворюються в сучасних концепціях публічного управління, задаючи їм вектору для

прориву у забезпеченні основної ролі системи органів публічної влади в реалізації стратегічних переваг державної регіональної політики.

Дисертантом обґрунтовано, що значення державного управління розвитком регіонів в умовах трансформації українського суспільства невпинно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-економічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, полярні тенденції щодо інтеграції та дезінтеграції, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому.

У роботі зауважено, що державне управління розвитком регіону може здійснюватися у формі: трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів з державного бюджету, для вирівнювання фінансового забезпечення регіону; додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів; державних цільових програм, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіонального господарства, зростання експортного потенціалу регіону); бюджетних інвестицій і конкретних інвестиційних проектів (так званий бюджет розвитку) тощо (рис. 1).

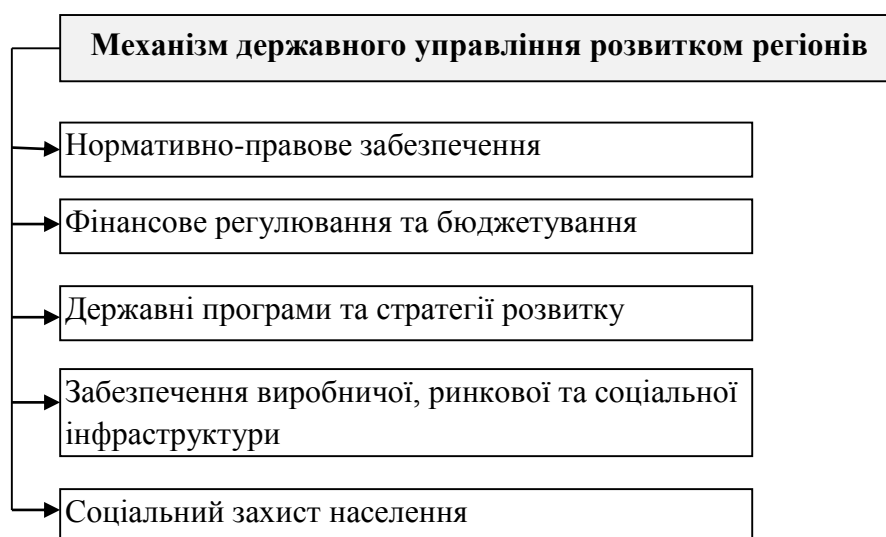


Рис. 1 Складові механізму державного управління розвитком регіону
Джерело: розроблено автором.

Автором аргументовано, що проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим

суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

У дисертаційному дослідженні автором обґрунтовано, що питання щодо формування державного механізму розвитком регіону зростає відповідно до посилення тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, військовими діями на Сході країни, збільшення загроз у сфері фінансів, економіки, зовнішньої політики тощо. Тому набувають актуальності дослідження, які визначають та характеризують механізм забезпечення національної безпеки України у напрямі розвитку її регіонів, пошуку шляхів залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики у сфері регіонального розвитку, а також ґрунтовного вирішення питань щодо реалізації механізму державного управління розвитком регіону, оскільки його складові у процесі формування й впровадження державної політики забезпечують єдність дій щодо сталого розвитку України.

Автором було досліджені методологічні засади державного управління розвитком регіонів, яка дали змогу виділити ряд характерних ознак розвитку регіону, до них відносяться гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

У роботі було зауважено, що формування сучасного механізму державного управління регіоном з урахуванням зазначених вимог дасть змогу кожному регіону ефективно використовувати цей механізм, забезпечити зростання якості життя населення та ефективно застосовувати процеси суспільного розвитку в умовах глобалізації, інтеграції та децентралізації.

Автором обґрунтовано, що державна політика розвитку регіону має розглядатися як процес реформування державного управління та децентралізації. Необхідно удосконалити інституційну політику регіонального розвитку, яка має базуватися не тільки на принципі субсидіарності, а й на посиленні ролі місцевого самоврядування. Інституційна структура має створювати відповідні умови для активного державно-приватного партнерства, зокрема має активізувати роль громадян у формуванні, реалізації та оцінці результатів регіонального розвитку.

У роботі зауважено, що класифікація механізмів державного управління, які впливають на розвиток кожного окремого регіону, і а кожному конкретному випадку мають конкретну типізацію. Аналізуючи теорії державного управління розвитком регіону, автором було систематизовано та узагальнено перелік ключових типів механізмів.

За результатами теоретичного дослідження оновлено модель системи державного управління регіоном з урахуванням сучасних вимог розвитку суспільства, що нині перебуває на етапі реформування системи публічної влади в

умовах децентралізації. На рис. 2 наведено укрупнену модель системи державного управління розвитком регіону, яка відображає зв'язок і певну залежність системи регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей управління.

У другому розділі дисертаційної роботи «Сучасний стан механізмів державного управління розвитком регіонів в Україні» автором проаналізовано особливості проведення децентралізації в Україні; проаналізовані данні опитування відносно рівня існуючих проблем і формулювання шляхів удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів; здійснено моніторинг рівня фінансової децентралізації новостворених ОТГ.

Для вирішення завдань дисертаційного дослідження, виявлення шляхів удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів було проаналізовано результати анкетування здобувачів вищої освіти освітнього ступеня магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування» Чернігівського національного технологічного університету.

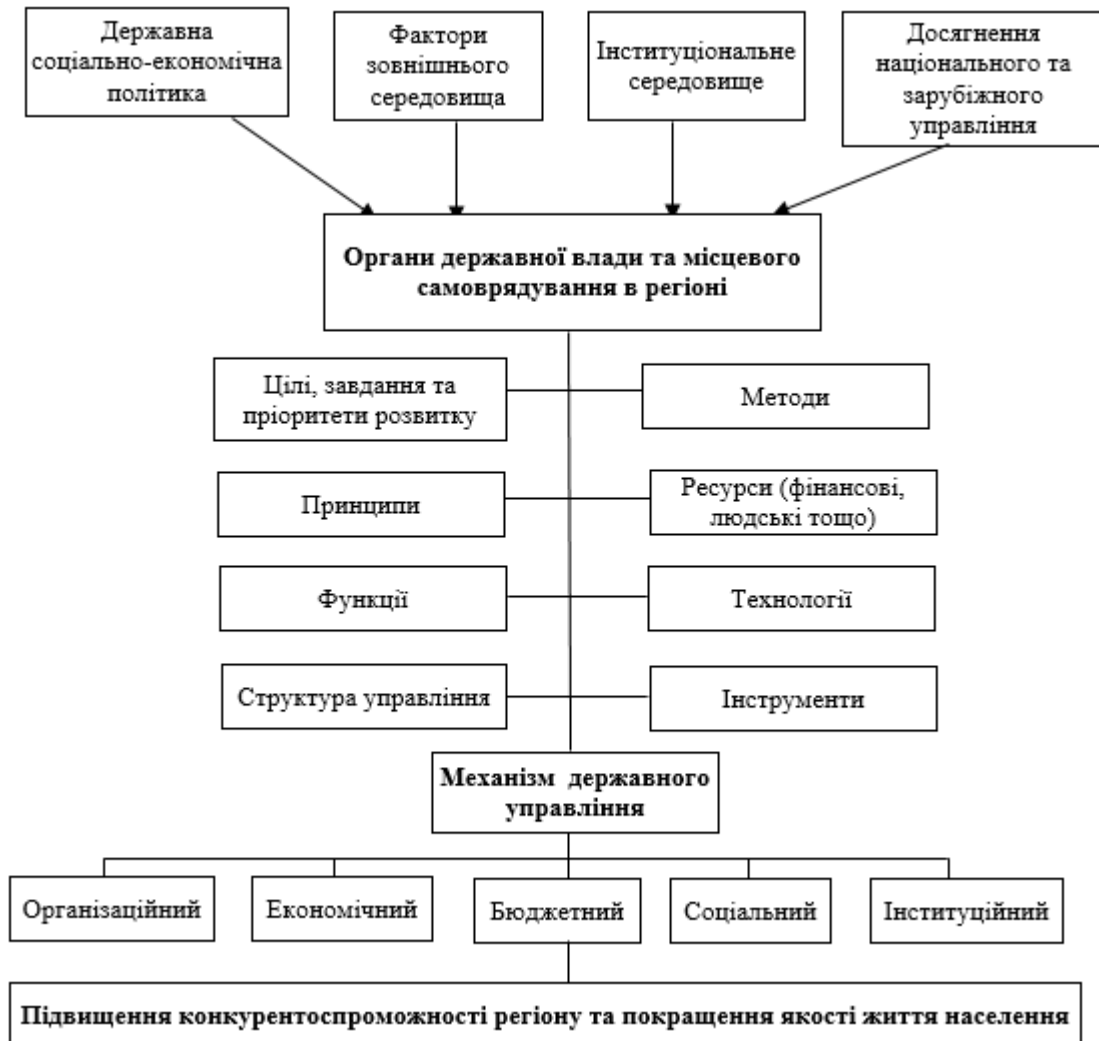


Рис. 2. Модель системи державного управління розвитком регіону
Джерело: розроблено автором.

Узагальнення результатів дозволило виявити, що респонденти пропонують комплексний підхід до підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком, який ґрунтується на вирішенні різнопланових завдань – економічних, політичних і суто управлінських, що має забезпечити досягнення головних цілей регіонального розвитку, підвищення конкурентоспроможності регіону та добробуту його населення.

Основною метою державного управління розвитку регіонів, на думку респондентів, мають бути такі: створення сприятливих умов для розвитку підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів (35,7%); забезпечення підвищення зайнятості населення (33,3%); забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування вирішувати питання економічного розвитку (30,2%); забезпечення комплексного розвитку економіки регіонів, що передбачає поєднання галузей, що мають перспективне значення для розвитку національної економіки та забезпечують розвиток регіонів (28,6%); сприяння розбудові інфраструктури розвитку регіонів, зокрема ринків продовольства, землі, праці та капіталу, включаючи товарні біржі, оптові ринки, агроторгові дома, аукціони, ярмарки, заготівельні кооперативи, підприємства фірмової торгівлі тощо (23,1%).

Автором доведено, що в умовах децентралізації в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку загалом.

Автор наголошує на тому, що саме відносини центру(держави) та регіонів є важливими для розвитку країни в цілому. Вони забезпечують не тільки державний устрій, визначений Конституцією України, а й мають вирішальний вплив на рівень життя та добробут населення. Відсутність чіткої державної політики регіонального розвитку за весь період незалежності країни призвела до змін у структурі вітчизняної економіки, неефективного використання трудового, природно-ресурсного та науково-виробничого потенціалів регіону.

Метою державного механізму має бути стимулювання розвитку територій (регіону), які нездатні функціонувати в режимі саморозвитку, і підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів.

Автором доведено, що надання регіонам широких повноважень та прав у соціальній, виробничій, фінансово-кредитній, економічній та інших сферах його діяльності має забезпечити збільшення та нарощення їхнього ресурсного потенціалу, перехід до євроінтеграційного напрямку їхньої діяльності, що потребує впровадження нових механізмів регіонального розвитку (інституційні, фінансово-бюджетні, економічні). Відповідно до європейської практики ці механізми мають забезпечити гармонізацію публічного адміністрування щодо планування та прогнозування соціально-економічного розвитку. Саме взаємодія цих компонентів має визначати особливості державної регіональної політики.

Ефективна реалізація реформи децентралізації та утворення ОТГ має забезпечити високий рівень соціально-економічного розвитку регіонів. Регіони, які успішно реалізують цю реформу, стали більш економічно вільними та конкурентоздатними. Проведений аналіз зростання обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів та кількості створених ОТГ у відповідних регіонах (за результатами I-го півріччя 2018 року) поки що не дозволяє зробити висновок про значний вплив фінансової децентралізації в частині створення ОТГ на розвиток регіонів.

Автором доведено, що основою процесу децентралізації в Україні стала саме фінансова децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління, в результаті чого відбувається не тільки підвищення ефективності управління бюджетними коштами на місцях, а й зменшення впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки. В цілому фінансова децентралізація покликана зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Автор наголошує на тому, що у процесі фінансової децентралізації необхідно усунути основні наявні недоліки формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому створити умови для підвищення суспільного добробуту.

Проведення бюджетної децентралізації в Україні потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

На основі аналізу зазначених та багатьох інших проблем можна запропонувати основні заходи з удосконалення державного механізму регіонального розвитку:

1. Впровадження та застосування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку.

2. Удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів.

3. Розробити систему заходів із розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо.

4. Адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів в умовах децентралізації» обґрунтовано напрями вдосконалення процесу децентралізації в Україні відповідно до досвіду реформ у зарубіжних країнах;

запропоновано організаційний механізм державного управління розвитком регіону у системі органів публічної влади; надано рекомендації органам публічної влади та органам місцевого самоврядування щодо удосконалення процесів реалізації інновацій державно-управлінської діяльності в умовах децентралізації.

Автором засвідчено, що досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить про важливу роль децентралізації у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо.

Проведене дисертаційне дослідження дозволило виділити переваги та недоліки децентралізаційних процесів в Європі. До переваг децентралізації можна віднести: участь мешканців територіальних громад у демократичних змінах; створення умов для розвитку громадянського суспільства; ефективний розподіл бюджетних коштів для вирішення потреб, які кожна громада визначає для себе; створення умов для розвитку підприємництва в регіонах; прозорість у вирішенні питань територіальної громади; сприяння розвитку регіонів та стратегічному плануванню; максимальне наближення послуг до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів вдали за результати діяльності.

Автором доведено, що проведення децентралізаційних змін для України, використовуючи зарубіжний досвід, дозволяє виділити основні шляхи впровадження реформи місцевого самоврядування:

- чіткий розподіл функцій, повноважень, прав та обов'язків всіх рівні влади відповідно до особливостей розвитку демократично, правової держави та громадянського суспільства, що в свою чергу збалансує інтереси всіх учасників в системі публічних відносин;

- розробка та реалізація державної регіональної політики, яка спрямована на покращення розвитку регіонів;

- впровадження принципу субсидіарності з метою гармонізації інтересів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- впровадження адміністративно-територіальної реформи та збереження цілісності держави;

- розширення повноважень територіальних громад для вирішення проблем їх розвитку;

- проведення бюджетної децентралізації з урахуванням національних інтересів та інтересів громади.

У дисертаційному дослідженні автором було запропоновано впровадження в існуючу практику публічного управління концепції сучасного публічного менеджменту та доведені можливості застосування її в сучасних умовах розвитку регіонів в контексті децентралізації України.

Для всебічного аналізу характеристик концепції сучасного публічного менеджменту і традиційної публічного управління в табл. 1 були порівняні їх параметри.

Таблиця 1

Порівняння параметрів концепції сучасного публічного менеджменту та традиційного публічного управління

Елементи	Традиційне публічне управління	Концепція сучасного публічного менеджменту
Урядова організація	Послуги, що надаються, спираються на рівномірне базування, працює як єдиний агрегований блок	Розпад традиційної організаційної структури на квазіавтономні одиниці
Контроль громадської організації	Управління з штаб-квартири через ієрархію з безперервним наглядом і системою стримувань і противаг	Ручне професійне управління з чіткою заявою цілей і виміром продуктивності
Контроль вихідних заходів	Контроль на входах і процедурах управління	Контроль результатів на виходах управління, а ніж його процедур
Методи управління	Стандартні установлені процедури протягом управлінських дій	Використання стиля управління приватного сектора
Дисципліна у використанні ресурсів	Через процеси та політичні права	Перевірка ресурсів, вимоги робити більше з меншими витратами

Автором визначено, що двома ключовими поняттями концепції сучасного публічного менеджменту є ринок і публічне управління. Ринок означає конкуренцію. Конкуренція змушує приватні компанії постійно шукати найкращі продукти та послуги, тому що якщо вони не поліпшують їх, то не виживуть, оскільки інші компанії будуть брати це на себе. Громадський сектор не піддається конкуренції. За доктриною нового публічного менеджменту організації державного сектора перебувають у ситуації монополії і, отже, не мають можливості для постійного поліпшення.

Автором виділені певні однозначні характеристики сучасного публічного менеджменту (табл. 2) із яких випливає, що новий публічний менеджмент значною мірою спирається на теорію ринку і на ділову культуру громадських організацій.

Автором доведено, що доктрина сучасного публічного менеджменту в зарубіжних країнах була запропонована як адекватна відповідь, спрямована на те, щоб зробити адміністрації державного сектору більш ефективними, дієвими. Низку заходів, таких як нечислений уряд, професійне управління, орієнтація на вихід, заснована на характеристиках відповідальності система, цільові показники діяльності, стратегічне планування, якість управління, укладання контрактів, приватизація, вихід бюджетування, облік за методом нарахування, трудовий договір та ін. були запропоновані для підвищення ефективності державного сектора. Саме вони можуть бути рекомендовані для впровадження в регіонах України.

Однозначні характеристики концепції сучасного публічного менеджменту

Скорочення бюджету	Поручителі	Децентралізація	Приватизація
Укладення контракту	Призначені для користувача навантаження	Конкуренція	Покращення бухгалтерського обліку
Свобода для справляння (гнучкість)	Виконання вимірів	Змінений стиль управління	Відповідальність за виконання
Виконання ревізії/аудит	Стратегічне планування/управління	Вдосконалене управління фінансами	Персональне управління (стимул-реакції)
Відділення постачання і виробництва	Поняття клієнта (універсальні магазини, управління справами)	Відділення політики і адміністрації	Більше використання інформаційної технології

Автором доведено, що доктрина сучасного публічного менеджменту в зарубіжних країнах була запропонована як адекватна відповідь, спрямована на те, щоб зробити адміністрації державного сектору більш ефективними, дієвими. Низку заходів, таких як нечислений уряд, професійне управління, орієнтація на вихід, заснована на характеристиках відповідальності система, цільові показники діяльності, стратегічне планування, якість управління, укладання контрактів, приватизація, вихід бюджетування, облік за методом нарахування, трудовий договір та ін. були запропоновані для підвищення ефективності державного сектора. Саме вони можуть бути рекомендовані для впровадження в регіонах України.

Реалізація механізму державного управління на регіональному рівні має здійснюватися через нормативно-правовий, організаційний та економічний функціональні механізми (тобто він має бути комплексним). Найбільш адаптованим до сучасних вимог державно-управлінської практики в Україні є розгляд змісту комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні як сукупності правил і процедур діяльності суб'єктів державної економічної політики на регіональному рівні; нормативно-правових засобів; економічних методів, інструментів, важелів для досягнення поставленої мети. Цей механізм повинен забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної економічної політики на регіональному рівні.

Комплексний механізм реалізації державної економічної політики на регіональному рівні має бути представлений окремою системою, в якій взаємозалежні і взаємообумовлені нормативно-правова, організаційна, а також економічна компоненти. Отже, складовими комплексного механізму реалізації державної економічної політики на регіональному рівні є нормативно-правовий, організаційний та економічний механізми, які об'єднані в систему відповідних засобів.

На основі аналізу зазначених та багатьох інших проблем можна запропонувати основні заходи з удосконалення механізму державного регіонального розвитку:

1. Впровадження та застосування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку.

2. Удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів.

3. Розробити систему заходів із розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо.

4. Адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів.

5. Удосконалити систему моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливого наукового завдання щодо удосконалення механізмів державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень. Результати проведеного дослідження дали можливість сформулювати наступні висновки, що мають теоретичне й практичне значення:

1. Здійснено аналіз та узагальнення теоретичних підходів та концепцій публічного управління, щодо механізмів державного управління розвитком регіону, який доводить наступне: існування достатньо великої кількості суспільних процесів зумовлює необхідність докорінних змін, окреслення притаманних сьогоденню тенденцій розвитку у умовах децентралізації владних повноважень; системні якісні зміни, що відбуваються на даний час у суспільстві об'єднано у вигляді певного логічного процесу співіснуючих концептуальних підходів, ідей, теорій, тощо у загальне уявлення про регіональний, фундаментальними для даної парадигми є синергетична концепція, глобалізаційний, інформаційний, інноваційний, соціальний, європеїзаційний, ситуативний та стратегічний підходи.

2. Удосконалено понятійно-категоріальний апарат регіонального розвитку в органах публічної влади та місцевого самоврядування «регіон», «регіональний розвиток», «механізми державного управління розвитком регіону», а саме: сформульовано поняття «механізм державного управління розвитком регіону» – це штучно створена система, яка складається з органів державної влади регіонального рівня, Кабінету міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та районних органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою, які за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів з метою зростання валового регіонального продукту, підвищення якості життя населення та збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання його ресурсів.

3. Узагальнено класифікацію механізмів державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень, за напрямками функціонального призначення, рівня впливу, характеру впливу, які забезпечують базове уявлення про державні інституції та особливості їх здійснення.

4. Проаналізовано данні опитування відносно рівня існуючих проблем і формулювання шляхів удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів; здійснено моніторинг рівня фінансової децентралізації новостворених ОТГ.

Було запропоновано комплексний підхід до підвищення ефективності управління регіональним розвитком, який ґрунтується на вирішенні різнопланових завдань – економічних, політичних і суто управлінських, що має забезпечити досягнення головних цілей регіонального розвитку, підвищення конкурентоспроможності регіону та добробуту його населення

5. У ході дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження процесу децентралізації в діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування, встановлена важлива роль децентралізації у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо.

Проведене дисертаційне дослідження дозволило виділити переваги та недоліки децентралізаційних процесів в Європі. До переваг децентралізації можна віднести: участь мешканців територіальних громад у демократичних змінах; створення умов для розвитку громадянського суспільства; ефективний розподіл бюджетних коштів для вирішення потреб, які кожна громада визначає для себе; створення умов для розвитку підприємництва в регіонах; прозорість у вирішенні питань територіальної громади; сприяння розвитку регіонів та стратегічному плануванню; максимальне наближення послуг до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів вдали за результати діяльності.

6. Обґрунтовано напрями вдосконалення державного механізму регіонального розвитку: впровадження та застосовування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку; удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів; розробити систему заходів із розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо; адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів.

7. Запропоновано модель комплексного механізму державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень, основними складовими якої визначено принципи – субсидіарності, результативності, конкретності, пріоритетності, варіантності, відсутності дублювання функцій,

програмування, урахування зарубіжного та вітчизняного досвіду, врахування впливу процесів децентралізації влади та ін.; угоди щодо регіонального розвитку як рамкові правові інструменти для державної економічної політики; правові, організаційні, інформаційні та інші інструменти й заходи, що забезпечують укладення угоди регіонального розвитку.

8. Надано рекомендацію органам публічної влади та місцевого самоврядування щодо удосконалення процесів розвитку регіону в умовах децентралізації та запропоновано доктрину сучасного публічного менеджменту в зарубіжних країнах як адекватна відповідь, яка спрямована на те, щоб зробити адміністрації державного сектору більш ефективними, дієвими. Низку заходів, таких як нечислений уряд, професійне управління, орієнтація на вихід, заснована на характеристиках відповідальності система, цільові показники діяльності, стратегічне планування, якість управління, укладання контрактів, приватизація, вихід бюджетування, облік за методом нарахування, трудовий договір та ін. були запропоновані для підвищення ефективності державного сектора. Саме вони можуть бути рекомендовані для впровадження в регіонах України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації в наукових фахових виданнях України з державного управління та іноземних держав за напрямом, з якого підготовлено дисертацію

1. Лашук О.С. Методологічні основи механізмів державного регулювання розвитку регіону. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 1(3). С. 93–100. URL: <http://pa.stu.cn.ua/articles/1505206457008.PDF> (0,6 друк. арк.).

2. Лашук О.С. Особливості формування та реалізації державного механізму регіонального розвитку в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. №3. С. 73–77 (0,5 друк. арк.); (включений до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus).

3. Лашук О.С. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 2(4). С. 105–113. URL: <http://pa.stu.cn.ua/articles/1516089790653.PDF> (0,7 друк. арк.).

4. Лашук О.С. Теоретико-методологічні основи державного управління розвитком регіонів. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. №1. С. 97-101 (0,5 друк. арк.).

5. Олійченко І.М., Лашук О.С. Досвід проведення децентралізації в країнах Європи та пріоритетні завдання для України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 7. С.93-97 (0,5 друк. арк.). *Особистий внесок автора: охарактеризовано моделі децентралізації країн Великобританії, Польщі, та Франції (0,4 друк. арк.).*

Матеріали конференцій

6. Лашук О.С., Олійченко І.М. Шляхи децентралізації державної влади на регіональному рівні. *Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law: collection of international scientific papers: in 2 parts. Part 2. Societal Challenges. Innovation of Social Work, Philosophy, Psychology, Sociology. Environmental Protection. Management and Public Administration. Innovations in Education. Current Issues in the Reformation of the Higher Education System in the Aspect of Ukrainian Eurointegration. Current Issues of Legal Science and Practice*, Chernihiv: CNUT, 2016. P. 150–152. (0,3 друк. арк.) *Особистий внесок: дослідження децентралізації державної влади в Чернігівській області* (0,2 друк. арк.).

7. Лашук О.С. Синергетична концепція державного регулювання розвитку регіонів. *Державне і муніципальне управління: теорія, методологія, практика: матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 3 – 4 березня 2017. м. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 42–45* (0,2 друк. арк.).

8. Лашук О.С. Децентралізація влади як механізм державного управління розвитком регіону. *Концептуальні проблеми розвитку регіону в умовах децентралізації: матеріали ІХ міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернігів, 26 квітня 2017. м. Чернігів: Десна Поліграф, 2017. С. 46–50* (0,3 друк. арк.).

9. Лашук О.С. Аналіз реалізації концепції децентралізації державної влади в Чернігівській області. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 24 листопада 2017. м. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2017. С. 315–318.* (0,2 друк. арк.).

10. Лашук О.С. Децентралізація влади як ефективний механізм державного управління розвитком регіону. *Юність науки – 2018: соціально-економічні та гуманітарні аспекти розвитку суспільства: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, м. Чернігів, 11-12 квітня 2018р. у 2-х частинах. м. Чернігів: ЧНТУ, 2018. Ч.1. С. 268–269* (0,2 друк. арк.).

АНОТАЦІЯ

Лашук О.С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук державного управління за спеціальністю 25.00.02 “Механізми державного управління”. – Чернігівський національний технологічний університет, спеціалізована вчена рада К 79.051.05, Чернігів, 2019.

Дисертацію присвячено теоретико-практичному узагальненню та новому вирішенню важливої наукової проблеми удосконалення механізмів державного управління розвитком регіону, обґрунтуванню та розробленню науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів в контексті децентралізації.

Удосконалено понятійно-категоріальний апарат дослідження шляхом формулювання дефініцій: «регіон», «регіональний розвиток», «механізми державного управління розвитком регіону».

Розроблено модель системи механізму державного управління розвитком регіону як сукупність пов'язаних між собою механізмів функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування в управлінській діяльності, відповідно до впровадження децентралізації владних повноважень.

Обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів впровадження інновацій в діяльність органів публічної влади, які згруповано за основними ознаками, а саме: напрями розвитку, напрями захисту, внутрішні напрями, стримувальні напрями та кризові напрями.

Здійснено систематизацію зарубіжних та вітчизняних моделей впровадження процесу децентралізації державної влади, встановлена важлива роль децентралізації у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади.

Ключові слова: децентралізація, механізми державного управління розвитком регіону, місцеве самоврядування, об'єднанні територіальні громади, органи публічної влади, регіон, регіональний розвиток.

АННОТАЦІЯ

Лашук О.С. Механизмы государственного управления развитием региона в контексте децентрализации властных полномочий. – Квалификационная научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 "Механизмы государственного управления". - Черниговский национальный технологический университет, специализированный ученый совет К 79.051.05, Чернигов, 2019.

Диссертация посвящена теоретико-практическому обобщению и новому решению важной научной проблемы совершенствования механизмов государственного управления развитием региона, обоснованию и разработке научно-практических рекомендаций по совершенствованию механизмов государственного управления развитием регионов в контексте децентрализации.

Усовершенствована понятійно-категоріальний апарат дослідження шляхом формулювання дефініцій: «регіон», «регіональне розвиток», «механізми державного управління розвитком регіону».

Разработана модель системы механизма государственного управления развитием региона как совокупность связанных между собой механизмов функционирования органов публичной власти и местного самоуправления в управленческой деятельности, согласно внедрения децентрализации властных полномочий.

Обоснованы направления совершенствования механизмов внедрения инноваций в деятельность органов публичной власти, сгруппированные по основным признакам, а именно: направления развития, направления защиты, внутренние направления, сдерживающие направления и кризисные направления.

Осуществлена систематизация зарубежных и отечественных моделей внедрения процесса децентрализации государственной власти, установленная важная роль децентрализации в демократизации и трансформации общества, перехода к институтам, основанных на инициативе и ответственности отдельного человека и общества.

Ключевые слова: децентрализация, механизмы государственного управления развитием региона, местное самоуправление, объединении территориальные общины, органы публичной власти, регион, региональное развитие.

SUMMARY

Lashuk O.S. Mechanisms of state governance for the development of the region in the context of decentralization of power. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate of Science (Public Administration) degree by specialty 25.00.02 "Mechanisms of Public Administration". – Chernihiv National University of Technology, specialized scientific council K 79.051.05, Chernihiv, 2019.

The dissertation is devoted to theoretical and practical generalization and a new solution of an important scientific problem of improving the mechanisms of state governance for the development of the region, the substantiation and development of scientific and practical recommendations on improving the mechanisms of state governance in the development of regions in the context of decentralization.

The conceptual-categorical apparatus of the research has been improved by defining the definitions: "region", "regional development", "mechanisms of state governance for the development of the region".

The model of the system of the state governance mechanism for the development of the region is developed as a set of interconnected mechanisms of functioning of public authorities and local self-government bodies in the management activity, in accordance with the introduction of decentralization of power.

The directions of improvement of mechanisms of introduction of innovations into the activity of bodies of public power, which are grouped according to the main features, namely: directions of development, directions of protection, internal directions, restraining directions and crisis directions, are substantiated.

The systematization of foreign and domestic models of the implementation of the process of decentralization of state power has been organized, an important role of decentralization in democratization and transformation of society, the transition to institutions based on the initiative and responsibility of the individual and the community has been established.

Key words: decentralization, mechanisms of state management of regional development, local self-government, territorial communities, public authorities, region, regional development.