Лашук Оксана Сергіївна, старший лаборант кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чер&shy;нігівського національного технологічного університету МОН України: &laquo;Механізми державного управління розвит&shy;ком регіону в контексті децентралізації владних повно&shy;важень&raquo; (25.00.02 - механізми державного управління). Спецрада К 79.051.05 у Чернігівському національному технологічному університеті

**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

*Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*

**ЛАШУК ОКСАНА СЕРГІЇВНА**

УДК 353:342.25

**ДИСЕРТАЦІЯ**

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

**ПОВНОВАЖЕНЬ**

спеціальність 25.00.02 - механізми державного управління галузь знань - державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління



Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

О.С. Лашук

Науковий керівник - Олійченко Ігор Михайлович, доктор наук державного управління, професор

Чернігів – 2019

**ЗМІСТ**

ВСТУП 9

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТ ОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 17

1. Теоретичні основи державного управління розвитком регіонів 17
2. [Формування і реалізація державних механізмів регіонального розвитку в контексті децентралізації 40](#bookmark5)
3. [Методологічні основи механізму державного управління розвитком регіону 59](#bookmark6)

Висновки до першого розділу 69

[Список використаних джерел до першого розділу 71](#bookmark8)

[РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УКРАЇН 77](#bookmark9)

1. [Аналіз державного управління розвитком регіонів в Україні: соціологічне опитування 77](#bookmark10)
2. [Особливості реалізації механізму державного управління розвитком регіонів в умовах децентралізації 92](#bookmark12)
3. [Аналіз впливу фінансової децентралізації на соціально- економічний розвиток регіонів 105](#bookmark13)

Висновки до другого розділу 124

[Список використаних джерел до другого розділу 127](#bookmark14)

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В

УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 134

* 1. Досвід проведення децентралізації в зарубіжних країнах та пріоритетні завдання для України 134
  2. [Концепція сучасного публічного менеджменту як організаційний механізм державного управління розвитком регіонів 144](#bookmark15)

[Висновки до третього розділу 162](#bookmark16)

[Список використаних джерел до третього розділу 165](#bookmark17)

ВИСНОВКИ 170

ДОДАТКИ 174

**ВСТУП**

**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. Булєєва, Ю. Древаля, 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 конексті децентаралізації 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 регоіну 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 систем.

**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», «Місцеве 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 одній зі статей, яка була опублікована у співавторстві, охарактеризовано моделі децентралізації країн Великобританії, Польщі, та Франції.

**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 гуманітрані 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 - 166 сторінок. Дисертація містить 10 рисунків, 7 таблиць, 1 додаток. Список використаних джерел складає 178 найменувань.

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

1. 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.

1. 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.
2. 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.

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.