



Conceptual Approaches to Innovative Mechanisms Public Administration of Territories Recovery

UDC: 351:3.071.5:332.1

DOI: 10.15421/152214

Mykola Izha¹Dr.Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0001-7221-4794>, director@oridu.odessa.ua**Tetyana Pakhomova¹**Dr.Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0001-9940-1418>, tipakhomova@ukr.net¹*Odessa Polytechnic National University (Odessa, Ukraine)*

Abstract

The article deals with the conceptual bases of innovative mechanisms of public administration of territories, proposals for further development of the problem. It is emphasized that the current conditions of functioning and development of the territories of Ukraine require new approaches to the problem of their revival and managing them in the post-war period. The need to update the scientific support of public management of territories is identified and a number of topical tasks of the public administration system are distinguished, including the need to reorganize management structures at the regional and local level, to improve the legal support for the functioning and revival of territories in the conditions of constant latent military threats; Solving the problem of personnel crisis in executive and local self-government bodies, provoked by functioning in the conditions of hostilities.

Attention is emphasized on the need for new approaches to the preparation and advanced training of civil servants and officials of local self-government in the context of updating the requirements for the effectiveness of the public management system for the restoration of territories, the development of its adaptability and stability. The problem of financial and economic foundations of territories in the context of international financial assistance in the form of international projects and grants is updated.

The necessity of further digitalization of the public administration system, activation of scientific developments on the creation of an information and analytical monitoring of the processes of revival of territories in the postwar period of development of Ukraine is determined.

Keywords: territory, territorial restoration, innovative mechanism, public administration, public administration system, adaptability of the public administration system

Citation: Izha, M., & Pakhomova, T. (2022). Conceptual Approaches to Innovative Mechanisms Public Administration of Territories Recovery. *Public Administration Aspects*, 10(3), 5-10. <https://doi.org/10.15421/152214>

Концептуальні підходи до інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій

Микола Іжа, Тетяна Пахомова*Національний університет «Одеська політехніка» (Одеса, Україна)*

Анотація

В статті розглянуто концептуальні основи інноваційних механізмів публічного управління відродженням територій, надано пропозиції щодо подальшої розробки проблеми. Наголошено на тому, що сучасні умови функціонування та розвитку територій України вимагають нових підходів до проблеми їх відродження та управління ними у повоєнний період. Визначено необхідність оновлення наукового забезпечення публічного управління оновленням територій та виокремлено низку актуальних завдань системи публічного управління, серед яких необхідність реорганізації управлінських структур на регіональному та місцевому рівні, удосконалення нормативно-правового забезпечення щодо функціонування та відродження територій в умовах постійних латентних військових загроз; вирішення проблеми кадрової кризи в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, спровокованої функціонуванням в умовах воєнних дій.

Акцентовано увагу на необхідності нових підходів до підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті актуалізації вимог щодо ефективності системи публічного управління відновленням територій, розвитку її адаптивності та стійкості. Актуалізовано проблему фінансово-економічних основ відродження територій в контексті міжнародної фінансової допомоги у вигляді міжнародних проектів та грантів.

Визначено необхідність подальшої цифровізації системи публічного управління, активізації наукових розробок щодо створення системи інформаційно-аналітичного моніторингу процесів відродження територій у післявоєнний період розвитку України.

Ключові слова: територія, відновлення територій, інноваційний механізм, публічне управління, система публічного управління, адаптивність системи публічного управління

Цитування: Іжа М., Пахомова Т. Концептуальні підходи до інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій. *Аспекти публічного управління*. 2022. Том 10. №3. С. 5-10. <https://doi.org/10.15421/152214>

Стаття надійшла / Article arrived: 09.05.2022

Схвалено до друку / Accepted: 30.06.2022

Постановка проблеми. Потреба в якісному науковому забезпеченні функціонування та розвитку системи публічного управління відновленням територій у повоєнних умовах спонукає багатьох вітчизняних вчених до вивчення проблем, пов'язаних з функціонуванням та розвитком процесів, організаційних структур, ресурсного забезпечення публічного управління. В нашій країні, яка в результаті воєнних дій опинилася в умовах системної кризи, у період відбудови доведеться використовувати комплекс сучасних інноваційних інструментів управління відродженням територій задля їх подальшого ефективного розвитку.

Вимоги суспільства до системи публічного управління оновленням територій вимагають нового осмислення проблем що повстають перед нею та їх наукового забезпечення. В цьому контексті актуальними постають завдання :

- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління та місцевого самоврядування в процесі відродження територій;

- створення нової правової бази, яка регламентуватиме функціонування та розвиток відродження територій в умовах потенційних, латентних військових загроз;

- забезпечення людськими ресурсами нової системи публічного управління відновленими територіями;

- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування та розвитку відновлених територій;

- наукового, інформаційного-технічного забезпечення системи публічного управління, формування системи наукового та інформаційного моніторингу її функціонування та розвитку в процесі відновлення територій (Квітка, 2015; Краснокутська, & Писаревський, 2017; Маматова, 2014).

На сьогоднішній день накопичений вагомий науковий доробок вітчизняних вчених щодо проблем управління функціонуванням та розвитком територій у період суспільних змін. Серед фундаторів цього наукового напрямку

в галузі публічного управління слід виокремити таких вітчизняних вчених, як: В. В. Баштанник, В. В. Вакуленко, О. І. Васильєва, І. О. Дегтярьова, Т. А. Кравченко, В. С. Колтун, Т. В. Маматова, В. В. Мамонова, М. М. Миколайчук, Ю. Б. Молодожен, І. А. Чикаренко, Ю. П. Шаров та інші науковці.

В даний час актуальність використання інноваційних механізмів управління відновленням територій підсилюється пильною увагою до її вирішення з боку органів місцевого самоврядування, політиків та громадськості.

Тим не менш, проблема інноваційних механізмів в публічному управлінні відновленням територій поки що залишається невирішеною, такою, що не знайшла висвітлення у науковому дискурсі публічного управління.

Водночас очевидно, що наукове осмислення теоретико-методологічних аспектів інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій, буде сприяти підвищенню ефективності управління такими територіями в умовах латентної воєнної загрози та потенційної вірогідності виникнення військових конфліктів на території нашої держави.

Отже мета статті полягає у окресленні концептуальних підходів до інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій у повоєнний період та визначення напрямків їх подальшого вдосконалення та використання в теорії та практиці публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Використання інноваційних механізмів публічного управління відновленням територій має визначену мету, алгоритм функціонування, принципи побудови, критерії оцінки, методи і технології.

Відновлення територій нашої держави у повоєнний період потребує виваженої державної політики та застосування сучасних механізмів публічного управління. Механізми, які сьогодні використовуються державою для розв'язання проблем відновлення територій, не є достатньо ефективними, що обумовлюється рядом причин. Досягти



підвищення ефективності публічного управління відновленням територій у повоєнний період можливо через здійснення централізованого державного та регіонального прогнозування, планування і регулювання економічних та інших процесів що відбуваються в процесі відновлення територій, їх узгодженості, за умов організаційної, нормативно-правової, аналітично-інформаційної та наукової підтримки, що вимагає впровадження інноваційних механізмів в системі публічного управління (Крашнів, 2014; Злобіна, 2016; Мельник, 2017; Основи регіонального управління, 2012).

Сьогодні в Україні вирішення проблем повоєнного відновлення територій певною мірою може бути забезпеченою такими державними механізмами управління, як програми соціально-економічного розвитку, регулювання міжбюджетних відносин, а також підтримка інвестиційно-інноваційних регіональних проектів (Масловська, 2017). Проте зазначені механізми, в даному випадку, не є достатньо ефективними. Причинами цього можна виділити наступні: відсутність системного підходу в управлінні відновленням територій, несистемність нормативно-правового управління відновленням територій; неефективність діючої системи управління на регіональному та місцевому рівні; низька фінансова спроможність більшості територій країни; недостатній вплив системи формування місцевих бюджетів та трансфертів на економічний розвиток територій та громад; недостатнє застосування інструментів стимулювання відновлення територій; кадрова криза на рівні територіальних громад.

Поточний аналіз виконання програм соціально-економічного розвитку в умовах воєнного стану свідчить про те, що вони не реалізуються в повному обсязі, що значною мірою залежить від умов воєнного стану, відсутності ефективної координації дій центральних та місцевих органів влади, недостатньо повного аналізу ситуації в на кожній окремій території і неналежного контролю за створенням та виконанням таких програм.

Існуючи на сьогодні міжбюджетні

відносини на рівні територіальних громад не вирішують проблему забезпеченості коштами органів місцевого самоврядування, як одного з суб'єктів повоєнного відновлення територій. Не в повній мірі використовується механізм формування місцевих бюджетів на основі соціальних стандартів, що гарантуються державою. Значні відхилення в бюджетній забезпеченості територій призводять до певних відмінностей в їхньому економічному розвитку та рівні життя населення (Луцків, 2018; Мельник, 2017).

Після припинення дії воєнних дій перед системою публічного управління на регіональному та місцевому рівні повстануть завдання, які будуть потребувати системних дій, спрямованих не тільки на відновлення але і на подальший розвиток територій. Саме система органів публічного управління на регіональному та місцевому рівні стане одним з драйверів успіху процесів відновлення та розвитку територій та громад.

Для досягнення успішних результатів відновлення територій нова публічно – управлінська архітектура повинна використовувати механізми адаптивності, стійкості та сталості.

Під адаптивністю системи публічного управління на регіональному рівні ми розуміємо таку її властивість, що характеризує здатність системи швидко та гнучко реагувати на будь-які зміни та виробляти адекватні рішення, які дозволяють зводити до мінімуму дію збурюючих факторів. Слід констатувати, що адаптивність виступає однією з основних властивостей системи, що забезпечує стійкість її функціонування. Важливою характеристикою адаптивності системи публічного управління на регіональному та місцевому рівні вважається не тільки її здатність адекватно та швидко реагувати на зовнішні зміни, але й передбачати їх. Річ у тому, що зміни, в соціальних системах базуються на мисленні та діях людей і часто спочатку мають латентний характер.

Отже адаптивність системи публічного управління відновленням територій тим вища, чим раніше помічаються та



адекватно оцінюються та інтерпретуються тренди, що провокують зміни у зовнішньому середовищі.

Відповідно, чим вища адаптивність системи, чим ефективніше в ній відбуваються процеси саморозвитку та самовдосконалення, тим більш гнучко вона реагує на зовнішні зміни. Зовнішні впливи на систему можуть приводити до зміни її структури, алгоритмів функціонування та розвитку, вимог до її елементів тощо (Масловська, 2017).

В класичному розумінні системної методології стійкість системи розглядається як така її характеристика, що дозволяє системі продовжувати її функціонування в турбулентному середовищі за умов руйнування будь-якої підсистеми. Отже в умовах післявоєнного стану система публічного управління відновленням територій повинна зберігати стійкість, яка, в першу чергу, залежить від якості людських ресурсів органів публічного управління. Таким чином, сучасна підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування розвиток таких компетентностей, як інноваційне та дизайн-мислення, стратегічне мислення, комунікативні та організаційні навички, емоційний інтелект, agile – технології в сфері управління проектами для відновлюваних територій буде сприяти підвищенню адаптивності та стійкості системи публічного управління. Проблеми, що виникають в процесі відновлення територій безпосередньо пов'язані з динамікою соціально-економічних процесів на території, яка виділяється за характерним поєднанням природно-ресурсних, історико-географічних, етнонаціональних і демографічних, економічних і культурних особливостей (Кращі практики, 2014; Липовська, 2017).

В напрямку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування потребує уваги організаційний механізм такої взаємодії необхідним стає реінжиніринг процесів взаємодії органів публічного управління при відновлення територій (Основи регіонального управління, 2012; Регіони України, 2015; Helmsing, 2001). Під

реінжинірингом процесів взаємодії органів публічного управління ми розуміємо перебудову (перепроєктування) процесів взаємодії органів публічного управління для досягнення радикального, стрибкоподібного поліпшення такої взаємодії для підвищення ефективності відновлення територій.

В контексті інноваційних характеристик правового механізму публічного управління, потребують корегування та визначення нових завдань нормативні документи державної регіональної політики, що пов'язані з проблемами відновлення територій. Звідси потребують інноваційних підходів питання визначення типу проблемності відновлюваної території для надання державної підтримки, або підтримки міжнародних організацій (Злобіна, 2016).

В цьому контексті актуалізуються інноваційні механізми у сфері публічного управління фінансовою сферою відновлення територій. За результатами міжнародної конференції в швейцарському місті Лугано (Ukraine Recovery Conference, 4-5 July 2022, Lugano, Switzerland), які було оформлено у Принципи Лугано та сформульовано в Декларації Лугано (Lugano Declaration) можна виділити такі основні напрями фінансування зарубіжними партнерами повоєнного відновлення територій країни: реформи в сфері енергоефективності, цифровізація публічного управління, реформи у сфері, доквілля, аграрного сектору, логістики підприємств.

Отже в процесі відновлення територій актуалізується питання впровадження в систему публічного управління відновленням територій механізмів проектного управління. Адже міжнародна фінансова допомога, як правило, надається в формі кредитів, проектів та грантів, написання та виконання яких потребує спеціальних знань та практичних навичок не тільки на рівні керівників місцевих державних адміністрацій та голів відповідних рад.

Висновки. Проблеми, що повстають перед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері відновлення територій у після



припинення воєнних дій, потребують інноваційних механізмів управління такими територіями. В першу чергу, це стосується системи публічного управління відродженням територій, яка повинна стати більш адаптивною та стійкою до викликів зовнішнього середовища у післявоєнний період розвитку держави.

Підвищення адаптивності системи публічного управління відновленням територій та її стійкості потребує особливої уваги до вдосконалення структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на відновлюваних територіях через запровадження органічних структур (матричних, проектних тощо). Необхідність вирішення кадрової кризи органів публічного управління відновленням територій актуалізує проблему системного підвищення ефективності підготовки державних службовців та посадових осіб

місцевого самоврядування в контексті дизайн-мислення, проектного управління, реінжинірингу та цифровізації управлінських процесів, адгил-технологій та технологій розробки проектів, стратегій маркетингу та розвитку територій, таймінгу.

Особливої уваги науковців та практиків публічного управління потребує вирішення питання гармонізації нормативно-правового забезпечення процесів відновлення територій. Перш за все, це стосується процесів взаємодії між органами виконавчої влади на території, органами місцевого самоврядування, представниками міжнародних фінансових спонсорських організацій, громадянами. Все це надасть можливість підвищити ефективність публічного управління відродженням територій та зменшити часові терміни процесів відновлення територій.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Баштанник В. В., Лозицька І. О. Європейський досвід трансформації систем публічного управління та можливість його впровадження в Україні. *Право та державне управління*. 2018. № 1(30). Т.2. С. 30-35.
- Злобіна О. В. Закордонний досвід реалізації політики забезпечення місцевого економічного розвитку. *Причорноморські економічні студії*. Випуск 9-1. 2016. С.41-46. URL: <http://bses.in.ua/journals/2016/9-1-2016/10.pdf>
- Квітка С. А. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 26-34
- Краснокутська Ю. В., Писаревський І. М. Складові комплексного моніторингу ринку праці. «Управління розвитком»: збірник наукових праць. 2017. № 1 (184). С. 65-71
- Кращі практики місцевого економічного розвитку України. «Брендинг і маркетинг територій. У пошуках власного обличчя». 2014. URL: <https://mled.org.ua/UAPractice-05-final.indd>
- Липовська Н. Суспільні трансформації як складова державноуправлінських реформ: інституціональний вимір. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 27-33.
- Луцків О. М. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». 2018. Випуск 1, №129. С. 33-38.
- Масловська Л. Ц. Синергетичний підхід у становленні регіонального менеджменту. *Регіональна економіка*. 2017. № 4. С. 19-26.
- Маматова Т. В. Е-платформа «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування» як аутсорсинговий ресурс розвитку персоналу публічного управління. *Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2014. № 4 (8). С. 38-40.
- Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика. Тернопіль : Економічна думка, 2017. 476 с.
- Основи регіонального управління в Україні / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2012. 576 с.
- Про міське самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
- Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку. Київ : Знання України, 2015. 498 с.
- Helmsing (Bert) A. H. J. Local Economic Development. New generations of actors, policies and instruments A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization. The Hague. Local Governance in Africa Institute of Social Studies. 2021. P. 59-78. URL: <http://www.meso-nrw.de/helmsing.pdf>



REFERENCES

- Bashtannyk, V. V., & Lozyts'ka, I. O. (2018). Yevropeys'ky dosvid transformatsiyi system publichnoho upravlinnya ta mozhlyvist' yoho vprovadzhennya v Ukraini [European Experience of Transformation of Public Administration Systems and the Possibility of its Implementation in Ukraine]. *Pravo ta derzhavne upravlinnya*, 2(1(30)), 30-35.
- Helmsing (Bert), A. H. J. (2021). Local Economic Development. New generations of actors, policies and instruments. Local Governance in Africa Institute of Social Studies. The Hague. *A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization*, 59-78. URL: <http://www.meso-nrw.de/helmsing.pdf>
- Krashchi praktyky mistsevoho ekonomichnoho rozvytku Ukrainy. «Brendynh i marketynh terytoriy. U poshukakh vlasnoho oblychchya» [Best Practices of Local Economic Development of Ukraine. "Branding and Marketing of Territories. In Search of One's Own Face"]. (2014). Retrieved from <https://mled.org.ua/UAPractice-05-final.indd>
- Krasnokuts'ka, Yu. V., & Pysarevs'kyi I. M. (2017). Skladovi kompleksnoho monitorynhu rynku pratsi [Components of Comprehensive Labor Market Monitoring]. «Upravlinnya rozvytkom»: zbirnyk naukovykh prats', 1(184), 65-71.
- Kvitka, S. A. (2015). Elektronne vryaduvannya yak innovatsiynny mekhanizm vzayemodiyi vlady, biznesu ta hromadyans'koho suspil'stva: zarubizhnyy dosvid ta peredumovy rozvytku v Ukraini [Electronic Governance as an Innovative Mechanism of Interaction between Government, Business and Civil Society: Foreign Experience and Prerequisites for Development in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*, 9, 26-34.
- Lutskiv, O. M. (2018). Prohramno-tsil'ovyy pidkhid do upravlinnya rehional'nykh rozvytkom [Program-targeted Approach to Managing Regional Development]. *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy: zb. nauk. pr.* DU «Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M.I. Dolishn'oho NAN Ukrainy», 1(129), 33-38.
- Lypovs'ka, N. (2017). Suspil'ni transformatsiyi yak skladova derzhavnoupravlins'kykh reform: instytutsional'nyy vymir [Social Transformations as a Component of Public Management Reforms: Institutional Dimension]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 2, 27-33.
- Mamatova, T. V. (2014). E-platforma «Innovatsiyi ta krashchi praktyky mistsevoho samovryaduvannya» yak aut•sorsynhovyy resurs rozvytku personalu publichnoho upravlinnya [E-platform «Innovations and Best Practices of Local Self-government» as an Outsourcing Resource for the Development of Public Administration Personnel]. *Mistseve samovryaduvannya ta rehional'nyy rozvytok v Ukraini*, 4 (8), 38-40.
- Maslovs'ka, L. Ts. (2017). Synerhetychnyy pidkhid u stanovlenni rehional'noho menedzhmentu [Synergistic Approach in Establishing Regional Management]. *Rehional'na ekonomika*, 4, 19-26.
- Mel'nyk, A. F. (2017). *Upravlinnya rozvytkom munitsypal'nykh utvoren': teoriya, metodolohiya, praktyka* [Development management of municipal entities: theory, methodology, practice]. Ternopil': Ekonomichna dumka.
- Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini [On Local Self-government in Ukraine]. №280/97. (1997, May 21). *Zakon Ukrainy*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua>
- Rehiony Ukrainy: problemy ta priorityety sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku* [Regions of Ukraine: Problems and Priorities of Socio-economic Development]. (2015). Kyiv: Znannya Ukrainy.
- Vakulenko, V. M., Orlatyy, M. K., & Kuybida V. S. et al. (2012). *Osnovy rehional'noho upravlinnya v Ukraini* [Basics of Regional Management in Ukraine]. Kyiv: NADU.
- Zlobina, O. V. (2016). Zakordonnyy dosvid realizatsiyi polityky zabezpechennya mistsevoho ekonomichnoho rozvytku [Foreign Experience in the Implementation of the Policy of Ensuring Local Economic Development]. *Prychornomors'ki ekonomichni studiyi*, 9-1, 41-46. Retrieved from <http://bses.in.ua/journals/2016/9-1-2016/10.pdf>