

АНОТАЦІЯ

Манець С.В. Публічне управління регіональним розвитком в умовах децентралізації влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2025.

Дисертація присвячена актуальній науковій проблемі формування ефективної системи публічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації влади. Актуальність теми зумовлена необхідністю забезпечення збалансованого розвитку регіонів України в контексті адміністративної реформи, перерозподілу владних повноважень та ресурсів на користь територіальних громад, а також потребою пошуку нових управлінських підходів у відповідь на глобальні виклики, структурні трансформації та загрози територіальній цілісності держави внаслідок військової агресії.

У дисертації здійснено теоретико-методологічне обґрунтування та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення публічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації влади. Комплексний характер дослідження дозволив запропонувати системні рішення щодо модернізації нормативно-правового, інституційно-організаційного, фінансово-економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком, спрямовані на посилення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку та підвищення якості життя громадян.

Досліджено еволюцію теоретичних підходів до публічного управління регіональним розвитком від централізованого державного управління з домінуванням галузевого підходу до багаторівневого врядування та стейкхолдерської співпраці з акцентом на територіальний вимір розвитку. Проаналізовано трансформацію парадигм регіонального розвитку: від неокласичних моделей, що базуються на автоматичному вирівнюванні через мобільність факторів виробництва, до теорій кумулятивного зростання, які

визнають можливість посилення нерівномірності розвитку, і далі до сучасних концепцій ендегенного розвитку, розумної спеціалізації та територіальної згуртованості, які наголошують на мобілізації внутрішнього потенціалу територій та синергії різних політик. Встановлено, що децентралізація як процес перерозподілу владних повноважень, ресурсів та відповідальності трансформує сутність та інструментарій публічного управління регіональним розвитком, ставлячи в центр управлінської моделі принципи субсидіарності, партнерства та інклюзивності. Обґрунтовано, що ефективна система управління регіональним розвитком в умовах децентралізації має забезпечувати оптимальний баланс між централізацією та децентралізацією, поєднуючи автономію місцевого самоврядування з координацією політик на національному рівні.

Систематизовано методологічні підходи до дослідження публічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації з акцентом на інтеграцію системного, синергетичного, інституційного та ситуаційного підходів. Це дозволило концептуалізувати регіони як складні просторові системи, що характеризуються самоорганізаційними властивостями, перебувають у постійному процесі нелінійного розвитку та адаптації до динамічних змін середовища, структуруються за рахунок формальних та неформальних інститутів. Запропоновано методологію оцінювання ефективності регіональної політики з позицій управління за результатами, що передбачає зміщення акцентів з ендегенних параметрів якості управлінських процесів та процедур на показники екзогенної результативності управлінських впливів у розрізі ключових проєкцій регіонального розвитку. Обґрунтовано доцільність використання збалансованої системи показників як інструменту операціоналізації оцінювання результативності, яка інтегрує кількісні та якісні індикатори соціально-економічної динаміки територій, інституційної спроможності систем врядування, ефективності використання ресурсного потенціалу та перспектив інноваційного розвитку регіонів.

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення публічного управління регіональним розвитком в Україні, виявлено його фрагментарність, колізійність та неповну відповідність європейським стандартам багаторівневого врядування.

Обґрунтовано необхідність структурно-функціональної кодифікації законодавчих норм у сфері регіонального розвитку та децентралізації, а також внесення змін до Конституції України для забезпечення чіткого розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади на основі принципу субсидіарності.

Досліджено організаційно-функціональну структуру публічного управління регіональним розвитком, включаючи трансформацію ролі місцевих державних адміністрацій від комплексного соціально-економічного управління до координаційно-контрольних функцій та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Проаналізовано роль і функції центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства розвитку громад та територій України, у формуванні та реалізації державної регіональної політики, координації діяльності інших центральних органів виконавчої влади. Виявлено інституційні проблеми та дисфункції у системі публічного управління регіональним розвитком, зокрема недостатню координацію дій центральних, регіональних та місцевих органів влади, дублювання функцій, обмежену інституційну спроможність агенцій регіонального розвитку, відсутність чітких механізмів узгодження стратегічних пріоритетів розвитку на різних територіальних рівнях. Обґрунтовано необхідність інституційної реструктуризації системи публічного управління регіональним розвитком для забезпечення ефективного багаторівневого врядування, чіткого розподілу функцій та відповідальності, підвищення інституційної спроможності органів влади всіх рівнів.

На основі аналізу зарубіжного досвіду виявлено три базові моделі територіальної організації публічної влади на регіональному рівні: унітарну, федеративну та регіоналізовану, кожна з яких має специфічні механізми розподілу повноважень та ресурсів між рівнями влади. Виявлено тенденцію переходу від традиційних механізмів міжрегіонального перерозподілу ресурсів до «м'яких» інструментів, спрямованих на мобілізацію внутрішнього потенціалу регіонів, розвиток людського капіталу, стимулювання інновацій та мережевої співпраці. Проаналізовано інструменти стимулювання регіонального розвитку у країнах з розвиненою ринковою економікою, зокрема прямі бюджетні

трансфери та інвестиційні субсидії, податкові та кредитні стимули для бізнесу, спеціальні економічні зони, технопарки, індустріальні парки, підтримку міжрегіонального співробітництва, цільове субсидювання периферійних територій. Досліджено механізми фінансового вирівнювання та підтримки депресивних територій, виявлено дві основні моделі фінансового вирівнювання: горизонтальну, яка передбачає перерозподіл коштів від економічно розвинених до менш розвинених регіонів, та вертикальну, що реалізується через надання цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам. На основі порівняльного аналізу визначено найбільш перспективні для України напрями адаптації зарубіжного досвіду, зокрема щодо формування багаторівневої системи стратегічного планування, диверсифікації інструментів фінансової підтримки, розбудови інституційної інфраструктури, розвитку міжмуніципального співробітництва та систем моніторингу результативності.

Обґрунтовано комплексний підхід до модернізації механізмів фінансового забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації, що поєднує вертикальні (цільові трансфери) та горизонтальні (перерозподіл податкових надходжень) інструменти фінансового вирівнювання з таргетованою підтримкою депресивних територій. Досліджено динаміку бюджетної децентралізації в Україні, проаналізовано зміни в структурі доходів та видатків місцевих бюджетів, оцінено вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів та територіальних громад. Виявлено недоліки існуючої системи міжбюджетних відносин, зокрема недосконалість формули розподілу міжбюджетних трансфертів, недостатню прозорість процедур відбору проектів для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, обмеженість власних доходів місцевих бюджетів для фінансування розвиткових проектів.

Досліджено проблеми координації державної регіональної політики з політикою розвитку громад, виявлено недосконалість механізмів багаторівневого врядування, що забезпечують узгодження цілей, пріоритетів та дій органів влади різних рівнів. Обґрунтовано необхідність удосконалення координаційних механізмів шляхом чіткого розмежування повноважень між

різними рівнями влади за принципом субсидіарності, створення інституційних платформ для діалогу та узгодження інтересів центральних, регіональних та місцевих органів влади, запровадження договірних відносин між різними рівнями публічної влади. Запропоновано створення спеціального органу з питань регіонального та місцевого розвитку при Кабінеті Міністрів України для координації діяльності центральних та місцевих органів влади, а також формування координаційних рад з регіонального розвитку за участі представників влади, бізнесу та громадськості. Обґрунтовано доцільність впровадження угод щодо регіонального розвитку як механізму узгодження дій різних рівнів влади щодо спільного фінансування пріоритетних проєктів.

Проаналізовано інституційну спроможність органів публічної влади щодо управління регіональним розвитком, визначено, що ключовими напрямками її посилення є розвиток компетенцій та професійних здібностей посадових осіб місцевого самоврядування, удосконалення організаційних структур та процедур, розбудова мереж співпраці з іншими суб'єктами регіонального розвитку, покращення доступу до інформації та даних. Обґрунтовано необхідність розбудови системи професійного навчання та підвищення кваліфікації службовців з питань стратегічного планування, проектного менеджменту, залучення інвестицій, державно-приватного партнерства. Запропоновано модернізувати організаційну структуру органів місцевого самоврядування шляхом створення спеціалізованих підрозділів з питань стратегічного планування, залучення інвестицій, просторового розвитку. Підкреслено важливість налагодження ефективного співробітництва органів влади з бізнес-структурами, громадськими організаціями, науковими установами для акумулювання ресурсів та компетенцій на цілі розвитку громад.

Досліджено систему моніторингу та оцінювання державної регіональної політики, виявлено її фрагментарність та недостатність для комплексної оцінки прогресу в досягненні стратегічних цілей регіонального розвитку. Обґрунтовано необхідність формування цілісної системи моніторингу на основі чітких індикаторів, які відображають ключові показники соціально-економічного розвитку регіонів, їх екологічний стан, рівень розвитку інфраструктури, якості

життя населення. Визначено, що система моніторингу повинна інтегруватися в загальну систему стратегічного планування та бути тісно пов'язаною з бюджетним процесом. На основі детального аналізу організаційного та інформаційного забезпечення публічного управління регіональним розвитком визначено необхідність удосконалення організаційних структур суб'єктів регіональної політики, налагодження ефективного міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, розбудови національної інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління.

Визначено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів публічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації: формування багаторівневої системи стратегічного планування з чіткою ієрархією та узгодженістю стратегічних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях; запровадження інтегрованого підходу до просторового розвитку; удосконалення механізмів координації діяльності органів влади різних рівнів; диверсифікація фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку; розбудова інституційної інфраструктури підтримки регіонального розвитку; впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління регіональним розвитком з єдиним геоінформаційним порталом для підвищення якості управлінських рішень; посилення інституційної спроможності органів публічної влади.

Розроблено концептуальну модель трансформації публічного управління регіональним розвитком в умовах децентралізації, яка передбачає системну перебудову нормативно-правових, інституційно-організаційних, фінансово-економічних та інформаційно-комунікаційних складових. Ключовими елементами запропонованої моделі є: удосконалення конституційно-правових засад територіальної організації влади у напрямку чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; формування багаторівневої системи стратегічного планування регіонального розвитку; запровадження дієвих інституційних механізмів координації діяльності органів публічної влади різних рівнів; диверсифікація інструментів фінансового забезпечення регіонального розвитку; розбудова мережі інституцій

підтримки регіонального розвитку; запровадження комплексної системи моніторингу та оцінювання результативності регіональної політики.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання органами державної влади при формуванні та реалізації державної регіональної політики, розробці стратегій та програм регіонального розвитку, удосконаленні організаційно-правових механізмів публічного управління регіональним розвитком, визначенні пріоритетів та інструментів державної підтримки регіонів в умовах децентралізації.

Ключові слова: публічне управління, регіональний розвиток, децентралізація влади, управління розвитком, територіальні громади, багаторівневе врядування, стратегічне планування, інституційна спроможність, публічно-приватне партнерство, сталий розвиток, конкурентоспроможність регіонів, смарт-спеціалізація, регіональні диспропорції.

ABSTRACT

Manets S.V. Public management of regional development in the context of decentralization of power. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 – Public Management and Administration. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2025.

The dissertation is devoted to the urgent scientific problem of forming an effective system of public management of regional development in the context of decentralization of power. The relevance of the topic is due to the need to ensure balanced development of the regions of Ukraine in the context of administrative reform, redistribution of powers and resources in favor of territorial communities, as well as the need to find new management approaches in response to global challenges, structural transformations and threats to the territorial integrity of the state as a result of military aggression.

The dissertation provides theoretical and methodological justification and develops practical recommendations for improving public management of regional development in the context of decentralization of power. The comprehensive nature of the study allowed us to propose systemic solutions for the modernization of regulatory, legal, institutional, organizational, financial, economic and informational and analytical support for public management of regional development, aimed at strengthening the competitiveness of regions, ensuring their sustainable development and improving the quality of life of citizens.

The evolution of theoretical approaches to public management of regional development from centralized state administration with a dominant sectoral approach to multilevel governance and stakeholder cooperation with an emphasis on the territorial dimension of development is studied. The transformation of regional development paradigms is analyzed: from neoclassical models based on automatic equalization through the mobility of production factors, to theories of cumulative growth that recognize the possibility of increasing uneven development, and further to

modern concepts of endogenous development, smart specialization and territorial cohesion that emphasize the mobilization of the internal potential of territories and the synergy of different policies. It is established that decentralization as a process of redistribution of power, resources and responsibilities transforms the essence and tools of public management of regional development, placing the principles of subsidiarity, partnership and inclusiveness at the center of the management model. It is substantiated that an effective system of regional development management in the context of decentralization should provide an optimal balance between centralization and decentralization, combining the autonomy of local government with the coordination of policies at the national level.

Methodological approaches to the study of public management of regional development in the context of decentralization are systematized with an emphasis on the integration of systemic, synergistic, institutional and situational approaches. This allowed us to conceptualize regions as complex spatial systems characterized by self-organizing properties, in a constant process of nonlinear development and adaptation to dynamic environmental changes, structured through formal and informal institutions. A methodology for assessing the effectiveness of regional policy from the perspective of results-based management is proposed, which involves shifting the emphasis from endogenous parameters of the quality of management processes and procedures to indicators of exogenous effectiveness of management influences in terms of key projections of regional development. The feasibility of using a balanced scorecard as a tool for operationalizing performance assessment, which integrates quantitative and qualitative indicators of the socio-economic dynamics of territories, institutional capacity of governance systems, efficiency of resource potential use, and prospects for innovative development of regions, is substantiated.

The regulatory and legal support for public management of regional development in Ukraine is analyzed, its fragmentation, conflict and incomplete compliance with European standards of multi-level governance are revealed. The need for structural and functional codification of legislative norms in the field of regional development and decentralization is substantiated, as well as amendments to the Constitution of Ukraine to ensure a clear distribution of powers between different

levels of public authority based on the principle of subsidiarity.

The organizational and functional structure of public management of regional development is studied, including the transformation of the role of local state administrations from comprehensive socio-economic management to coordination and control functions and the expansion of the powers of local self-government bodies. The role and functions of central executive bodies, in particular the Ministry of Community and Territories Development of Ukraine, in the formation and implementation of state regional policy, coordination of the activities of other central executive bodies are analyzed. Institutional problems and dysfunctions in the system of public management of regional development have been identified, in particular, insufficient coordination of actions of central, regional and local authorities, duplication of functions, limited institutional capacity of regional development agencies, lack of clear mechanisms for coordinating strategic development priorities at different territorial levels. The need for institutional restructuring of the system of public management of regional development has been substantiated to ensure effective multi-level governance, a clear division of functions and responsibilities, and increasing the institutional capacity of authorities at all levels. Based on the analysis of foreign experience, three basic models of territorial organization of public authorities at the regional level have been identified: unitary, federative and regionalized, each of which has specific mechanisms for distributing powers and resources between levels of government. A trend of transition from traditional mechanisms of interregional redistribution of resources to "soft" instruments aimed at mobilizing the internal potential of regions, developing human capital, stimulating innovations and network cooperation has been identified. Instruments for stimulating regional development in countries with developed market economies have been analyzed, in particular direct budget transfers and investment subsidies, tax and credit incentives for business, special economic zones, technoparks, industrial parks, support for interregional cooperation, targeted subsidies for peripheral territories. Mechanisms of financial equalization and support for depressed territories have been studied, two main models of financial equalization have been identified: horizontal, which involves the redistribution of funds from economically developed to less developed regions, and vertical, which is implemented through the provision of

targeted transfers from the state budget to local budgets. Based on the comparative analysis, the most promising directions for Ukraine to adapt foreign experience have been identified, in particular, regarding the formation of a multi-level strategic planning system, diversification of financial support instruments, development of institutional infrastructure, development of intermunicipal cooperation and performance monitoring systems.

A comprehensive approach to the modernization of mechanisms for financial support for regional development in the context of decentralization has been substantiated, combining vertical (targeted transfers) and horizontal (redistribution of tax revenues) financial equalization instruments with targeted support for depressed areas. The dynamics of budget decentralization in Ukraine have been studied, changes in the structure of revenues and expenditures of local budgets have been analyzed, and the impact of financial decentralization on the socio-economic development of regions and territorial communities has been assessed. The shortcomings of the existing system of intergovernmental relations were identified, in particular, the imperfection of the formula for distributing intergovernmental transfers, the lack of transparency of the procedures for selecting projects for financing from the State Regional Development Fund, and the limited availability of own revenues of local budgets for financing development projects.

The problems of coordination of state regional policy with community development policy were investigated, and the imperfections of multi-level governance mechanisms that ensure coordination of goals, priorities and actions of authorities of different levels were revealed. The need to improve coordination mechanisms by clearly delimiting powers between different levels of government according to the principle of subsidiarity, creating institutional platforms for dialogue and coordination of interests of central, regional and local authorities, and introducing contractual relations between different levels of public authority were substantiated. The creation of a special body for regional and local development under the Cabinet of Ministers of Ukraine was proposed to coordinate the activities of central and local authorities, as well as the formation of coordination councils for regional development with the participation of representatives of government, business and the public. The feasibility

of implementing agreements on regional development as a mechanism for coordinating actions of different levels of government regarding joint financing of priority projects was substantiated.

The institutional capacity of public authorities to manage regional development was analyzed, and it was determined that the key areas for its strengthening are the development of competencies and professional skills of local government officials, improvement of organizational structures and procedures, development of cooperation networks with other regional development entities, and improvement of access to information and data. The need to develop a system of professional training and advanced training of employees in strategic planning, project management, investment attraction, and public-private partnership was substantiated. It was proposed to modernize the organizational structure of local governments by creating specialized units for strategic planning, investment attraction, and spatial development. The importance of establishing effective cooperation between authorities and business structures, public organizations, and scientific institutions for accumulating resources and competencies for the development of communities was emphasized. The system of monitoring and evaluation of state regional policy was studied, and its fragmentation and insufficiency for a comprehensive assessment of progress in achieving strategic goals of regional development were revealed. The need to form a holistic monitoring system based on clear indicators that reflect key indicators of socio-economic development of regions, their environmental status, level of infrastructure development, quality of life of the population is substantiated. It is determined that the monitoring system should be integrated into the general system of strategic planning and be closely linked to the budget process. Based on a detailed analysis of the organizational and information support of public management of regional development, the need to improve the organizational structures of regional policy entities, establish effective interregional and intermunicipal cooperation, and develop a national integrated information and analytical management system has been identified.

Priority areas for improving the mechanisms of public management of regional development in the context of decentralization have been identified: the formation of a

multi-level strategic planning system with a clear hierarchy and consistency of strategic documents at the national, regional and local levels; the introduction of an integrated approach to spatial development; improving mechanisms for coordinating the activities of authorities of different levels; diversification of financial instruments to support regional development; development of institutional infrastructure to support regional development; implementation of an integrated information and analytical system for regional development management with a single geoinformation portal to improve the quality of management decisions; strengthening the institutional capacity of public authorities.

A conceptual model of transformation of public management of regional development in the context of decentralization has been developed, which provides for a systematic restructuring of regulatory, institutional, organizational, financial, economic, and informational and communication components. The key elements of the proposed model are: improvement of the constitutional and legal principles of territorial organization of power in the direction of a clear separation of powers between state and local government bodies; formation of a multi-level system of strategic planning of regional development; introduction of effective institutional mechanisms for coordinating the activities of public authorities at different levels; diversification of instruments for financial support of regional development; development of a network of institutions supporting regional development; introduction of a comprehensive system for monitoring and evaluating the effectiveness of regional policy.

The practical significance of the results obtained lies in the possibility of their use by state authorities in the formation and implementation of state regional policy, the development of regional development strategies and programs, the improvement of organizational and legal mechanisms of public management of regional development, the determination of priorities and instruments of state support for regions in the context of decentralization.

Keywords: public administration, regional development, decentralization of power, development management, territorial communities, multi-level governance, strategic planning, institutional capacity, public-private partnership, sustainable

development, regional competitiveness, smart specialization, regional disparities.

