

Г. Ю. Лазарєв, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ АСПЕКТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Розвиток систем місцевого самоврядування має велике значення в умовах децентралізації та процесів євроінтеграційного розвитку. У статті визначено проблематику забезпечення ефективного управління розвитком інноваційної інфраструктури територіальних громад для забезпечення сталості їх функціонування. Проаналізовано теоретико-методичні підходи до формування концептуальних засад публічного управління розвитком на рівні територіальних громад. Це важливе питання, адже забезпечення місцевого розвитку має відбуватися у синергії публічної та місцевої влади, що визначає необхідність аналізу концепцій взаємодії та пошуку кращих практик для впровадження у національну систему управління територіальним розвитком.

Окремо визначено важливість забезпечення сталого розвитку територій через реалізацію концепцій публічного управління територіями на основі європейського та українського досвіду, що є основою формування конкурентоспроможності та впровадження кращих європейських практик шляхом імплементації основних положень сталого розвитку на практиці.

Проведено аналіз причинно-наслідкових зв'язків місця України у Global Competitiveness Report за субіндексом «Інституції (державні та суспільні установи)», що забезпечує визнання необхідності пошуку більш ефективних систем управління. Розглядаються концепції багаторівневого управління, процесу прийняття рішень і процесу, за допомогою якого рішення впроваджуються (або не впроваджуються), оптимальної системи управління, які завдяки своїй ефективності ведуть до довгострокового економічного процвітання. Проаналізовано переваги та недоліки цих концептуальних підходів. Визначено окремі аспекти, що можуть бути імplementовані у національну систему публічного управління розвитком інноваційної інфраструктури на рівні територіальних громад із кращого європейського досвіду.

Ключові слова: територіальні громади, публічне управління, концепції публічного управління, інноваційна інфраструктура, європейський досвід управління територіями.

G. Yu. Lazarev. Concepts of public management of the development of innovative infrastructure of territorial communities: theoretical and methodological aspect of the European experience

The development of local self-government systems is important in the context of decentralization and European integration development processes. The article defines the problems of ensuring effective management of the development of innovative infrastructure of territorial communities to ensure the sustainability of their functioning. The article analyzes theoretical and methodological approaches to the formation of the conceptual foundations of public management of development at the level of territorial communities. This is an important issue, because the provision of local development must take place in the synergy of public and local authorities, which determines the need to analyze the concepts of interaction and find the best practices for implementation in the national system of territorial development management.

The importance of ensuring the sustainable development of territories through the implementation of the concepts of public management of territories, based on European and Ukrainian experience, which is the basis of the formation of competitiveness and the implementation of best European practices through the implementation of the main provisions of sustainable development in practice, is determined separately.

An analysis of the cause-and-effect relationships of Ukraine's place in the Global Competitiveness Report under the sub-index "Institutions (state and public institutions)" was carried out, which ensures recognition of the need to find more effective management systems. The concepts of multilevel management, the decision-making process and the process by which decisions are implemented (or not implemented), the optimal management system, which, due to their effectiveness, lead to long-term economic prosperity, are considered. The advantages and disadvantages of these conceptual approaches are analyzed. Separate aspects that can be implemented into the national system of public management of the development of innovative infrastructure at the level of territorial communities have been identified, based on the best European experience.

Key words: territorial communities, public administration, concepts of public administration, innovative infrastructure, European experience of territorial administration.

Постановка проблеми. Порядок денний щодо досягнення цілей сталого розвитку включає також цілі щодо покращення належного врядування (Ціль 16 «Мир, справедливість та сильні інститути»), серед цілей якої є підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, оцінка прогресу за показником 16.7.1 на основі місця України у рейтингу Global Competitiveness Report за субіндексом «Інституції

(державні та суспільні установи)» [6]), що вказує на потребу в «ефективних установах та системах управління, які реагують на державні потреби, забезпечують основні послуги та сприяють інклюзивному зростанню» [15]. Інститути в контексті цілі 16 є основою для належного врядування. Крім того, належне управління, що є результатом аналізу провідного європейського досвіду, включає відносини між державою та людьми. Отже, забезпечення сталого розвитку територіальних громад через застосування підходів до управління інноваційною інфраструктурою має велику актуальність.

Мета та завдання дослідження. Відповідно до визначення актуальності тематики дослідження сформульовано мету статті, що полягає у визначенні концептуальних засад системи публічного управління розвитком інноваційної інфраструктури на рівні територіальних громад шляхом аналізу теоретико-методичних підходів на основі провідного європейського та національного досвіду.

Відповідно до поставленої мети реалізовано такі завдання дослідження:

- проаналізувати концептуальні засади багаторівневого управління задля визначення можливостей для запровадження методики у системі управління розвитком інноваційної інфраструктури територіальних громад, а також європейський та національний досвід;
- систематизувати окремі аспекти процесного управління інноваційною діяльністю;
- визначити концептуальні можливості реалізації окремих механізмів публічного управління у системі територіального розвитку шляхом реалізації інноваційного потенціалу інфраструктури громади.

Аналіз літературних джерел. Провідний європейський та національний досвід публічного управління територіальним розвитком акумульовано у роботах таких авторів, як I. Dhaoui [3], P. Tortola [14], S. Piattoni [13], J. Patterson, N. Soininen, M. Collier, C. Raymond [12], P. Oosterhof [9].

Методи дослідження. У статті використано гносеологічні методи пізнання, синтез та дедуктивні методи, виділення часового та цілого, порівняльний аналіз для визначення концептуальних засад окремих методик публічного управління.

Виклад основного матеріалу. З моменту свого першого введення Гері Марксом на початку 1990-х років концепція багаторівневого управління (multilevel governance, MLG) набувала все більшої популярності, є предметом дискусій у науковій літературі та використовується у публічному управлінні країн ЄС для регіонального розвитку [7]. Концепція розроблена для опису низки інституційних та політичних перетворень у процесі європейської інтеграції.

З початку 1990-х років концепція багаторівневого врядування еволюціонувала, охопивши місцевий, регіональний, транснаціональний та міжнародний рівні управління [1]. Найбільш поширені визначення багаторівневого врядування розглядають це поняття таким чином: управлінська структура, що включає відносини та органи управління, які випливають із концепції федералізму; управлінська структура, що орієнтована на вирішення більш специфічних завдань різними членами управління, необмеженими юрисдикціями та гнучким дизайном (структурою) [3].

У дослідженні на основі аналізу та обґрунтування концепції управління у сфері державного управління відзначено декілька підходів до трактування. Перший підхід передбачає, що державне управління прагне окреслити антибюрократичні та антиурядові настрої, переваги обмеженого управління [5]. Інші моделі виражають орієнтоване на державу та юрисдикційне розуміння управління, в якому державне управління залежить від правил і законів [4]. Загальне уявлення про концепцію управління в галузі теорії державного управління полягає в тому, що «для управління демократичним урядом існує трикутник управління. Громадянин – замовник – виборець – платник податку (нижній лівий кут трикутника: громадянин) не вступає в прямі відносини з державним службовцем (нижній правий кут трикутника: державне управління), якому він сплачує свої податки. У демократичній політиці (верхній кут трикутника) опосередковують ці відносини і, у свою чергу, контролюють державне управління для задоволення інтересів громадян [7]. Між громадянами та політиками, а також між політиками та державною адміністрацією відбуваються «певні переговори», «які, якщо використовується транзитивна властивість, повинні гарантувати діалектичні відносини між державною адміністрацією та громадянином, хоча й за посередництва політика». У такому разі оцінюється ефективність ведення державного управління, тобто ефективність влади, верховенства права та контролю корупції [8].

Загалом науковці визначають управління як таке, що представляє «процес прийняття рішень і процес, за допомогою якого рішення впроваджуються (або не впроваджуються)» [9], що прямо стосується концепції належного управління.

У роботі [10] узагальнено визначення належного управління з точки зору Організації Об'єднаних Націй (ООН), багатосторонніх банків розвитку, Європейської комісії, МВФ та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Визначення різняться від однієї установи до іншої з точки зору вимірювання якості управління. Дж. Діарра і П. Плейн [4] вивчали питання управління в рамках досліджень Світового банку та його впливу на модель належного управління, тож запропонували перейти від зосередження основної уваги на економічних питаннях управління до поступового підкреслення політичних вимірів. Підхід у межах концепції належного

управління передбачає визначення оптимальної системи управління, яка завдяки своїй ефективності веде до довгострокового економічного процвітання [9]. Крім того, належне врядування – це активна та ефективна співпраця органів державної влади та громадян як учасників процесу державного управління. Як зазначено у роботі [11], державне врядування вимірюється в розрізі основних шести вимірів, відомих як Світові індикатори врядування (World Government Indicator, WGI), а саме: «контроль з корупцією, політична стабільність та відсутність насильства, ефективність уряду, якість регулювання, верховенство права, голос і підзвітність», що вимірюються Світовим банком з 1996 р. для оцінювання якості належного врядування.

Канадські дослідники вивчали тенденції до зростання ролі та повноважень органів місцевого самоврядування та корінних акторів у федеральній системі Канади. М. Папіллон [10] вперше описав концепцію зміни політичних відносин між двома корінними громадами в Квебеку та федеральних і провінційних урядах. У 2012 р. М. Папіллон охопив більш широкий діапазон відносин, що розвиваються між місцевими громадами та органами влади Канади. Канадські вчені, які вивчали федералізм, звернули особливу увагу на появу нових суб'єктів публічного управління, які зумовлюють виникнення складних зв'язків між органами влади в контексті управління місцевими громадами в Канаді [10]. Наприклад, у роботі [12] досліджується зміна основ управління в Канаді під впливом самоврядування аборигенів (корінних громад), вивчаються механізми самоврядування аборигенів, а саме горизонтальний розподіл влади між неурядовими інституціями в політичному процесі. Нунавут – територія Канади, створена у 1999 р., є яскравим прикладом такого горизонтального розсіювання влади. Уряд Нунавуту є єдиним державним урядом Канади, що сформований на підставі угоди про земельні права. Це створює особливий набір зобов'язань і закріплює горизонтальну багаторівневу модель управління з унікальною моделлю управління між державним урядом, урядом Нунавуту, який обслуговує переважно інуїтське населення, та некомерційною організацією-бенефіціаром Nunavut Tunngavik Inc. (NTI), що представляє інуїтів Нунавуту.

Подане широке визначення концепції багаторівневого врядування як основи публічного управління зумовило низку дискусій та появу більш вузьких трактувань терміна. Вперше поняття у вузькому розумінні сформулювали канадські науковці С. Алькantara та Дж. Нельс у 2014 р. [1], а потім уточнили у 2016 р. С. Алькantara та З. Спайсер [2] В основу поняття покладено три критерії, такі як актори, ваги та прийняття рішень (actors, scales and decision-making). На підставі цих характеристик багаторівневе врядування визначено як інституцію, що формує політику, в межах якої уряд/уряди із залученням різноманітних неурядових акторів, організованих у різних територіальних масштабах, залучені до процесів прийняття рішень для співпраці задля виробництва (спільне виробництво) певного громадського товару [13; 14]. Таким чином, на відміну від поняття, яке описує багаторівневе врядування як управлінську структуру в рамках федералізму, автори пропонують розглядати подібну практику управління як певну інституцію, що є еталоном прийняття рішень, яка може існувати в різних системах (наприклад, федерації, конфедерації, унітарні системи).

Фактично автори дотримуються думки про те, що багаторівневе управління та міжурядові відносини є інституціями прийняття рішень, які можуть виникати на регулярній основі в певний проміжок часу в певній політичній системі та просторі. Відповідаючи на цю дискусію, М. Папіллон [10] запропонував компроміс між двома крайнощами, відповідно до якого корінні багаторівневі уряди розвиваються трьома різними способами. По-перше, концепція емпірично описує політичні процеси, які горизонтально та вертикально сприяють формуванню вищих та нижчих рівнів управління та управління за межами державних кордонів [10]. Вжиття заходів удосконалення управління у цих випадках вже не є суто федеральною або навіть федеральною провінційною проблемою, але замість цього передбачає участь акторів на декількох рівнях. По-друге, термін також описує конкретний набір взаємодій, у якому прийняття рішень є спільним, не ієрархічним та, можливо, консенсусним. У дослідженні [14] на прикладі багаторівневого врядування як моделі формування політики аборигенів в Канаді виявлено, що процес переговорів, який використовується для створення Келовної угоди, відобразив ці характеристики та принципи. При цьому визначено, що місцеве управління суттєво залежить від національної політики, а для досягнення результатів місцевого управління потрібні інституційні зміни в канадській федерації. По-третє, корінні місцеві уряди належать до «структурних наслідків моделей багаторівневої політики» систем, у яких вони вбудовані. Багаторівневі уряди виникають частіше порівняно з національною системою публічного управління, в яку вони вбудовані та яка може змінюватися або залишатися стабільною. При цьому місцеві багаторівневі уряди можуть існувати паралельно або виникати у певних випадках [11]. Наприклад, співпраця та укладення договірних угод стали важливими компонентами політики та регулювання в Канаді, але фундаментальний характер федеральної системи не змінився жодним офіційним способом.

Аналізуючи концептуальні підходи до реалізації механізмів публічного управління на рівні інноваційного розвитку територій, вважаємо, що доцільно адаптувати проаналізовані переваги шляхом такого алгоритму. Нині координацію завдань на регіональному рівні здійснюють обласна державна адміністрація та її структурні підрозділи відповідно до повноважень. Важливо відзначити, що у ході розроблення стратегічних документів громадськість та бізнес брали активну участь, тому їх асоціації та об'єднання разом із агенціями регіонального розвитку будуть долучені до процесу моніторингу за реалізацією завдань, відображених у стратегічних документах.

З огляду на той факт, що за своїм змістом Стратегія значною мірою спирається на інноваційні розробки, а точніше, необхідність їх впровадження на всіх рівнях, наукові установи та організації будуть важливими учасниками в координації завдань, пов'язаних зі смарт-спеціалізацією та реалізацією стратегічних завдань у сфері підтримки малого та середнього підприємництва та прикладних дослідженнях [14].

Водночас слід наголосити на тому, що в умовах анонсованих змін у сфері адміністративно-територіального устрою очікуємо також на зміну координуючих органів у сфері стратегічного планування, однак актуальність провідної ролі територіальних громад у тісній взаємодії громадськості, бізнесу та наукових кіл збережеться.

Варто погодитися з думкою А. Колодія про сучасний тренд у системі публічного управління, обумовленого децентралізацією, та навести такий усталений підхід до розмежування понять «децентралізація» і «регіоналізація», притаманний європейській традиції публічного управління:

1) адміністративна регіоналізація, за якої органи регіональної влади, підпорядковані центральному уряду, які відповідають за загальне управління та сферу економічного розвитку, отримують підтримку від місцевих громад і від центрального уряду у формі спеціальних інструментів політики розвитку регіонів (ФРН, Португалія, Греція, Естонія, Литва, Словаччина та Словенія);

2) регіональна децентралізація – це запровадження в системі територіального управління нового рівня самоврядування, який, однак, не змінює унітарного устрою держави; на цьому рівні виконуються певні власні або делеговані повноваження, органи влади мають власний бюджет і виборні органи (Франція після адміністративної реформи 1986 р., а також Швеція, Польща, Чехія);

3) регіоналізація через місцеві органи влади – ситуація, коли повноваження місцевого самоврядування збільшуються задля посилення його дієздатності у сфері розвитку регіонів; заходи проводяться спільно з центральним урядом, при цьому можуть застосовуватися нові форми співробітництва між місцевими органами влади (Данія, Фінляндія, Ірландія, ФРН, Румунія, Угорщина);

4) регіональна автономія (політична регіоналізація), за якої регіональні органи влади отримують повноваження, які значно перевищують обсяг повноважень, передбачений процесом децентралізації, на що є відповідні посилення в Конституції України; до цих повноважень належать як законотворчі, так і широкі адміністративні функції;

5) регіоналізація через федеральні регіональні одиниці – ситуація, коли центральний уряд здійснює передачу економічних повноважень федеральним одиницям держави; цей процес може базуватись на регіональній автономії (політичній регіоналізації) і використовуватися для створення федеральної системи устрою держави (Бельгія і Швейцарія).

Висновки та пропозиції. Отже, механізми належного управління включають прозорі та демократичні інститути, ефективні та якісні державні послуги. Процеси управління стосуються участі громадян в управлінні, необхідної для забезпечення врахування у прийнятті політичних рішень усіх верств населення для досягнення консенсусу щодо політичних, соціальних та економічних пріоритетів. Результатом належного управління є мирні, стабільні та стійкі суспільства, де надаються послуги, які відображають потреби громад, у тому числі голоси найбільш вразливих і маргіналізованих.

Список використаних джерел:

1. Alcantara C., Nelles J. Indigenous peoples and the state in settler societies: Toward a more robust definition of multilevel governance. *Journal of Federalism*. 2014. Vol. 44. P. 183–204.
2. Alcantara C., Spicer Z. A new model for making Aboriginal policy? Evaluating the Kelowna accord and the promise of multilevel governance in Canada. *Canadian Public Administration*. 2016. Vol. 59. P. 183–203.
3. Dhaoui I. Good governance for sustainable development. 2019. URL: https://mpr.aub.uni-muenchen.de/92544/1/MPRA_paper_92544.pdf.
4. Diarra G., Plane P. Assessing the World Bank's influence on the good governance paradigm. *Oxford Development Studies*. 2014. Vol. 42. P. 473–487.
5. Ebberts W.E., Jansen M.G., Deursen A.J. Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government information quarterly*. 2016. Vol. 33. P. 685–692.
6. Framework and Assessment Methodology for Policy Coherence for Development (SG/PCD(2009)4). URL: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>.
7. Garcia-Alaniz N., Equihua M., Pérez-Maqueo, O., Benítez J.E. et al. The Mexican National Biodiversity and Ecosystem Degradation Monitoring System. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 2017. № 26–27. P. 62–68.
8. Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. *UNU-WIDER Working Paper*. 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>.
9. Oosterhof P.D. Localizing the Sustainable Development Goals to Accelerate Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Governance Brief. Asian Development Bank (ADB): Mandaluyong, Philippines, 2018.

-
10. Papillon M. Canadian federalism and the emerging mosaic of Aboriginal multilevel governance. *Canadian federalism: Performance, effectiveness, legitimacy*. Toronto : Oxford University Press, 2008. P. 291–313.
 11. Patel Z., Greyling S., Simon D., Arfvidsson H. et al. Local responses to global sustainability agendas: Learning from experimenting with the urban sustainable development goal in Cape Town. *Sustain*. 2017. Vol. 12. P. 785–797.
 12. Patterson J., Soininen N., Collier M., Raymond C.M. Finding feasible action towards urban transformations. *NPJ Urban Sustain*. 2021. Vol. 1. P. 28. URL: <https://www.nature.com/articles/s42949-021-00029-7.pdf>.
 13. Piattoni S. The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges. New York : Oxford University Press, 2010.
 14. Tortola P.D. Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*. 2016. Vol. 56. P. 234–250. DOI: 10.1111/1475-6765.12180.
 15. Показник 16.7.1. Місце України у рейтингу Global Competitiveness Report за субіндексом «Інституції (державні та суспільні установи)». URL: <https://sdg.ukrstat.gov.ua/uk/16-7-1>.

References:

1. Alcantara C. & Nelles J. (2014). Indigenous peoples and the state in settler societies: Toward a more robust definition of multilevel governance. *Journal of Federalism*. Vol. 44. P. 183–204.
2. Alcantara C. & Spicer Z. (2016). A new model for making Aboriginal policy? Evaluating the Kelowna accord and the promise of multilevel governance in Canada. *Canadian Public Administration*. Vol. 59. P. 183–203.
3. Dhaoui I. (2019). Good governance for sustainable development. URL: https://mprapaper.ub.uni-muenchen.de/92544/1/MPRA_paper_92544.pdf.
4. Diarra G. & Plane P. (2014). Assessing the World Bank's influence on the good governance paradigm. *Oxford Development Studies*. Vol. 42. P. 473–487.
5. Ebbers W.E., Jansen M.G. & Deursen A.J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government information quarterly*. Vol. 33. P. 685–692.
6. Framework and Assessment Methodology for Policy Coherence for Development (SG/PCD(2009)4). URL: <https://www.oecd.org/gov/pcs/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>.
7. Garcia-Alaniz N., Equihua M., Pérez-Maqueo O. & Benítez J.E. et al. (2017). The Mexican National Biodiversity and Ecosystem Degradation Monitoring System. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. № 26–27. P. 62–68.
8. Gisselquist R.M. (2012). Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. *UNU-WIDER Working Paper*. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>.
9. Oosterhof P.D. (2018). Localizing the Sustainable Development Goals to Accelerate Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Governance Brief. Asian Development Bank (ADB): Mandaluyong, Philippines.
10. Papillon M. (2008). Canadian federalism and the emerging mosaic of Aboriginal multilevel governance. *Canadian federalism: Performance, effectiveness, legitimacy*. Toronto : Oxford University Press. P.291–313.
11. Patel Z., Greyling S., Simon, D., Arfvidsson H. et al. (2017). Local responses to global sustainability agendas: Learning from experimenting with the urban sustainable development goal in Cape Town. *Sustain*. Vol. 12. P. 785–797.
12. Patterson J., Soininen N., Collier M. & Raymond C.M. (2021). Finding feasible action towards urban transformations. *NPJ Urban Sustain*. Vol. 1. P. 28. URL: <https://www.nature.com/articles/s42949-021-00029-7.pdf>.
13. Piattoni S. (2010). The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges. New York: Oxford University Press.
14. Tortola P.D. (2016). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*. Vol. 56. P. 234–250. DOI: 10.1111/1475-6765.12180.
15. Pokaznyk 16.7.1. Місце України у рейтингу Global Competitiveness Report за субіндексом “Інституції (державні та суспільні установи)” [Indicator 16.sh.1. Ukraine's place in the Global Competitiveness Report rating by sub-index “Institutions (state and public institutions)”]. URL: <https://sdg.ukrstat.gov.ua/uk/16-7-1> [Ukraine].