

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.15>

О. О. Шевченко

ORCID ID: 0000-0003-1825-233X

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри менеджменту

Донбаської державної машинобудівної академії

Д. О. Бутов

магістр

Донбаської державної машинобудівної академії

А. Л. Леонт'єв

магістр

Донбаської державної машинобудівної академії

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПИТАННЯ ЦИФРОВОГО ТА ІНКЛЮЗИВНОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення механізму модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади. Проаналізовано теоретичні та методологічні основи державної політики у сфері публічного управління та врядування, теоретичні аспекти публічного управління економічним розвитком та розвитком територіальних громад, теоретико-методологічні підходи до інклюзивного розвитку та цифрової інклюзії; ключову роль органів місцевої влади у формуванні засад інклюзивного цифрового розвитку. Обґрунтовано розгляд процесу реалізації та розвитку електронного урядування в умовах інформаційного суспільства, що дало змогу дослідити концептуальні засади електронного урядування в Україні. Розкрито особливості інституційного механізму забезпечення електронного урядування в Україні на сучасному етапі розвитку, що своєю чергою дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього. Доведено, що запровадження концепції та відповідної моделі цифрового та інклюзивного місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад вимагає модернізації системи публічного управління та адміністрування, формування нових підходів до застосування політики цифрової інклюзії. Проаналізовано наукові підходи до аналізу питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрової інклюзії. Обґрунтовано побудову та аналіз модернізованої національної моделі з диференційованою стратегією функціонування національної господарської системи та її управлінського складника, в основу якої покладено принцип інклюзивного зростання (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини). Запропоновано застосування механізму модернізації системи публічного управління та адміністрування інклюзивним місцевим розвитком в Україні, яка спрямована на досягнення цілей і завдань на відповідних рівнях публічного управління та місцевого самоврядування на засадах цифрової інклюзії.

Ключові слова: регіональне управління, місцеве самоврядування, цифрові трансформації, електронне урядування, цифрова інклюзія.

Постановка проблеми. У сфері публічного управління в Україні важливою є побудова національної моделі формування та реалізації відповідної державної політики, спрямованої на надання якісних публічних та адміністративних послуг громадянам, яка враховуватиме світові практики. Для імплементації сучасних і досконалих механізмів системи публічного управління та врядування виникає потреба у характеристиці й узагальненні досвіду зарубіжних країн, виокремленні адекватних до вимог часу інструментів, які можна використати у вітчизняному просторі державного управління з найефективнішою та найбільш повною їхньою віддачею. В умовах децентралізації в Україні та розвитку цифрової економіки особливого значення набуває запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління та формування нових державних механізмів електронного урядування. Останніми роками тривають реформа публічного управління та децентралізація публічної влади. Наявні сьогодні підходи до місцевого розвитку не сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися в територіальних громадах. Ефективний розвиток державних механізмів забезпечення та впровадження електронного урядування в Україні є вагомим євроінтеграційним чинником, що сприяє гармонізації взаємодії органів публічної влади із суспільством та бізнесом, інститутами громадянського суспільства, дає змогу підвищити відкритість, прозорість та ефективність діяльності органів публічного управління та врядування. Відповідно, гострими залишаються питання щодо вироблення нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних механізмів публічного управління на місцевому рівні, зокрема з використанням цифрової інклюзії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні основи державної політики у сфері публічного управління та врядування, наукові основи публічного управління сталим розвитком та розвитком територіальних громад, теоретико-методологічні засади інклюзивного розвитку та цифрової інклюзії, зокрема на місцевому рівні, отримали розвиток у

працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених [1, с. 7; 2, с. 15; 3, р. 143; 4]. Слід відзначити їх важливу роль у формуванні теорії та методології вироблення державної політики, розробленні підходів до організації діяльності органів публічної влади у цій сфері. Попри значну кількість наукових праць щодо публічного управління, електронного урядування, питань місцевого самоврядування, інклюзивного місцевого розвитку, досі не розроблено методологічні підходи щодо механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрового та інклюзивного місцевого розвитку, що у сукупності зумовлює актуальність і науково-практичну значимість дослідження.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади на засадах цифрового та інклюзивного розвитку в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі відбуваються різні, багатовекторні процеси, які приводять до необхідності змін у системі управління на всіх рівнях. Уряди світових держав стикаються з проблемою, пов'язаною з адаптацією своїх національних моделей розвитку до сучасних вимог часу, пошуку дієвих нових моделей ефективного публічного управління державою, територіями для забезпечення належного рівня урядування задля відповідного рівня добробуту населення. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, також вимагають нових конструктивних рішень щодо створення ефективного системи публічного управління та врядування всіх рівнів в умовах цифровізації суспільства.

Розбудова електронного урядування в умовах цифровізації передбачає створення єдиної електронної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також Єдиного веб-порталу електронного урядування для громадян та організацій, що репрезентує весь комплекс електронних державних послуг і забезпечує доступ до них за технологією «єдиного вікна», виходячи з потреб та функціональних аспектів [5, с. 76]. Розгляд процесу реалізації та

розвитку електронного урядування в умовах інформаційного суспільства дає змогу дослідити концептуальні засади електронного урядування в Україні, ключовими елементами якого слід виділити електронні послуги, електронне управління, електронну демократію, електронну комерцію тощо. На основі опрацювання історичних аспектів та системоутворюючих елементів формування й розвитку електронного урядування в Україні слід узагальнити концептуальні аспекти електронного урядування в умовах розвитку інформаційного суспільства та цифрового розвитку. Дослідження інституційного механізму забезпечення електронного урядування в Україні на сучасному етапі розвитку дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього, як-от: координація та співпраця всіх гілок влади всіх рівнів, державно-приватна партнерська взаємодія, питання ефективної підготовки та виконання бюджету, здійснення моніторингу і вимірювання результативності заходів, сильне керівництво і відповідальність; планування, що включає менеджмент у галузі ІКТ й управління змінами. Врахування цих факторів дасть можливість розробити зважену державну політику уряду, яка забезпечить належні умови для підвищення рівня електронного урядування в Україні.

З метою спрощення процедури прийняття управлінських рішень у сфері державного управління за умов цифровізації вважаємо за необхідне проаналізувати інституційний механізм забезпечення електронного урядування в Україні (адміністративний процес, організаційну структуру, інструменти впливу). За результатами аналізу розвитку електронного урядування в Україні, цифровізації публічних послуг науковцями виділено ключові проблеми і перешкоди реалізації цифрових можливостей у державі: екосистемні, інституційні, інфраструктурні, у сфері електронного уряду та урядування та інші [6, с. 123].

Основними аспектами, які виступають характерними ознаками сучасного етапу глобального розвитку, слід визначити зниження рівня ефективності державної політики через ускладнення прогнозу-

вання економічного розвитку та деформацію основних реакцій національної господарської системи на регуляторні впливи [7].

Нині діючі моделі публічного управління досліджуються багатьма науковцями. Інститути публічної влади розвивалися в руслі еволюції та генезису державного управління та врядування, діяльності громадськості, регулювання соціально-економічного розвитку економіки тощо.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, слід дослідити питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрової інклюзії. Спочатку доцільним є побудова та аналіз модернізованої національної моделі з диференційованою стратегією функціонування національної господарської системи [8] та її управлінського складника. В основу цієї системи вважаємо доцільним покласти принцип інклюзивного зростання (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини) [9, с. 57] (рис. 1).

Модернізація механізмів публічного управління та місцевого самоврядування виступає одним із багатьох трендів сучасного розвитку як господарських систем, так і державної політики, але так і не створює позитивного потенціалу оновлення та виходу з кризи національної господарської системи. Окремі дослідники вважають за необхідне поставити наголос не на модернізації, а на реконструкції [10, с. 5]. Оскільки зміст реконструктивного економічного розвитку включає в себе соціальну спрямованість змін, то він досягається як в умовах економічного зростання, так і на стадії спаду (рецесії). У найбільш широкому визначенні інклюзивний розвиток – це такий розвиток національних економік у світогосподарських зв'язках, який дає можливість включити в нього і розкрити внутрішній потенціал усіх елементів, усіх суб'єктів соціально-економічної системи країни та забезпечити її збалансованість. Вважаємо, що системна інклюзивність потрібна національній господарській системі. Це надасть можливості виявити природні, соціальні і культурні переваги



Рис. 1. Концепція господарського розвитку в умовах сучасної трансформації національної економіки

(складено автором)

системи, забезпечити збалансований, стійкий розвиток та підвищити добробут і якість життя громадян у суспільстві шляхом корінної перебудови структури економіки і розгортання її внутрішніх потенцій у рефлексивній взаємодії господарської системи із зовнішнім середовищем. Доцільність застосування підходу з використанням цифрової інклюзії та практичної реалізації зазначених принципів у процесі вироблення відповідних напрямів державної політики у сфері публічного

управління визначається потребою щодо підвищення якості надання адміністративних послуг [11, с. 102–109].

Запровадження концепції та відповідної моделі цифрового та інклюзивного місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, територіальних громад та їх жителів потребує модернізації системи публічного управління та формування нових підходів до застосування політики

цифрової інклюзії. Теорія інклюзивного розвитку є логічним, еволюційно зумовленим сьогодні науковим продуктом, який інтегрує цілу низку теорій територіального розвитку, яка виникла в результаті синтезу різноманітних економічних, соціальних, екологічних і політичних теорій та поєднує ідеї теорій економічного та сталого розвитку і теорій соціального добробуту [12, с. 136]. Так простежується взаємозв'язок теорії інклюзивного місцевого розвитку: з теоріями суспільного добробуту стосовно розвитку проблематики подолання нерівності й бідності та розподілу суспільного багатства; з просторовими теоріями і теоріями розміщення в частині формування місцевих і регіональних інклюзивних ринків; з теоріями економічного зростання, кумулятивними теоріями відносно осмислення співвідношення економічного зростання і добробуту населення, а також створення інклюзивних інновацій; з інституціональними теоріями в аспекті діяльності інклюзивних та екстрактивних інститутів як важелів місцевого розвитку тощо [13, с. 46].

Висновки та пропозиції. Важлива роль цифрової інклюзії полягає у забезпеченні розвитку на рівні місцевого самоврядування в Україні, з акцентуванням уваги на тому, що ці дії дадуть змогу наблизити надання послуг до людини (споживача), зробити їх більш зручними та доступними. Завдання органів публічної влади та органів місцевого самоврядування полягає у створенні відповідних умов для розвитку і впровадження цифрових технологій, за допомогою яких можна формувати відповідне інклюзивне середовище, а саме: стимулювання електронного урядування; створення цифрової інфраструктури; розвиток цифрової грамотності, навичок та компетентностей, цифрової участі; розвиток цифрової економіки та впровадження концепції цифрових робочих місць. Відповідно, це має сприяти створенню нових робочих місць, використанню та розширенню номенклатури і доступності цифрових сервісів та послуг, онлайн-освіти для підвищення кваліфікації і отримання нових знань з метою покращення професійних можливостей,

кар'єрного зростання та самозайнятості тощо. Дієвий механізм цифрової інклюзії територіальних громад для забезпечення широкого доступу до сервісів та послуг, що включає: доступний, надійний ширококоштовий інтернет-сервіс; наявність пристроїв з підтримкою інтернету, які відповідають потребам користувачів; доступ до навчання цифровій грамотності; якісна технічна підтримка; доступні додатки та онлайн-контент, розроблені для забезпечення і заохочення самодостатності, участі та співпраці, з метою підвищення ефективності діяльності, економічного зростання, рівня зайнятості та покращення якості життя громадян, зокрема вразливих категорій населення. Впровадження Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. в частині забезпечення відповідного рівня цифрового та інклюзивного місцевого розвитку наблизить Україну та територіальні громади до підвищення якості життя різних груп населення (також і в умовах карантинних обмежень і наслідків пандемії COVID-19). Органи місцевого самоврядування та публічної влади відіграють важливу роль у формуванні засад інклюзивного розвитку на рівні територіальних громад, оскільки мають важелі впливу шляхом реалізації низки публічних та адміністративних функцій. Загалом слід зазначити, що в Україні створюються сприятливі умови для розвитку цифрової інклюзії, однак є певні диспропорції у їх доступності. Таким чином, цифрове врядування і цифрова демократія дозволяють істотно розширити канали взаємодії державного сектору з територіальними громадами та окремими громадянами, підвищити якість цієї взаємодії, підвищити рівень відкритості, прозорості, підзвітності та протидії корупції. А відповідно, використання комунікаційних технологій дозволяють широко використовувати потенціал електронного урядування для розвитку територій та формування відкритої взаємодії між місцевим самоврядуванням, публічною владою і громадськістю на засадах цифрової інклюзії.

Список використаної літератури:

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія,

- механізми впровадження : [монографія]. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
2. Shevchenko O. Development of the national economic system: architecture and inclusive issues. New trends in the economic systems management in the context of modern global challenges: collective monograph. VUZF University of Finance, Business and Entrepreneurship. Sofia, 2020. 309 p.
 3. Zarubei V., Kuymbida V., Kozhyna A., Vdovichena L., Varenia N. Modeling and Technology of Public Administration of Socio-Economic Security for Digitalization. *International Journal of Management (IJM)*. 2020. Is. 11 (3). P. 143–154.
 4. Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку : Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 9–10 жовтня 2019 р.). Маріуполь ; Кривий Ріг : Вид. Р. А. Козлов, 2019. 405 с. URL: <https://dsum.edu.ua/storage/documents/konf/Konferentsiya-2019-1.pdf> (Дата звернення 02.11.2021).
 5. Мохова Ю.Л. Розвиток електронного урядування України в умовах цифрових перетворень: монографія. Київ : ВД «Освіта України», 2021. 434 с.
 6. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: монографія / за заг. ред. Н. С. Орлової. Харків : Право, 2020. 264 с.
 7. Kolupaieva I., Shevchenko O. Justification of scenarios of state regulatory policy of Ukraine. *Proceedings of the International conference of Innovation in Science and Education*, March 20–22, 2019, Prague Czech Republic.
 8. Шевченко О.О. Еволюція господарської системи: методологія аналізу у світовій економічній думці (кінець XIX – початок ХХІ ст.): монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2017. 304 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Shevchenko_Olena/Metodolohiia_doslidzhennia_evoliutsii_hospodarskoi_systemy_u_svitovii_ekonomichnii_dumtsi_kinets_KhI.pdf? (Дата звернення 23.10.2021).
 9. Шевченко О.О., Кершев В.А., Лашина І.С. Концепція соціального захисту населення: парадигмальні засади змін. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту імені В.І. Вернадського. Серія «Економіка і управління»*. 2020. Том 31 (70). № 4. С. 57–62. URL: http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/31_70_4/31_70_4_2.pdf (Дата звернення 05.11.2021).
 10. Гриценко А. Реконструктивний економічний розвиток, зміст, основні напрями і вектор соціальної справедливості. *Економічна теорія*. 2016. № 4. С. 5–19.
 11. Кожина А.В. Теорії інклюзивного місцевого розвитку та її взаємозв'язок з теоріями територіального розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. №22/2018. С. 102–109. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2018/19.pdf (Дата звернення 29.10.2021).
 12. Кожина А.В. Публічне управління інклюзивним місцевим розвитком: теорія, методологія, практика: монографія. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня "Рута"», 2020. 452 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/f27480ac-6844-4b51-aa1a-a08ef9d9a787.pdf> (Дата звернення 24.10.2021).
 13. Власенко Ю.Г., Кожина А.В. Формування інклюзивного місцевого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 46–51.

Shevchenko O., Butov D., Leontiev A. Modernization of the public governance system in the conditions of decentralization of power: issues of digital and inclusive local development

The article presents the solution of the current scientific problem of improving the mechanism of modernization of the public administration system in the conditions of decentralization of power; the theoretical and methodological bases of state policy in the field of public administration and governance, theoretical aspects of public management of economic development and development of territorial communities, theoretical and methodological approaches to inclusive development and digital inclusion are analyzed; the key role of local authorities in shaping the foundations of inclusive digital development; the consideration of the process of realization and development of e-government in the conditions of information society is substantiated, which allowed to investigate the conceptual principles of e-government in Ukraine; revealed the features of the institutional mechanism for e-government in Ukraine at the present stage of development made it possible to identify key factors influencing it; It is proved that the introduction of the concept and corresponding model of digital and inclusive local development in Ukraine in

order to solve current problems of public administration, administration, development of territorial communities requires modernization of public administration and administration, formation of new approaches to digital inclusion policy; scientific approaches to the analysis of the issue of developing a mechanism for modernization of the public administration system on the basis of digital inclusion are analyzed; the construction and analysis of a modernized national model with a differentiated strategy of the national economic system and its management component, based on the principle of inclusive growth (ie the choice of alternatives for economic development based on national goals to overcome inequality and improve quality of life); the application of the mechanism of modernization of the system of public administration and administration of inclusive local development in Ukraine is proposed, which is aimed at achieving the goals and objectives at the appropriate levels of public administration and local self-government on the basis of digital inclusion.

Key words: regional governance, local self-government, digital transformations, e-government, digital inclusion.