

УДК 339.9:352:353 (477)

DOI: 10.31359/2312-3427-2021-2-2-299

**Павленко О. П., доктор економічних наук, доцент**

ORCID: 0000-0002-5493-5798

**Одеський державний екологічний університет**

## **ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ**

*Метою написання статті є процес дослідження інституційного забезпечення публічного управління регіонами України в умовах децентралізації. Розкрито основні вимоги до інституційного забезпечення публічного управління регіонами. Наведено порівняльну характеристика старої та реформованої (децентралізованої) системи органів публічної влади на місцях. Розкрито функціональні обов'язки інституцій децентралізованої влади. Визначено, що у результаті здійсненої реформи децентралізації вдалося досягти значних результатів у системі управління регіонами, районами та територіальними громадами. Обґрунтовано структуру базової одиниці місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** інституційне забезпечення, публічне управління, регіони, децентралізація*

**Постановка проблеми.** Інституційне забезпечення публічного управління регіонами у європейських країнах формується під впливом глобалізаційних процесів, які зменшують роль держави у ході реалізації регіональної політики, надаючи перевагу демократичним засадам управління регіонами. Саме тому, дослідження інституційного забезпечення публічного управління регіонами України в умовах децентралізації та інтеграції є досить актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні підходи до оцінки інституційного забезпечення публічного управління регіонами висвітлюються в працях вітчизняних вчених-дослідників, зокрема: В. Борденюка [1], О. Васильєвої [2], М. Долішнього, М. Дацишина [3], М. Лендьєла, С. Романюка та інших. Ряд закордонних вчених досліджували важливу роль територіальних агенцій розвитку в напрямку встановлення демократичної системи публічного управління, серед яких: Ж. Немека, Л. Козмінські, М. Денсон, Д. Робсон, Дж. Пека, А.Холден та інші.

**Формулювання цілей статті.** Метою написання статті є процес дослідження інституційного забезпечення публічного управління регіонами України в умовах децентралізації.

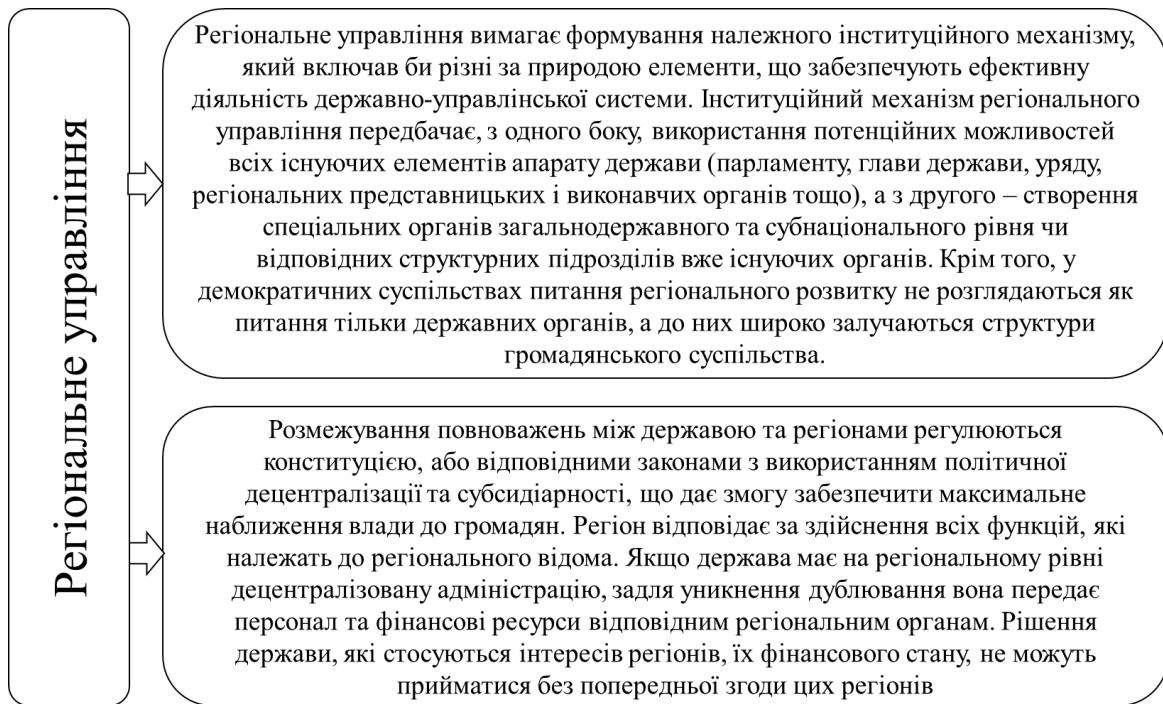
**Виклад основного матеріалу досліджень.** З'являється поняття «демократичне урядування», під яким розуміють партнерську співпрацю між державними та недержавними представниками. Представники держави – це влада, а недержавні представники – це бізнес і громада [4]. Результатом такої співпраці виступає складна система публічного управління, де усі повноваження та відповідальність розподіляються між органами державного управління, органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та громади.

Складовою інституційного забезпечення публічного управління регіонами виступає окрема інституція – структурна функціонально-організаційна одиниця системи урядування. Прикладом такої одиниці може бути орган державного управління або самоврядування, установа або організація, окремий господарюючий суб'єкт, громадська організація, окремий громадянин тощо.

Процеси демократизації національної економіки у поєднанні із реформуванням системи державного управління України охопили використання нових управлінських технологій, які можуть бути підсилені за рахунок поєднання із інноваційними та ефективними моделями управління, в якості яких можливо розглядати: «new public management», «governance» і «good governance». Дані моделі були успішно апробовані у багатьох країнах світу, їх сутність полягає в поступовій заміні виконавчорозпорядчих форм управління на методи урядування, орієнтованого на досягнення цілей стосовно задоволення потреб та інтересів населення [5, с.16].

Для України важливим є європейський досвід публічного управління регіонами, який демонструє певні вимоги (рис. 1).

Підсумковий результат взаємодії всіх ієрархічних структур в системі публічного управління регіонами повинен забезпечувати реальний моніторинг усіх явищ і процесів, що відбуваються в регіонах, на підставі чого повинні розроблятися програми і заходи спрямовані на сталий, збалансований, соціально орієнтований розвиток, підвищення рівня життя населення регіону.



**Рис. 1. Вимоги до інституційного забезпечення публічного управління регіонами**

Джерело: узагальнено на підставі [6; 7, с. 44 ]

Система публічного управління регіонами у ХХ та ХХІ століттях за структурою особливо не відрізняється і містить дві вертикалі влади: 1) обирається, 2) призначається президентом. Процеси децентралізації викликали зміни управління на рівні новостворених районів та об'єднаних територіальних громад.

Слід визнати, що в Україні існувала і залишається думка щодо недоцільності популяризації інститутів регіонального розвитку, які б забезпечували підтримку і реалізацію державної регіональної політики і були б корисними у забезпеченні подолання міжрегіональних диспропорцій, що завжди мають місце в ринковій економіці. Таким інститутом у 2007 році стало Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, яке у 2010 році перетворювалося у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а у 2019 році трансформувалося у Міністерство розвитку громад і територій України. Таким чином, остання трансформація свідчить про певне відходження від орієнтирів регіонального розвитку і надання переваги розвитку територіальних громад, тобто знову підтверджується гіпотеза недоцільності популяризації інститутів регіонального розвитку.

Серед інституційного забезпечення публічного управління регіонального розвитку важливе місце належить Державному фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, який виступає дорадчим органом при Президентові України.

Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні виступає організатором Всеукраїнських муніципальних слухань, під час яких обговорюються питання взаємовідносин між різними рівнями виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відбувається обмін досвідом публічного управління в регіонах, обговорюються проекти та програми територіального та регіонального розвитку тощо.

Окрім Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні при Президенті функціонували і функціонують дорадчі інститути у формі Національних рад, що займаються питаннями розвитку регіонів. Процеси децентралізації викликали зміни управління на рівні новостворених районів та об'єднаних територіальних громад.

Реформована (децентралізована) система територіальної організації влади дала можливість підвищити ефективність управління територіальним розвитком за рахунок підвищення спроможності новостворених об'єднаних громад. Розвиток співробітництва територіальних громад на основі гармонізації визначених пріоритетів національних та територіальних інтересів і надалі буде забезпечувати стійкість економічного ефекту проведених структурних реформ. Порівняння старої та децентралізованої системи органів влади (табл. 1) дає можливість визначити переваги децентралізованого адміністративно-територіального устрою та баланс компетенцій між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

В результаті реформи децентралізації влади відбулося не тільки оптимізація кількості районів та територіальних громад, а і перерозподіл функціональних обов'язків між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування регіону та району, а також об'єднаними територіальними громадами (рис. 2).

У широкому сенсі розуміння терміну «публічне управління» полягає у ієрархічному об'єднанні інститутів у вигляді певної системи, яка передбачає передачу повноважень та відповідальності зверху до низу системи ієрархії.

Ф.Нігро та Л.Нігро визначають поняття публічного адміністрування як: «скоординовані групові дії в державних справах, що: 1) пов'язані із трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою і судовою – та їх взаємодією; 2) мають важливе значення у формуванні державної політики

та є частиною політичного процесу; 3) значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; 4) пов’язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах» [10]. У більш широкому розумінні публічне адміністрування ототожнюють із публічним (державним) управлінням [11].

Таблиця 1

**Порівняльна характеристика старої та реформованої (децентралізованої) системи органів публічної влади на місцях**

Рівень влади	Стара система органів влади			Реформована (децентралізована) система органів влади		
Рівень регіону	Автономна республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь	Обласна державна адміністрація	Обласна рада	Автономна республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь	Обласна державна адміністрація	Обласна рада
		Територіальні органи міністерств та інших центральних виконавчої влади			Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради
Рівень району	490 районів	Районна державна адміністрація	Районна рада	119 районів	Районна державна адміністрація	Районна рада
		Територіальні органи міністерств та інших центральних виконавчої влади			Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	
Рівень громади	Міські ради: 458 Селищні ради: 783 Сільські ради: 10279	Міський, сільський, селищний голова.	Міська, сільська, селищна рада	1438 громад	<b>Голова громади</b>	
		Виконавчі органи рад			Рада громади	Виконавчий комітет громади
					Голови сільських громад	

Джерело: [8; 9]

На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад володіють значними повноваженнями та ресурсами, через що зростає їх вплив на місцевий соціально-економічний розвиток територій на яких вони розташовані. Структурно-інституційне забезпечення місцевого самоврядування охоплює старостинські округи та територіальні громади (всього 1470) по всіх районах (всього 136) та областях (всього 24) (рис. 3). На рівні старостинських округів виборцями обираються старости, а на рівні об’єднаної громади представники громади обирають голову громади (має право накладати вето на рішення ради)) та секретаря ради (може виконувати повноваження голови при потребі).

Сталий розвиток громад передбачає тісну співпрацю представників влади, населення та бізнесу, які не можуть діяти у розриві одне від одного, а тільки спільними зусиллями вирішувати спільні завдання і забезпечувати економічне зростання громади та підвищення рівня життя населення.



**Рис. 2. Функціональні обов'язки інституцій децентралізованої влади**

Джерело: [8]

Першочерговим на шляху успішного розвитку громади має бути загальне визнання потреби у розвитку, що відповідає необхідності спільної розробки Стратегії розвитку. У процесі розробки Стратегії окрім голови, виконавчого комітету і робочої групи повинні бути задіяні представники різних соціальних і професійних груп населення громади. Крім того до розробки Стратегії доцільно долучати експертів та фахівців зі стратегічного планування територіального розвитку.

Для успішної реалізації Стратегії необхідною умовою є комплексне дослідження поточної ситуації, наявних та потенційних ресурсів (фінансових, людських, природних тощо), визначення тенденцій та економіко-математичне обґрунтування прогнозів й кореляційних залежностей. Такі дослідження повинні базуватися на правдивих

статистичних даних та інших достовірних джерел. Загалом важливо використовувати точну, достовірну та порівнянну інформацію.

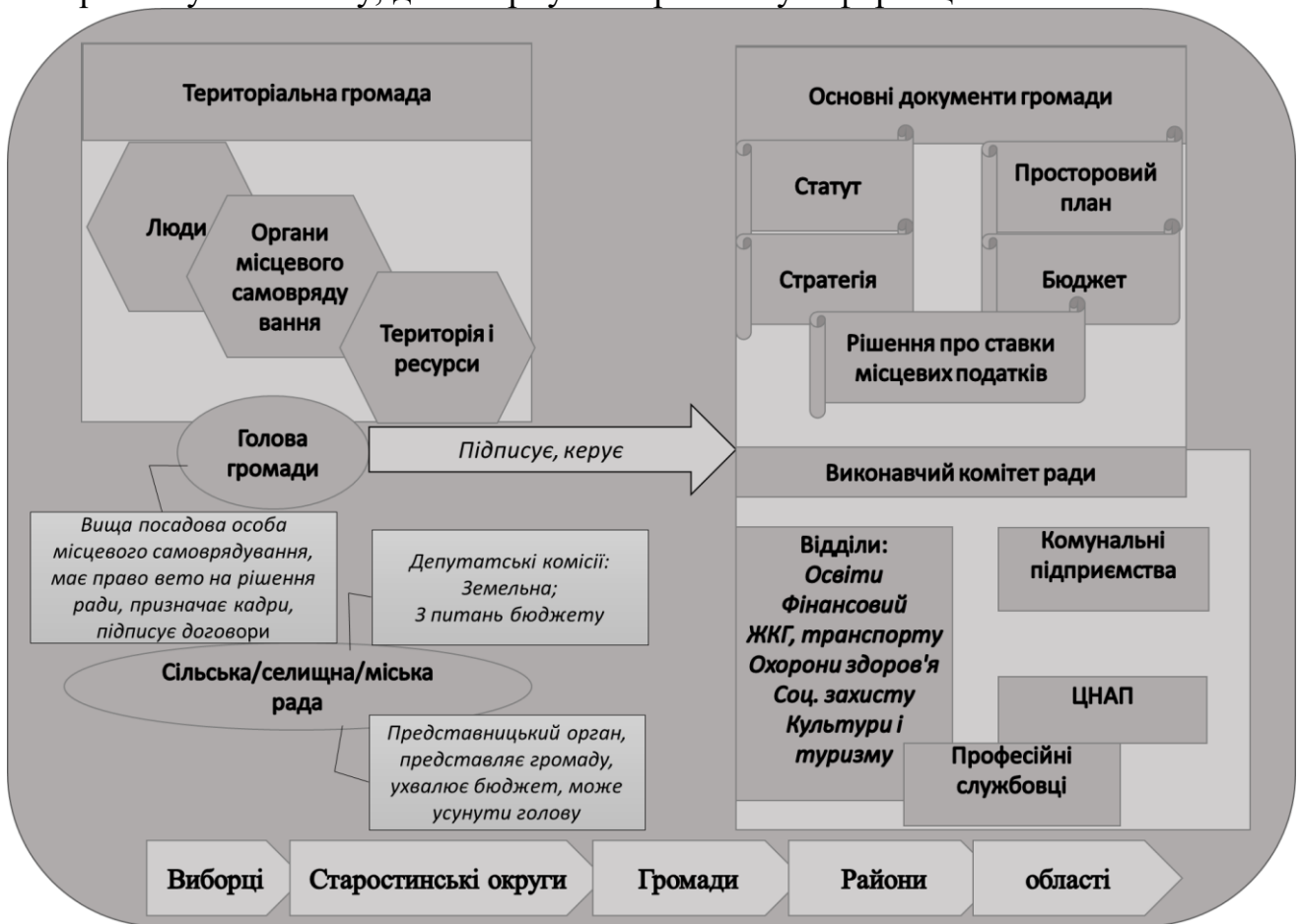


Рис. 3. Структура базової одиниці місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором на підставі: [12]

Порівнянність в даному випадку є вимогою, яка пояснюється таким чином: якщо ми використовуємо дані для порівняння з інших громад, то слід вибрати такі громади як і співставними за розмірами, чисельністю населення, умовами життєдіяльності тощо.

Важливим питанням стратегічного планування розвитку громад є правильне стале використання природних ресурсів. Адже для успішного старту економічного зростання наявність, наприклад, родовищ корисних копалин може стати як позитивними, так і проблемним моментом, якщо не використовувати їх збалансовано без шкоди для населення і природи. Адже «на Волині є громади, де розвідано багато запасів бурштину. Бурштин, який є досить дорогим та ліквідним товаром на зовнішньому та внутрішньому ринку, насправді для цих громад є величезною проблемою, адже тисячі людей, які хочуть розбагатіти на так званому легкому заробітку, приїждять у ці громади на пошук бурштину і руйнують

навколишнє природне середовище. Оскільки такий промисел не є легальним, то навколо такого промислу створюється криміногенна зона, що веде до додаткової напруженості у громадах» [13, с. 16].

**Висновки.** Встановлено, що реформована (децентралізована) система територіальної організації влади дала можливість підвищити ефективність управління територіальним розвитком за рахунок підвищення спроможності новостворених об'єднаних громад. В результаті реформи децентралізації влади відбулося не тільки оптимізація кількості районів та територіальних громад, а і перерозподіл функціональних обов'язків між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування регіону та району, а також об'єднаними територіальними громадами. Найбільше зобов'язань та відповідальності тепер лягає на об'єднані територіальні громади. Розвиток співробітництва територіальних громад на основі гармонізації визначених пріоритетів національних та територіальних інтересів і надалі буде забезпечувати стійкість економічного ефекту проведених структурних реформ. Доведено, що інституційне забезпечення публічного управління регіонами формується під впливом глобалізаційних процесів, які зменшують роль держави у ході реалізації регіональної політики, надаючи перевагу демократичним засадам управління регіонами та посилюючи співпрацю влади з представниками бізнесу та громади. Результатом такої співпраці виступає складна система публічного управління, де усі повноваження та відповідальність розподіляються між органами державного управління, органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та громади. Визначено, що складовою інституційного забезпечення публічного управління регіонами виступає окрема інституція – структурна функціонально-організаційна одиниця системи урядування.

### **Бібліографічний список**

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. К. : Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
2. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2009. 436 с.
3. Дацишин М., Керецман В. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. К. : Вид-во “К.І.С.”, 2007. 102 с.



4. Проблеми формування добрососуського, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. Пухтинського. К. : Атіка, 2008. С. 600
5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
6. Декларація щодо регіоналізму в Європі. Берлін, 1997., ст. 3
7. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 128 с.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р URL: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3557/Rozyasnennya\\_zmin.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3557/Rozyasnennya_zmin.pdf)(дата звернення 28.10.2021 року)
9. Нові райони. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/newrayons>(дата звернення 26.10.2021 року)
10. Рейни Х. Дж. Анализ и управление в государственных организациях : пер. с англ. / Х. Дж. Рейни. 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2002. 402 с.
11. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / ред. : В. С. Загорський ; А. В. Ліпенцев ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Л., 2008. 561 с.
12. Про місцеве самоврядування: Закон України № 280/97-ВР, Редакція від 06.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення 26.10.2021 року)
13. Ткачук А. Ф., Наталенко Н. В. Робоча книжка депутата місцевої ради територіальної громади. Для депутатів і не тільки. К.: ТОВ “Видавництво “Юстон”, 2020. 150 с.
14. Іртишева І.О., Крамаренко І.С., Сенкевич О.Ф., Топчій О.О., Войт Д.С. Структурно-динамічні характеристики інвестиційних ресурсів регіонів. *Електронне фахове видання «Ефективна економіка»*. 2020. № 3. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2020/82.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/82.pdf)
15. I. Irtysheva, M. Stehnei, N. Popadynets, K. Bogatyrev, Y. Boiko, I. Kramarenko, O. Senkevich, N. Hryshyna, I. Kozak and O. Ishchenko The effect of digital technology development on economic growth. *International Journal of Data and Network Science*. Volume 5, Number 1, pp.25-36

16. Рогатіна Л. П., Іртищева І. О., Андрющенко Є. Г., Білан В. В. Інвестиційна складова економічної безпеки: мікро-, мезо-, макрорівні. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7871> (дата звернення: 01.06.2021).

17. Іртищева І. О., Крамаренко І.С., Іртищев О. С., Гарагуля А. В., Ставцов Р. В. Цифрова економіка в Україні: виклики сьогодення та завдання управління. *Ефективна економіка*. 2020. № 7. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8074> (дата звернення: 01.08.2021).

### *References*

1. Bordenyuk, V.I. (2007). Local self-government and public administration: constitutional and legal foundations of relations and interaction [Miscelane samovrjaduvannja ta derzhavne upravlinnja: konstytucijno-pravovi osnovy spivvidnoshennja ta vzajemodii']. Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
2. Vasilieva, O.I. (2009). Regional management in terms of reforming power relations: a monograph. [Regional'ne upravlinnja v umovah reformuvannja vladnyh vidnosyn] Donetsk: Ukraine[in Ukrainian].
3. Datsyshyn, M. and Keretsman, V. (2007). Institutional support of regional policy and practice of interaction of authorities in Ukraine. [Instytucijne zabezpechennja regional'noi' polityky ta praktyka vzajemodii' organiv vlady v Ukraї'ni] Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
4. Pukhtinsky, M. (2008). Problems of forming a virtuous, proper local government [Instytucijne zabezpechennja regional'noi' polityky ta praktyka vzajemodii' organiv vlady v Ukraї'ni]. Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
5. Meltyukhova, N.M., Korzhenko, V.V., Didok, Yu. V. and others. (2010). Foreign experience of public administration: method. rivers [Zarubizhnyj dosvid publichnogo administruvannja] Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
6. Declaration on Regionalism in Europe (1997). [Deklaracija shhodo regionalizmu v Jevropi.] Berlin[in Ukrainian].
7. Nizhnik, N. R. (2002). Executive power in Ukraine [Vykonavcha vlada v Ukraї'ni] Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
8. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 № 333-r [Konceptcija reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta terytorial'noi' organizacii' vlady v Ukraї'ni.] URL: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3557/Rozyasnennja\\_zmin.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3557/Rozyasnennja_zmin.pdf) [in Ukrainian].

9. New areas. Decentralization. [Novi rajony. Decentralizacija.] URL: <https://decentralization.gov.ua/newrayons> (application date 26.10.2021)
10. Rainey H.J. (2002). Analysis and management in government organizations [Analiz y upravlenye v gosudarstvennyh organizatsiyah]. Moskva, Russia[in Ukrainian].
11. Zagorsky, V.S. and Lipentsev, A.V. (2008). Democratic standards of governance and public administration: materials of scientific practice. [Demokratychni standarty vrjaduvannja j publichnogo administruvannja], Lviv, Ukraine. [in Ukrainian].
12. On local self-government: Law of Ukraine № 280/97-BP, Edition of 06.12.2020. [Pro misceve samovrjaduvannja:] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
13. Tkachuk, A.F. and Natalenko, N.V. (2020). Workbook of the deputy of the local council of the territorial community. For deputies and not only. [Robocha knyzhka deputata miscevoi' rady terytorial'noi' gromady.] Kiev, Ukraine[in Ukrainian].
14. Irtyshcheva I.O., Kramarenko I.S., Senkevich O.F., Topchiy O.O., Voit D.S. (2020). Structural and dynamic characteristics of investment resources of regions. [Strukturno-dynamichni harakterystyky investycijnyh resursiv regioniv] Electronic professional publication "Effective Economy". № 3. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3\\_2020/82.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/82.pdf) [in Ukrainian].
15. I. Irtyshcheva, M. Stehnei, N. Popadynets, K. Bogatyrev, Y. Boiko, I. Kramarenko, O. Senkevich, N. Hryshyna, I. Kozak and O. Ishchenko (2020). The effect of digital technology development on economic growth. International Journal of Data and Network Science. Volume 5, Number 1, p.p.25-36 [in Ukrainian].
16. Rogatina L.P., Irtyshcheva I.O., Andryushchenko E.G., Bilan V.V. (2020). Investment component of economic security: micro-, meso-, macro-levels. [Investycijna skladova ekonomichnoi' bezpeky: mikro-, mezo-, makrorivni.] Efficient economy. № 5. - URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7871> [in Ukrainian].
17. Irtyshcheva I.O., Kramarenko I.S., Irtyshchev O.S., Garagulya A.V., Stavtsov R.V. (2020). Digital economy in Ukraine: current challenges and management tasks. [Cyfrova ekonomika v Ukrai'ni: vyklyky s'ogodennja ta zavdannja upravlinnja] Efficient economy. № 7. - URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8074>. [in Ukrainian].

**Павленко Е.П. Институциональное обеспечение государственного управления регионов.** Целью написания этой статьи является процесс исследования институционального обеспечения государственного управления регионов Украины в условиях децентрализации. Раскрыты основные требования к институциональному обеспечению государственного управления регионов. Определено, что в результате проведенной реформы децентрализации достигнуты значительные результаты в системе управления областями, районами и территориальными общинами. Обоснована структура базового подразделения местного самоуправления.

**Ключевые слова:** институциональное обеспечение, государственное управление, регионы, децентрализация

**Pavlenko O. Institutional Support of State Governance of Regions.** The purpose of writing this article is the process of studying the institutional support of public administration of the regions of Ukraine in the context of decentralization. The basic requirements to the institutional support of the state administration of the regions are revealed. A comparative description of the old and reformed (decentralized) system of local government is given. The functional responsibilities of decentralized institutions are revealed. It is determined that as a result of the decentralization reform significant results have been achieved in the system of governance of oblasts, rayons and territorial communities. It was studied that in Ukraine there was and still is an opinion on the inexpediency of promoting regional development institutions that would support and implement state regional policy and would be useful in overcoming interregional disparities that always occur in a market economy. It is proved that the institutional support of public regional governance is formed under the influence of globalization processes that reduce the role of the state in the implementation of regional policy, giving preference to democratic principles of regional governance and strengthening government cooperation with business and community. The result of such cooperation is a complex system of public administration, where all powers and responsibilities are shared between public administration bodies, local governments, business and community representatives.

**Key words:** *institutional support, public administration, regions, decentralization*

*Стаття надійшла до редакції: 06.05.2021 р.*