

А. П. Лелеченко, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЧНА АРХІТЕКТУРА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

У статті теоретично обґрунтовано необхідність побудови стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком регіонів. Визначено, що трансформаційні процеси, започатковані і здійснені в Україні, спрямовані передусім на створення інституційних основ, зорієнтованих на формування принципово нової за своїм якісним змістом системи публічного управління, залучення до процесу управління всіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу та структур громадянського суспільства. З'ясовано, що з огляду на вдосконалення інституційного середовища, зокрема інститутів законодавчо-правового характеру, можна констатувати, що невідповідність потенціалу системи публічного управління стратегічним цілям соціально-економічного розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях продовжує зберігатися.

Під час дослідження було окреслено питання розроблення нових і модернізації наявних стандартів у системі публічного управління, які стосуються як її архітектури, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку, так і діяльності самих суб'єктів публічного управління. Відповідно, упровадження стандартів у діяльність органів влади пов'язане з реалізацією принципів публічності влади та сприйняття громадян як замовників послуг. Надалі, як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади було впровадження ефективних систем управління, зокрема, системи управління якістю.

Доведено, що оскільки транспарентність – це прояв відкритості і доступності, а громадяни стали тими, заради кого працюють органи влади, то впровадження в їхню практичну діяльність рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління, а також стандартів діяльності суб'єктів публічного управління, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку території, дасть змогу забезпечити збалансованість економічних, екологічних і соціальних процесів, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян.

Ключові слова: публічне управління, сталий розвиток, людський капітал, децентралізація, транспарентність, соціально-економічний розвиток, рамковий стандарт стратегічної архітектури, стратегія регіонального розвитку.

A. P. Lelechenko. The strategic architecture of public governance system for sustainable regional development

The article theoretically substantiates needs to build a strategic architecture for the system of public management of sustainable development of regions. It is determined that the transformation processes initiated and implemented in Ukraine are aimed primarily at creating institutional frameworks focused on the formation of a fundamentally new quality of public administration system, involving all stakeholders of government, business and civil society in the governance process.

It is found that the improvement of the institutional environment, including legislative and legal institutions, it can be stated that the discrepancy between the potential of the public management system and the strategic goals of socio-economic development at the state and regional levels continues to persist. The study is highlighted the issue of developing new and modernizing existing standards in the public administration system that relate to both its architecture, focused on achieving the strategic goals and objectives of socio-economic development, and the activities of the public administration entities themselves. Accordingly, the implementation of standards in activities of authorities is connected with the implementation of the principles of publicity authorities and the perception of citizens as customers of services. In future, international experience is showed that the introduction of effective management systems, in particular, quality management systems, are an important prerequisite for improving the quality of services provided by the authorities. It is proved that since transparency is a manifestation of openness and accessibility, and citizens become the ones for whom the authorities work, the implementation in their practical activity of the framework standard of the strategic architecture of the public administration system, as well as of the standards of activity of the public administration entities focused on providing sustainable development of the territory, will ensure the balance of economic, environmental and social processes, the development of human capital, improving the quality of life of citizens.

Key words: public administration, sustainable development, human capital, decentralization, transparency, socio-economic development, framework standard for strategic architecture, regional development strategy.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, започатковані та здійснені в Україні, спрямовані передусім на створення інституційних основ, зорієнтованих на формування принципово нової за своїм якісним змістом системи публічного управління, залучення до процесу управління всіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу

та структур громадянського суспільства, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян. Про зміну інституційних умов функціонування системи публічного управління свідчить реалізація комплексу широкомасштабних децентралізаційних перетворень, пов'язаних із реформою територіального устрою, адміністративною реформою та реформою місцевого самоврядування; прийняттям законів України «Про співробітництво територіальних громад» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», їхньою методичною та методологічною підтримкою; розробленням і затвердженням стратегій довгострокового соціально-економічного розвитку регіонів України та інших. Однак, незважаючи на позитивні перетворення в системі публічного управління, спрямовані на її модернізацію та підвищення відкритості, транспарентності й ефективності діяльності органів влади (органів місцевого самоврядування), вдосконалення інституційного середовища, зокрема інститутів законодавчо-правового характеру, можна констатувати, що невідповідність потенціалу системи публічного управління стратегічним цілям соціально-економічного розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях продовжує зберігатися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стратегії та механізми реалізації концепції сталого розвитку узгалянені іноземними і вітчизняними вченими, серед яких – такі: А. Балашова, Н. Багрова, В. Данилов-Данілян, Ф. Джовані, А. Єфремов, Г. Кларк, Л. Корнійчук, Ю. Куц, В. Мамонова, К. Снеддон, В. Трофимова, А. Філіпенко, Б. Хьюс, Л. Шостак та інші. Проте сьогодні бракує наукових розробок щодо визначення та побудови стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком території.

Метою статті є визначення та побудова стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком території.

Виклад основного матеріалу. Нині система забезпечення управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні має значні внутрішньосистемні проблеми, до числа яких можна віднести посилення територіальної диференціації на рівні соціально-економічного розвитку територій, високу чутливість економіки до змін зовнішньо-економічної кон'юнктури, зростання соціальної напруженості, розбалансованість соціальних і економічних процесів, тривалий перехід до інноваційної соціально-орієнтованої економіки та інше. Цим актуалізується питання розроблення нових і модернізації чинних стандартів у системі публічного управління, які стосуються як її архітектури, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку, так і діяльності самих суб'єктів публічного управління.

Упровадження стандартів у діяльність органів влади пов'язане з реалізацією принципів публічності влади та сприйняття громадян як замовників послуг. Надалі, як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади було впровадження ефективних систем управління, зокрема системи управління якістю. Нормативною базою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001, остання версія якого видана у 2008 році міжнародною організацією національних органів зі стандартизації ISO [3, с. 6].

Зародження ідеї стандартизації в системі публічного управління пов'язане з аналізом, виявленням і закріпленням найкращого досвіду управлінської діяльності, і на цій основі – створенням методології системи якості з метою її подальшого поширення та багаторазового використання. Серія стандартів ISO 9000 базується на ідеї про те, що всі процеси управління підвладні єдиному алгоритму, і для позитивного завершення будь-якого процесу необхідно, щоб він був спланований і забезпечений ресурсами, виконаний і обов'язково проаналізований, а на наступному етапі необхідно відкоригувати все те, що заважало раніше досягненню якісного результату. Алгоритм описаний знаменитою діаграмою циклу Демінга PDCA (від англ. "Plan – Do – Check – Act"). Будь-яка зміна цієї закономірності не дає змоги досягати найкращого результату. У прийнятому стандарті як метод контролю використовується система моніторингу для вимірювання ступеня досягнення процесу запланованим результатом (процеси державних закупівель, обізнаність громадськості, процес управління персоналом, стратегічні програми та проекти та інше). Нині в Україні завдання щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю у сфері державного управління визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». А в органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO 9001 розпочалось у 2003 році і використовується не формально, а як інструмент управління та сприяє поліпшенню якості послуг для тих, хто їх замовляє [3, с. 6]. Причиною розроблення національного стандарту ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT) «Системи управління якістю. Вимоги» послужила необхідність запровадити систему управління якістю – стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість і забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку. Однак цей стандарт орієнтований тільки на забезпечення системи оцінки та контролю якості надаваних послуг, тоді як рамковий стандарт стратегічної архітектури системи публічного управління соціально-економічним розвитком території передбачає охопити значно ширше коло компонентів: формальні інститути, включно з інститутами розвитку; пріоритетні процеси та ключові стратегічні ресурси, інфокомунікаційні системи, динамічно змінюються стандарти сталого соціально-економічного розвитку; професійні компетенції суб'єктів публічного управління, орієнтовані на управління інноваційними, інвестиційними, освітніми, науково-дослідними, бюджетно-фінансовими та іншими процесами, що протікають на території публічно-правового освіти.

Очевидно, що опис, аналіз, узагальнення та виявлення кращих управлінських практик у діяльності органів влади (органів місцевого самоврядування) з метою формування рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління об'єктивно необхідні. Стандартизація є важливим кроком у вирішенні питань, пов'язаних із підвищенням ефективності публічного управління соціально-економічними процесами, й орієнтована на рішення не тільки поточних завдань, а й на досягнення стратегічних цілей розвитку. Що ж являє собою стратегічна архітектура системи публічного управління соціально-економічним розвитком території? З цього приводу варто погодитись із позицією окремих дослідників [1, с. 53; 2], які розуміють її як модель інтеграції формальних інститутів, включно з інститутами розвитку, пріоритетних процесів, ключових стратегічних ресурсів, інформаційно-комунікативних систем, які динамічно змінюються відповідно до стандартів сталого соціально-економічного розвитку, професійних компетенцій суб'єктів публічного управління та їхньої взаємодії. Ця система публічного управління соціально-економічним розвитком території орієнтована на ефективну реалізацію концепцій, стратегій, проєктів, програм і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території, підвищення рівня та якості життя громадян.

Стратегічні пріоритети територіального розвитку на регіональному рівні визначаються прийнятими концепціями, стратегіями, проєктами, програмами. Наприклад, сьогодні Урядом України внесено зміни до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 931 і № 932, що створило правову основу для впровадження підходів смарт-спеціалізації у процес стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, формування Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку на засадах інноваційної спрямованості. Зокрема, передбачено запровадження підходів європейської методології смарт-спеціалізації до процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

Як результат, практично всіма областями України проводиться системна робота з розроблення та прийняття ними власних Стратегій соціально-економічного розвитку до 2027 року, відповідно до яких встановлюються цільові параметри соціально-економічного розвитку регіонів. Під час аналізу проєктів відповідних регіональних Стратегій з'ясовано, що їхні цілі спрямовані на таке: розвиток людського капіталу та підвищення якості життя населення, конкурентоспроможну економіку регіону (яка розвивається на засадах смарт-спеціалізації) у національному та глобальному просторі, гармонійний просторовий розвиток, а також екологічну безпеку та збереження природних ресурсів. При цьому однією з основних функцій Стратегій є спрямувати обмежені ресурси на пріоритетні сфери, які призведуть до швидкого розвитку. Головне – правильно вибрати пріоритети. Показово, що в новому стратегічному періоді 2021–2027 рр. передбачено змінити:

- порядок розроблення державної та регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їхньої реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності їхньої реалізації з урахуванням досвіду та методики ЄС зі «СМАРТ-спеціалізації» (зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 931 та 932);

- перехід на подання, звітування, оцінку та моніторинг проєктів ДФРР виключно на онлайн-платформі (зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 196).

Натомість керівними принципами Стратегій регіонального розвитку визначено сталий розвиток і соціальну інтеграцію. Предметом цих Стратегій є: розвиток сільських територій; розвиток секторів (стимулювання точок зростання та їхніх відносин із периферією); захист навколишнього середовища; розвиток людських ресурсів і зайнятості; соціальна згуртованість, територіальна інтеграція та кооперація. На думку розробників Стратегій, саме завдяки цьому можливе зростання людського капіталу. Однак роль соціальної підсистеми в забезпеченні цього процесу, на жаль, розглядається в односторонньому порядку. Основний акцент у Стратегіях робиться на істотних відмінностях регіонів України в обсязі наявних ресурсів (природних, фінансових, людських, виробничо-технічних, освітніх та інших), розвиненості інфраструктури, інноваційній активності, рівнях спрямованості розвитку та ступені збалансованості соціальних й економічних процесів, гомогенності законодавчо-правового поля та іншому. Відповідно, не викликає сумнівів, що архітектура системи публічного управління на регіональному рівні потребує розроблення рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління соціально-економічного розвитку регіонів із урахуванням інституційних, соціально-економічних, природно-кліматичних, політичних та інших особливостей територіального розвитку. Сьогодні на посилену увагу заслуговує стандарт діяльності суб'єктів публічного управління для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території, що базується на основних положеннях Концепції сталого розвитку та методології GRI і містить 19 розділів, обов'язкових для впровадження в практику публічного управління.

В основу цих розділів покладено:

- розроблення і прийняття Концепції сталого соціально-економічного розвитку території, з урахуванням сформованих особливостей територіального розвитку (географічних, природно-кліматичних, соціокультурних, інфраструктурних, економічних, екологічних і т. п.);

- розроблення, прийняття і реалізацію галузевих стратегій сталого соціально-економічного розвитку території;

- забезпечення обов'язкового порядку публічного обговорення проєктів Концепції сталого соціально-економічного розвитку, Стратегії сталого соціально-економічного розвитку та галузевих стратегій;

- створення експертної групи з контролю за стійким соціально-економічним розвитком території;
- прийняття законодавчого акта, що регулює формування нефінансової звітності організацій, які здійснюють діяльність на території регіону, у межах стандартів GRI (англ. – Global Reporting Initiative – стандарти підготовки публічної нефінансової звітності про сталий розвиток). Стандарти GRI є звітністю у зрозумілому для інвесторів вигляді. Звітність у сфері сталого розвитку дає змогу інвесторові детально, як крізь збільшувальне скло, побачити діяльність компанії. І ті, хто приділяє цьому увагу, вже зараз мають конкурентну перевагу на ринку, збільшуючи свою інвестиційну привабливість;
- включення показників «кількість соціальних звітів організацій, сформованих у межах стандартів GRI», а також «частка організацій у загальній кількості організацій, що реалізують політику сталого розвитку та надають звітність відповідно до стандартів GRI» у показники офіційного державного статистичного спостереження;
- формування «показників – цілей сталого соціально-економічного розвитку» (системи стратегічних показників соціального, економічного та екологічного розвитку), контроль за їхнім досягненням із залученням усіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу та суб'єктів громадянського суспільства;
- розроблення і прийняття офіційної методики, орієнтованої на оцінку рівня, спрямованості розвитку і ступеня збалансованості соціальних та економічних процесів і вплив зазначених параметрів на стійкість територіального розвитку, обов'язкове опублікування отриманих результатів на офіційному сайті органу виконавчої влади;
- модернізація інститутів, зокрема, законодавчо-правового характеру, покликаних забезпечити контроль за раціональним використанням і збереженням природних ресурсів, беручи до уваги той факт, що більшість із них є не відновлюваними;
- створення сприятливих умов для розвитку наукового потенціалу публічно-правової освіти, забезпечення безперервного моніторингу за динамікою процесів генерації та капіталізації нових знань, створення і впровадження інновацій;
- формування законодавчо-правових інститутів, орієнтованих на регулювання діяльності збиткових організацій, а також організацій із високим рівнем зносу основних засобів, що використовуються у процесі виробничої діяльності «брудні технології»;
- формування в складі бюджету публічно-правової освіти інноваційного фонду завдяки частині отриманих доходів з урахуванням особливостей формування дохідної бази, кошти якого повинні використовуватися як джерело співфінансування інноваційної діяльності суб'єктів господарювання.
- формування фінансових механізмів, орієнтованих на модернізацію економіки публічно-правової освіти, зокрема, шляхом надання бюджетних кредитів (під 2–3 %) з Інноваційного фонду в складі бюджету публічно-правової освіти на диверсифікацію виробничої діяльності, впровадження передових інноваційних технологій;
- розроблення механізмів, орієнтованих не тільки на залучення інвестицій у галузі, що розвиваються шляхом використання наявних конкурентних переваг публічно-правової освіти, а й на розвиток галузей, здатних забезпечити принципово нові конкурентні переваги публічно-правової освіти в стратегічній перспективі.
- щорічне оприлюднення результатів про основні напрями діяльності місцевих органів влади в сфері сталого соціально-економічного розвитку території;
- ухвалення нормативно-правового акта, який регламентує процедуру оцінки регулюючого впливу прийнятих нормативно-правових актів у галузі сталого соціально-економічного розвитку;
- наявність каналу (каналів) прямого зв'язку зацікавлених сторін (підприємців, інвесторів, представників освітніх, медичних, науково-дослідних, громадських некомерційних організацій, представників експертно-аудиторських співтовариств із органами виконавчої влади (органами місцевого самоврядування), до компетенції яких входить вирішення питань сталого розвитку території.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки публічність – це прояв відкритості й доступності, а громадяни стали тими, заради кого працюють органи влади, то впровадження в їхню практичну діяльність рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління, а також стандартів діяльності суб'єктів публічного управління, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку території, дасть змогу забезпечити збалансованість економічних, екологічних і соціальних процесів, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян.

Отже, проведена систематизація основних теоретичних підходів, спрямованих на розкриття суті, особливостей і специфіки використання сучасних методів в управлінні соціально-економічним розвитком територій, дала змогу виявити і сформулювати умови їхнього ефективного впровадження в державному секторі. З урахуванням фактичного стану справ надалі актуалізується необхідність підвищення кваліфікації державних службовців, а також проведення державної політики, спрямованої на формування ефективної системи державного управління шляхом використання сучасних методів. Тільки грамотний, методично і науково обґрунтований процес їхнього використання сприятиме налагодженню процесів господарювання у регіонах, оптимізації досягнення поставлених цілей, спрямованих на забезпечення їхнього сталого розвитку та підвищення ефективності державного управління.

Список використаних джерел:

1. Глушакова О., Вайсберг Я. Оценка эффективности стратегической архитектуры системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск : САФБД, 2014. 269 с.

2. Нестеров А. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/problemstrategicheskogo-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-na-regionalnom-imunitsipalnom-urovnyah%20(1).pdf (дата звернення: 12.03.2020).

3. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування / Методичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 134 с.

References:

1. Glushakova, O., Vajsberg, Ja. (2014). Ocenka jeffektivnosti strategicheskoy arhitektury sistemy publichnogo upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem territorii [*Evaluation of the effectiveness of the strategic architecture of the system of public management of the socio-economic development of the territory*]. Novosibirsk : SAFBD [in Russian].

2. Nesterov, A. Problemy strategicheskogo upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem na regional'nom i municipal'nom urovnjah [*Problems of strategic management of socio-economic development at the regional and municipal levels*]. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/problemstrategicheskogo-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-na-regionalnom-imunitsipalnom-urovnyah%20(1).pdf [in Russian].

3. Pidhaiets, P., Bryhilevych, I. (2012). Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia [*Quality management system as a tool for improving the activities of local government*]. *Methodical guide*. DESPRO. Kyiv. [in Ukrainian].