

## ВПРОВАДЖЕННЯ РЕІНЖІНІРИНГУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ ЯК ШЛЯХ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

### IMPLEMENTATION OF REENGINEERING OF ADMINISTRATIVE PROCESSES AS A WAY TO ENSURE THE INFRASTRUCTURAL CAPACITY OF COMMUNITIES

Визначено, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад. Оскільки інфраструктурна спроможність тісно пов'язана з економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку, то доцільно розглядати зазначений аспект у контексті концепції сталого розвитку. Проаналізовано сутність та специфіку реінжинірингу у публічному управлінні та адмініструванні, визначено, що мова про реінжиніринг саме адміністративних процесів. Також, оскільки мова йтиме про територіальні громади, то обґрунтовано, що конструктивна роль реінжинірингу саме у частині радикального переосмислення процедур та процесів, їх гранично раціональної та оптимальної організації.

Визначено, що спроможність територіальної громади відображає її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, а забезпечення спроможності територіальної громади на основі задіяння внутрішнього нереалізованого потенціалу надасть змогу комплексно оцінити здатність територіальної громади до забезпечення свого розвитку на довгострокову перспективу.

Підкреслено, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності, про це яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад. Задля розвитку інфраструктури територіальної громади необхідно є актуальна містобудівна документація, важливими новелами вітчизняного законодавства є розробка у цьому напрямі Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Звернено увагу на те, що враховуючи виклики війни, варто розуміти, що кошти, яких потребуватимуть громади для відновлення інфраструктури у повоєнний час є досить значними, а тому, гостро поставатиме два питання: концептуальний підхід до використання ресурсів та відновлення інфраструктури та джерела залучення коштів.

**Ключові слова:** спроможність, територіальна громада, інфраструктурна спроможність, сталий розвиток, реінжиніринг, реінжиніринг адміністративних процесів.

It was determined that the infrastructural development of the community is the core of its capacity, which is clearly evidenced by the list of criteria developed for monitoring the capacity of territorial communities. Since infrastructural capacity is closely related to economic, social and environmental components of development, it is appropriate to consider this aspect in the context of the concept of sustainable development. The essence and specifics of reengineering in public management and administration were analyzed, and it was determined that we are talking about the reengineering of administrative processes. Also, since we will be talking about territorial communities, it is justified that the constructive role of reengineering is precisely in the part of radical rethinking of procedures and processes, their extremely rational and optimal organization. It was determined that the capacity of the territorial community reflects its ability to accumulate and effectively use available financial resources, and ensuring the capacity of the territorial community based on the use of internal unrealized potential will make it possible to comprehensively assess the ability of the territorial community to ensure its long-term development.

It is emphasized that the infrastructural development of the community is the core of its capacity, this is clearly evidenced by the list of criteria developed for monitoring the capacity of territorial communities. In order to develop the infrastructure of the territorial community, up-to-date urban planning documentation is necessary, important amendments to the national legislation are the development of a Comprehensive Plan for the spatial development of the territory of the territorial community in this direction.

Attention was drawn to the fact that, taking into account the challenges of the war, it is worth understanding that the funds that the communities will need to restore the infrastructure in the post-war period are quite significant, and therefore, two questions will arise acutely: a conceptual approach to the use of resources and the restoration of infrastructure and sources of funding.

**Key words:** capacity, territorial community, infrastructural capacity, sustainable development, reengineering, reengineering of administrative processes.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.20>

**Невеселий В. В.**

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики Інститут публічної служби та управління Державного університету «Одеська політехніка»

**Постановка проблеми.** Після завершення процесу об'єднання територіальних громад гостро постало питання забезпечення їх спроможності, розбудова інтегрованої інфраструктури була питанням першої черги [1], відтак, інфраструктурна спроможність була винесена на перший план. Про те, що інфраструктурний розвиток громади є ядром її

спроможності яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад, представлених на Порталі спроможності територіальних громад [7]. Так, на зазначеному Порталі наведено 15 показників, згрупованих за трьома блоками: демографія, інфраструктурний розвиток та фінансове забезпечення [7]. Враховуючи,

що війна на території країни нанесла велику шкоду інфраструктурі громад, зазначене питання не лише не втратило актуальності, а й набуло нового витку, адже зараз стоїть питання не лише розбудови, а й відновлення пошкодженого та відбудови зруйнованого.

В післявоєнний час, на наш погляд, ключовим концептом, що буде взятий на озброєння при осмисленні концептів розвитку територій буде концепт сталого розвитку. Оскільки інфраструктурна спроможність тісно пов'язана з економічною, соціальною та екологічною складовими розвитку, то доцільно розглянути зазначений аспект у контексті концепції сталого розвитку. Саме тому надзвичайно актуальним видається питання забезпечення інфраструктурної спроможності як фактора сталого розвитку територіальних громад.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Аналізуючи актуальні напрацювання у зазначеному ключі, варто зазначити, що питаннями дослідження спроможності територіальних громад присвячені праці низки вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких С. Давтян, В. Кравченко, С. Липовська, О. Лазор, С. Саханько, Я. Щепанський, окремим аспектам та складовим спроможності громад, а також ресурсному забезпеченню увагу приділяли Т. Безверхнюк, І. Вахович, С. Липовська, В. Поліщук, С. Сембер, Л. Тарангул, та інші.

**Виокремлення невирішених раніше частин проблеми.** Попри ґрунтовну наукову розробленість теми, виклики сучасності актуалізують необхідність дослідження проблеми спроможності територіальних громад, а особливо інфраструктурної складової її забезпечення у контексті забезпечення сталого розвитку.

**Мета статті:** розглянути механізми впровадження реінжинірингу адміністративних процесів як шлях до забезпечення інфраструктурної спроможності громад.

**Виклад основного матеріалу.** Методикою формування спроможних громад [5], визначено, що під спроможною територіальною громадою слід розуміти «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці». Як бачимо із визначення, ключовим тут є питання надання

публічних послуг, що в свою чергу потребує як достатньої фінансової спроможності, так і оптимізації процесу надання цих послуг, та і функціонування усіх процесів у громаді в цілому.

Якою ж у цьому процесі є роль реінжинірингу? Термін «реінжиніринг», означає фундаментальне переосмислення і радикальне перепроектування процесів з метою досягнення істотного поліпшення якості функціонування організації [9]. Коли мова йде про процеси у системі публічного управління, то акценти зміщуються саме на адміністративні процеси, відтак у публічному управлінні найчастіше мова йде про реінжиніринг (тобто радикальне переосмислення) саме адміністративних процесів. Якщо ж об'єктом нашого дослідження будуть територіальні громади, то мова йтиме про адміністративні процеси, що протікають у органах місцевого самоврядування.

С. Давтян та С. Липовська, ведучи мову про реінжиніринг адміністративних процесів у місцевому самоврядуванні, визначили що у зазначеному контексті, реінжиніринг – це спосіб радикальних перетворень структури управління громадою шляхом застосування нових підходів до діяльності органів місцевого самоврядування, які створюють умови для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування та задовольняють вимоги споживачів адміністративних послуг – жителів громади [2]. Хотілося б дещо доповнити зазначене визначення, оскільки, на наш погляд, мова йтиме не тільки і не стільки про структуру, як про процеси та процедури, оскільки за умови формування територіальної громади або ж її функціонування доцільним є раціональне проектування її структури, тоді як перепроєктування може бути тривалим, складним, а досить часто і безрезультатним процесом. Така ситуація обумовлена певного роду кадровим голодом, особливо, коли мова йде про не великі громади, окрім того часті кадрові перестановки також негативно позначаються на якості управління, чіткості поля відповідальності та результативності діяльності. Разом з тим низка науковців роблять акцент на тому, що конструктивна роль реінжинірингу саме у частині радикального переосмислення процедур та процесів, їх гранично раціональної та оптимальної організації.

Найпершим, про що згадують у контексті впровадження елементів реінжинірингу є впровадження сучасних технологій електронного врядування. Коли ми ведемо мову про спроможність територіальної громади, яка згідно з методикою, в першу чергу стосується надання публічних послуг, то тут велике

значення має реальна здатність організувати надання електронних послуг, хоча б адміністративних, а в умовах карантину (який маємо на часі), де-факто усіх послуг. Разом з тим, на рівні громад може бути низка значних проблем, як то відсутність якісного покриття мережі Інтернет, належного технічного забезпечення, брак досвідчених кадрів або ж кадрів з необхідними для провадження он-лайн роботи компетентностями, відсутність відпрацьованих алгоритмів та регламентів роботи у електронному просторі тощо.

Територіальні громади уже стали на шлях реінжинірингу адміністративних процесів через імплементацію елементів електронного врядування, а умови карантину змусили шукати способи форсування цього процесу. Водночас, перед громадами задля успішної реалізації наміченого курсу все ще стоїть значна кількість нагальних для вирішення питань, які потребують додаткових ресурсів.

Окрім елементів реінжинірингу при наданні послуг, на рівні територіальних громад доцільно вести мову про перспективи впровадження реінжинірингу у забезпечення громадської участі (так звана «Розумна взаємодія», нині є одним кращих практик реалізації реінжинірингу у зазначеній сфері), при регламентуванні діяльності органів місцевого самоврядування (наприклад, впровадження електронних адміністративних регламентів) тощо.

В умовах реформування місцевого самоврядування постає потреба нового погляду на визначення поняття «територіальна громада». На основі аналізу поглядів учених визначено основні ознаки територіальної громади, а саме: територіальну, соціально-психологічну, історично-культурну, політичну, економічну, природну, організаційно-функціональну.

В контексті реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації обов'язковою визначено таку ознаку територіальної громади як її спроможність, оскільки громада виступає суб'єктом забезпечення життєдіяльності мешканців й соціального та економічного розвитку території.

Ендогенний потенціал територіальної громади – це комплекс потенціалів; частина інтегрального потенціалу території, яка характеризується наявністю суспільних відносин, об'єктів, зв'язків, явищ та ресурсів, а також імовірними можливостями їх використання, управління та організації з метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Ендогенний потенціал являє собою комплекс взаємопов'язаних складових: виробничого, трудового, інноваційного,

інформаційного, підприємницького та фінансового потенціалів.

Спроможність територіальної громади відображає її здатність до акумулювання та ефективного використання наявних фінансових ресурсів, виявлення та задіяння їх резервів для забезпечення реалізації поточних потреб, розвитку території та конкурентоспроможності громади у коротко- та довгостроковій перспективі [5].

Забезпечення спроможності територіальної громади на основі задіяння внутрішнього нереалізованого потенціалу надасть змогу комплексно оцінити здатність територіальної громади до забезпечення свого розвитку на довгострокову перспективу.

Забезпечення ефективного розвитку та реалізації ендогенного потенціалу територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування має ґрунтуватися на врахуванні досвіду європейських країн. Забезпечення спроможності територіальних громад в Україні має здійснюватися на засадах формування адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали умовам розвитку держави; передачі на місцевий рівень повноважень разом з передачею фінансових ресурсів; спрямованості органів місцевого самоврядування на забезпечення економічного розвитку території, залучення інвестиційних ресурсів та збереження і розвитку функціонуючих на території підприємницьких структур.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку для забезпечення спроможності територіальних громад на перше місце виходить проблема раціонального використання наявних ресурсів. Нереалізований ендогенний потенціал може стати базисом сталого розвитку громади у довгостроковій перспективі. У зазначеному ключі надзвичайно важливим стає питання пошуку інструментів для максимальної реалізації ендогенного потенціалу, що і буде вектором подальших наукових пошуків.

Відтак, зазначимо, що реінжиніринг адміністративних процесів є важливим фактором забезпечення спроможності територіальних громад, при цьому мова може йти як про організацію діяльності органів місцевого самоврядування, так і про надання публічних послуг, так і у частині розвитку інфраструктури та при реалізації основних форм партисипативної демократії на рівні громад.

Важливим аспектом забезпечення спроможності територіальних громад є її інфраструктурна складова. Після завершення об'єднання територіальних громад гостро постало питання забезпечення їх спроможності. Аналіз розвитку перших кроків їх функціонування

яскраво виділив необхідність акцентування уваги на розвитку інфраструктури, що є важливою складовою та підвалиною сталого розвитку територіальної громади. Разом з тим гостро постало питання розробки містобудівної документації, яка одночасно мала б стати і підвалиною розвитку інфраструктури і фактором підвищення інвестиційної привабливості та залучення додаткових ресурсів на територію громади. Відтак, питання актуалізації розробки містобудівної документації для забезпечення спроможності територіальних громад видається актуальним.

Інфраструктурний розвиток громади є ядром її спроможності, про це яскраво свідчить перелік критеріїв, розроблених для моніторингу спроможності територіальних громад, представлених на Порталі спроможності територіальних громад [7]. Так, на зазначеному Порталі наведено 15 показників, згрупованих за трьома блоками: демографія, інфраструктурний розвиток та фінансове забезпечення. Як бачимо, розвиток інфраструктури є стрижневою проблемою спроможності.

Задля розвитку інфраструктури територіальної громади необхідною є актуальна містобудівна документація, важливими новелами вітчизняного законодавства є розробка у цьому напрямі Комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади.

Зупинимось дещо детальніше на тому, що ж таке комплексний план та які обов'язкові компоненти він повинен містити. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів, а також послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території [1].

Щодо складу структури та особливостей, то [4]:

– Комплексний план міститиме просторові дані, метадані та інші елементи, що складають його проектні рішення, і розробляється у формі електронного документа.

– Строк дії комплексного плану не обмежується.

– Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік.

– Комплексний план підлягає експертизі містобудівної документації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

– Комплексний план підлягає стратегічній екологічній оцінці.

– Комплексний план розглядається і затверджується сільською, селищною, міською радою протягом трьох місяців з дня його подання.

Окрім того варто розрізнити комплексний план та концепцію інтегрованого розвитку територіальної громади, оскільки концепція – це документ стратегічного планування, що не є містобудівною документацією [8].

Ключовими особливостями концепції інтегрованого розвитку території територіальної громади є те, що вона:

– визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові, соціально-економічні пріоритети розвитку території;

– є вихідними даними для розробки містобудівної документації;

– відповідає державним та регіональним програмам та затверджується відповідними органами місцевого самоврядування;

– може розроблятися на замовлення ОМС з залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади.

**Висновки.** Таким чином, для забезпечення спроможності територіальної громади важливим є розвиток інфраструктури, для забезпечення якого надзвичайно актуальним та значущим є розробка містобудівної документації. Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади – є новим документом, який територіальні громади тільки починають розробляти, але його характер та специфіка інтегрують у собі одночасно містобудівну документацію та документацію із землеустрою.

Згідно Державної стратегії регіонального розвитку сталий розвиток – забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь [3]. Відповідно до усталених позицій концепт сталого розвитку включає економічний, соціальний та екологічний компонент. Коли ми ведемо мову про інфраструктурну спроможність як складову



сталого розвитку, то варто зазначити, що відповідно до кожного з окреслених компонентів інфраструктура має важливе значення. Так, відповідно до економічного компоненту розвинена інфраструктура є фактором інвестиційної привабливості, потенціалу до реального розміщення інвестицій, розміщення виробничих та економічних об'єктів тощо. У плані соціального компоненту – основою комфортної життєдіяльності мешканців громади, зручності та привабливості для громадян. У екологічному аспекті розвиток інфраструктури також передбачає свідоме використання наявних ресурсів та врахування необхідності дотримання екологічних протоколів.

Разом з тим, враховуючи виклики війни, варто розуміти, що кошти, яких потребуватимуть громади для відновлення інфраструктури у повоєнний час є досить значними, а тому, гостро поставатиме два питання: концептуальний підхід до використання ресурсів та відновлення інфраструктури та джерела залучення коштів.

Якщо мова про пошук джерел для залучення коштів, то зазначене питання, на наш погляд, повинно стосуватися загальнодержавного виміру як мінімум у частині відбудови зруйнованої інфраструктури. Друге ж питання – питання обрання шляху використання наявних ресурсів, тобто концептуального підходу до відновлення інфраструктури – це питання територіальної громади. Відповідно, обов'язковою для відбудови є критична інфраструктура територіальної громади. Конче важливо аби в основу відбудови територіальних громад було покладено концепт раціонального та повноцінного відновлення. Важливим є усвідомлення необхідності відходу від позиції тимчасового будівництва або часткового відновлення на користь повноцінної, хоча, можливо і поетапної відбудови.

Враховуючи зазначене, важливо усвідомлювати, що інфраструктурна спроможність нерозривно пов'язана зі сталим розвитком територіальних громад, фактично, вона є засадничою основою подальшого сталого розвитку.

Повоєнне відновлення нормального функціонування має розпочинатися саме з розбудови інфраструктури та забезпечення інфраструктурної спроможності територіальних громад.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Брикайло Ю. Комплексний план просторового розвитку території, зміна цільового призначення та інші новели. *Dreamdim* : веб сайт. URL: <https://dreamdim.ua/ru/kompleksnyj-plan-prostorovogo-rozvytku-terytoriy/>

2. Давтян С., Липовська С. Використання інструментів реінжинірингу для оптимізації адміністративних процесів у територіальних громадах. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 23. С. 107–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2018\\_23\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_23_14) (дата звернення: 12.08.2022).

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/2027#Text> (дата звернення 12.08.2022).

4. Лесик О., Тодорова О. Просторове планування територій в Україні: державно-управлінський аспект. *Наукові перспективи*. 2021. Вип. 4(10) (квітень). С. 88–105.

5. Методика формування спроможних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.08.2022).

6. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель. Проект Закону прийнятий Верховною Радою (набрання чинності: 24.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 09.08.2022).

7. Портал спроможності територіальних громад. URL: [https://www.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbd81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD\\_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk](https://www.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbd81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk) (дата звернення: 10.08.2022).

8. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель. Проект Закону прийнятий Верховною Радою. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 12.08.2022).

9. Hammer, Michael, and James Champy. *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, revised and updated. Collins, 2003. 623 p.