

УДК 352:[316.422:[316.77:35.07](477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.38>

К. Х. Герасимюк

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління та адміністрування
Комунального вищого навчального закладу
«Вінницька академія неперервної освіти»

Н. С. Зелінська

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»

МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ПРОЦЕС РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Нагальну необхідність впровадження інновацій у процес управління на різних рівнях в сучасному світі яскраво демонструють загрози та виклики глобального та регіонального, місцевого масштабу: економічні та фінансові кризи, екологічна безпека, міжнародна та державна політична криза, глобальна пандемія коронавірусу, невідповідність впроваджуваних реформ очікуваним результатам тощо. На основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування та залучення механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації виявлені наявні проблеми в цій сфері та запропоновані напрями їх вирішення. Сьогодні актуальними залишаються такі фундаментальні складники організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, як: загальні (територіальні органи загальнодержавних структур; місцеві структури (регіональні, районні, об'єднаних територіальних громад); їх взаємозв'язки; а також неурядові організації, громадські об'єднання, бізнес-структури та їх взаємозв'язки / взаємовпливи з органами публічного управління) та варіативні (принципи, критерії та методи, на основі яких діють зазначені структури. Варіативні складники почасти залежать від сфери діяльності, в яку впроваджуються інновації). Проте в сучасних умовах значно актуалізується питання щодо розвитку ще одного дуже вагомого складника зазначеного механізму, а саме – «Комунікації», яку, на нашу думку, можна зазначити як окремий складник. Але, досліджуючи комунікації, не варто розглядати їх лише в площині інформаційних технологій. Важливо також розглядати зазначений механізм з погляду його поділу на: впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону та впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Ключові слова: механізми державного управління, публічне управління, регіональне управління, інновації, децентралізація.

Постановка проблеми. Нагальну необхідність впровадження інновацій у процес управління на різних рівнях в сучасному світі яскраво демонструють загрози та виклики глобального та регіонального, місцевого масштабу: економічні та фінансові кризи, екологічна без-

пека, міжнародна та державна політична криза, глобальна пандемія коронавірусу, невідповідність впроваджуваних реформ очікуваним результатам тощо. Всі ці процеси значною мірою висвітлили важливість інновацій та механізмів їх впровадження не лише на загальнодержавному рівні, а саме на регіональному та місцевому. Адже, як показує сучасна

практика, в умовах пандемії держава у вирішенні більшості питань покладається саме на регіони та безпосередньо на місцеве самоврядування. Власне, кризові явища на межі екзистенціалізму в досить короткі терміни продемонстрували можливості та недоліки управління регіонами, об'єднаними територіальними громадами, галузями економічної, соціокультурної та інших сфер діяльності. Саме це і спричинило необхідність розробки механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних наукових колах досить широко масштабно проводяться дослідження механізмів державного управління (механізмів реформування, впровадження, здійснення тощо на різних рівнях) різними сферами діяльності, а також управління інноваційним розвитком, впровадженням інновацій.

Так, дослідженнями механізмів державного управління на різних рівнях та з погляду тієї чи іншої проблематики займалися такі науковці, як П. Надолішній, Л. Приходченко, Н. Нижник, С. Саханенко, С. Мосов, Г. Леліков, В. Білоус, О. Сjuta, О. Коротич, Н. Зелінська, К. Герасимюк та багато інших.

Проблемам впровадження інновацій на різних рівнях управління та в різних сферах присвятили свої наукові доробки такі дослідники, як: В. Узунов – досліджує розвиток інноваційної інфраструктури регіонів України, О. Бучковська та О. Веремчук – електронне урядування як основу взаємодії держави та суспільства в Україні, О. Решота розглядає сучасні тенденції та проблеми розвитку публічного управління в Україні, С. Архієреєв вивчає зарубіжний досвід взаємозв'язку розвитку регіональної інноваційної системи, інтерактивних інноваційних комплексів та інноваційної інфраструктури. В. Бакуменко, С. Кравченко та А. Михненко досліджують інновації в управлінні суспільним розвитком [3], а В. Соловйов, Г. Кореняко, В. Головатюк – інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики [11]. І. Підоричева вивчає актуальні питання розвитку національних і регіональних інноваційних систем [6];

А. Бутов – теоретичні аспекти інноваційної діяльності регіону; О. Доценко – механізми інноваційного розвитку регіону, а Ю. Полякова – інноваційний потенціал регіонів України. Сучасні принципи та підходи до управління інноваційним розвитком регіону стали предметом розгляду М. Гаман, а Є. Котух – формування систем кібербезпеки в органах публічної влади [1].

Крім вагомого наукового доробку, в Україні є значні напрацювання нормативно-правової бази, яка нормує інноваційні процеси в різних сферах діяльності та на різних рівнях – загальнодержавному, регіональному, місцевому.

Проте розробка механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації ще потребує детального дослідження науковців та практиків.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування та залучення механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації виявити наявні проблеми в цій сфері та запропонувати напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно швидкі зміни глобального та місцевого рівня в екології, політиці, економіці, засобах комунікації тощо ставлять перед органами публічного управління все нові і нові завдання, вирішення яких вимагають оперативності, відповідності ситуації, яка склалася, уміння аналізувати та передбачати майбутні виклики тощо. Звичайно, вирішити ці завдання неможливо без дієвих механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління, а в Україні їх розробка та впровадження мають відбуватися паралельно з проведенням реформи децентралізації.

Власне, розглядаючи сьогодні проблему механізмів впровадження інновацій на різних рівнях, в тому числі і на регіональному, дослідники пропонують розглядати їх як комплексно, так і нарізно, виокремлюючи в кожному окремому разі та залежно від проблеми економічні, політичні, правові, мотиваційні, організаційні, фінансові та інші. Але базовими все ж

залишаються політичні, правові та організаційні механізми.

Розглядаючи політичні та правові механізми впровадження інновацій, можна констатувати, що в сучасних українських реаліях вони досить інтенсивно розвиваються:

- спостерігається політична воля до впровадження реформ (особливо децентралізації). В цей процес активно включаються політики різних рівнів (від загальнодержавного до місцевих), політичні партії, асоціації, громадські організації, органи публічного управління та інші стейкхолдери;

- підтвердженням динамічного розвитку правового механізму впровадження інновацій є значний доробок затверджених нормативно-правових актів у різних сферах діяльності (від оподаткування до освіти, від екології до державних закупівель та діджиталізації) та проектів змін до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» [див., наприклад, 9, 10] тощо.

Проте сьогодні слушно, на наш погляд, приділити значну увагу саме організаційному механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації. Адже територіальні відмінності регіонів, їх різноманітність в економічному, соціокультурному, етнічному тощо розвитку, їх різницею рівня впровадження реформи децентралізації спонукають органи публічного управління, бізнес, політиків діяти за різними сценаріями та залучати різні складники організаційного механізму.

Актуальними, на нашу думку, сьогодні залишаються такі фундаментальні складники організаційного механізму впровадження інновацій, як:

- *загальні*: територіальні органи загальнодержавних структур; місцеві структури (регіональні, районні, об'єднаних територіальних громад); їх взаємозв'язки; а також неурядові організації, громадські об'єднання, бізнес-структури та їх взаємозв'язки / взаємовпливи з органами публічного управління;

- *варіативні*: принципи, критерії та методи, на основі яких діють зазначені

структури. Варіативні складники почасти залежать від сфери діяльності, в яку впроваджуються інновації.

Проте в сучасних умовах значно актуалізується питання розвитку ще одного дуже вагомого складника зазначеного механізму, а саме – «Комунікації», яку, на нашу думку, можна зазначити як окремий складник.

Так, на конференції «Підприємство – Інновації – Регіональний розвиток» (18 вересня 2017 року, Київ) за підтримки проекту «Підвищення інвестиційної привабливості України та конкурентоспроможності регіонів» В. Негодою було зазначено, що для підвищення рівня інноваційної та інвестиційної спроможності регіонів необхідно:

- осучаснити інноваційну інфраструктуру, зокрема, розвивати технополіси, технопарки, центри трансферу технологій, інноваційні кластери, організації та установи, які сприяють створенню інновацій;

- розвивати інноваційну освіту та культуру;

- стимулювати промисловців та підприємців до запровадження новітніх технологій [4].

Тобто розуміння створення нових структур та комунікацій для впровадження інновацій на регіональному рівні в науковців та управлінців сформовано досить давно. А нагальну необхідність саме розвитку комунікативного складника організаційного механізму підтверджено сьогодні під час епідемії коронавірусу, коли значна частина управлінців різних рівнів вимушено працює дистанційно. І тут проблема постає не лише щодо діджиталізації надання послуг населенню, бізнесу тощо, адже цей сегмент сьогодні не у найгіршому стані (значна частина довідок, звітів доступна широкому загалу споживачів цих послуг дистанційно) [див., наприклад, 8]. Та й робота щодо діяльності місцевих рад проводиться почала, адже 30 березня на позачерговому засіданні Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)»: (законопроект

№ 3275) [7]. Цим Законом вносяться зміни до Перехідних та Прикінцевих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають можливість організації та проведення у виняткових випадках дистанційних засідань колегіальних органів місцевого самоврядування [5].

Проблема виникає саме на рівні комунікацій всередині системи публічного управління. Віддаленість від свого робочого місця державного службовця, посадовця органів місцевого самоврядування зазвичай викликає ряд суперечностей, колізій. Адже є ціла низка структурних підрозділів органів публічного управління, документація яких не може бути завантажена на персональні електронні гаджети працівників. Крім того, у самих працівників може не бути у власному користуванні достатньо оснащеної техніки для роботи з дому чи якогось іншого місця, крім робочого. До того ж сьогодні працівники органів публічного управління використовують для своєї роботи різні інтернет-платформи, що також не сприяє формуванню єдиної системи в цьому процесі. Крім того, неконтрольованість процесів кібербезпеки з великою ймовірністю може спричинити витік секретної та конфіденційної інформації тощо.

Саме ці виклики, на наш погляд, спонукають розглядати організаційний механізм впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації з погляду його поділу на:

- впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону;
- впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Регіони були і залишаться координаторами та посередниками між загальнодержавним та місцевим рівнями управління. Саме там значною частиною акумулюються фінансові потоки та запити на впровадження тих чи інших інновацій з районів та об'єднаних територіальних громад, саме там визначають загальну стратегію розвитку всього регіону з огляду на потреби з місць, адже в обласних центрах сконцентровано промисловість, науко-

во-дослідні установи, осередки політичних партій, неурядових організацій тощо.

Децентралізація ж влади, власне, дає можливості створення в кожному регіоні власної електронної мережі міжуправлінських взаємозв'язків. Проте для цього в кожному регіоні має бути проведено моніторинг технічної бази (програмне забезпечення, наявність техніки та можливості забезпечення нею працівників, сервісні координуючі центри тощо) та нормативно-правового забезпечення такого процесу; повинна бути розроблена власна система звітності працівників та їх обробки, аналізу тощо. Власне, вже сьогодні моніторинг кращих практик для поширення досвіду комунікацій в ОТГ під час пандемії проводить Український кризовий медіа-центр у рамках Програми USAIDDOBRE [2]. Сьогоднішня ситуація з карантом дасть можливість врахувати значну частину недоліків такої роботи та визначити пріоритети. Адже кожен регіон України вже сьогодні по-різному відчуває на собі можливості впроваджених на його території інновацій, в тому числі від створених ЦНАПів, впровадження інвестиційної політики, рівня процесу створення об'єднаних територіальних громад, впровадження медичної та освітньої реформи, взаємодії з громадськістю та бізнесом тощо.

Навіть більше, з великою ймовірністю можливе повне переосмислення роботи державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, їх кількості та їх компетентностей тощо. Вже сьогодні зрозуміло, що під час підвищення кваліфікації цих посадових осіб різного рівня необхідно звертати особливу увагу на формування у них компетентностей, пов'язаних зі здатністю на високому рівні використовувати новітні інформаційні і комунікаційні технології, працювати автономно в кризових ситуаціях, приймати адекватні ситуації рішення, думати стратегічно тощо.

Проте коли в сучасних умовах ми говоримо про комунікації, варто не забувати, що це питання слід розглядати не лише в площині інформаційних технологій. Адже взаємозв'язки між органами публічної влади та громадськістю, структурними підрозділами, установами, організаціями, наприклад, соціокуль

турної сфери, в умовах децентралізації (укрупнення районів, госпітальні округи, опорні школи тощо) не втрачають своєї актуальності. Навіть більше, недосконалість медичної реформи це демонструє найефективніше. Якщо відеоуроки можна ще продемонструвати учням по телевізору (хоча якість отриманих знань ми всі ще маємо переосмислити), то лікування хворого, особливо важкого, дистанційно просто неможливе.

Висновки і пропозиції. Розглянувши різні підходи до формування, дії, структури механізмів державного управління, їх впровадження на різних рівнях, в тому числі і на регіональному, нами було визначено, що у науковців немає єдиного підходу як до їх кількості, так і до їх структурних складників. Ми вважаємо за доцільне визначити базовими (*conditio sine qua non*) механізмами для вирішення будь-якої управлінської проблеми регіонального рівня – політичний, правовий та організаційний.

Враховуючи доробки науковців та динаміку формування нормативно-правової бази щодо впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, нами було визначено перманентну проблему щодо формування та задіяння саме організаційного механізму вирішення зазначеного завдання (від формування його структури до чіткого розуміння, куди саме ми маємо впроваджувати інновації – в саме управління органами публічної влади чи в різні галузі діяльності, як то екологія, економіка, соціокультурна сфера тощо).

Нами було визначено необхідність додати до загального та варіативного блоків структури організаційного механізму ще і комунікаційний (електронно-інформаційні та традиційні).

Крім того, аналіз організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації дав можливість сформулювати бачення подальшого його розвитку щодо створення дієвої електронної управлінської системи взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні, необхідності формування у державних службовців та посадовців місцевого самоврядування компетентностей, пов'язаних зі здатністю на високому рівні використовувати новітні інформаційні

і комунікаційні технології, працювати автономно в кризових ситуаціях, приймати адекватні ситуації рішення, думати стратегічно тощо. А також продовжувати формувати традиційні комунікації з урахуванням сучасних глобальних викликів.

Подальші дослідження цієї теми можуть відбуватися в бік конкретизації кожного з блоків організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, їх взаємозв'язків та взаємовпливів. А також щодо визначення складників впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону та впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Список використаної літератури:

1. Котух Є.В. Формування систем кібербезпеки в органах публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1596> (дата звернення: 02.04.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.30
2. Кращі приклади комунікації в ОТГ під час пандемії: моніторинг кращих практик для поширення досвіду комунікацій в ОТГ під час пандемії Українського кризового медіа-центру у рамках Програми USAIDDOBRE. URL: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdf8iM7GIJdfnHn8qUe32qztR3kA77RLTE7r5C2wfgpF1k2OQ/viewform>.
3. Михненко А.М. Інновації в управлінні суспільним розвитком :навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009. 116 с.
4. Негода В. Інновації, новітні технології та людський капітал - шлях до розвитку регіонів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/250276837>.
5. Новий Закон унормовує дистанційні засідання колегіальних органів місцевого самоврядування. URL: <http://uaror.org.ua/?p=20868&fbclid=IwAR1iezkb1e7PRTC4XfjvUfZyqkqd6Ut1GH-KizAMcqzV6deYV9x7nIDV-A>.
6. Підоричева І. Актуальні питання розвитку національних і регіональних інноваційних систем. *Наука та інновації*. 2015. Т. 11, № 2. С. 20–30.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на

- забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019): законопроект № 3275 від 30. 03. 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68479.
8. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо повноважень місцевих рад № 2369 від 01.11.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67266.
10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
11. Соловйов В.П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики : монографія. Київ : Фенікс, 2008. 224 с.

Herasymiuk K., Zelinska N. Mechanisms of innovations implementation into the process of regional governance under decentralization

The urgent need for innovation in the management process at different levels in the modern world clearly demonstrates the threats and challenges of global and regional scope: economic and financial crises, environmental security, international and state political crisis, a global pandemic coronavirus, the discrepancy between the introduced reforms and expected results, etc. The purpose of the article is to analyse the results of general theoretical and sectoral studies regarding the modern formation and implementation of mechanisms of innovations into the process of regional governance under decentralization; to identify the existing problems in this area and to suggest the directions for their solution. Today such fundamental components of the organizational mechanism of innovations implementation into the process of regional governance under remain relevant remain relevant: the general (territorial bodies of state structures); local structures (regional, raion, amalgamated local communities); their interrelationships; and non-governmental organizations, public associations, business structures and their relationship/interaction with public authorities) and a variable principles, criteria and methods underpinning the operation of these structures. The variable components depend partly on the scope of activities into which the innovations are implemented. However, under modern conditions the issue of development of the other very important component of the mechanism, namely, "Communications", which, in our opinion, can be noted as a separate component is significantly actualized. But, by exploring communication, it is not necessary to consider them only within information technologies. It is also important to consider the mechanism from the point of view of its division into: innovation in the management of public authorities in the region and innovation in the management of regional development of a particular sector of activity (economic, socio-cultural investment).

Key words: mechanisms of public administration, public management, regional governance, innovation, decentralization.