

*Ю. В. Бокови́кова,*  
к.держ.упр., доц.,  
доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

## **ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

*Розглянуто причини необхідності змін, запропоновано можливі підходи до управління змінами на рівні територіальної громади, зокрема: комплексний інформатизаційний; програмно-цільовий; соціально-психологічний та політичної незаангажованості місцевих чиновників.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, громада, управління змінами.

Прагнення до демократизму суспільних відносин, забезпечення сталого розвитку, підвищення рівня життя населення вимагає відповіді на питання: яким чином будуть відбуватись зміни на територіях, яку роль відіграватиме територіальна громада у цьому процесі, чи потрібно та можливо управляти змінами. Суспільно-політичні, економічні та соціальні перетворення в українському суспільстві кінця 2013 – початку 2014 р. переконують у давно назрілій потребі у змінах, але разом з тим свідчать про недостатнє усвідомлення механізмів, методів та інструментів змін.

Жителі населених пунктів, об'єднані у територіальні громади, є потужним ресурсом змін, центром, навколо якого зміни мають відбуватись, генератором ідей, тому обрана тема є вкрай актуальною та пов'язана з практичною розробкою та реалізацією завдань щодо розвитку територій.

Питанням розвитку територіальних громад присвячені праці багатьох учених, зокрема В. Бабаєва (міське господарство), О. Коротич і Н. Мельтюхової (структурно-функціональні перетворення), Ю. Куца та В. Мамонової (сталий розвиток територій), О. Лазор і Н. Фоміцької (інституціональні зміни), інших. Виходячи з того, що територіальна громада є системо утворюючим елементом суспільства, який залишається у стані пошуку шляхів розвитку, доцільно більш детально розглянути можливості управління змінами саме на рівні громади.

*Мета статті* – з'ясувати підходи, що мають використовуватись у процесі управління змінами на рівні територіальної громади.

Дефініція «управління» визначається як вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою преведення його (об'єкт) у бажаний стан за допомогою певних механізмів, методів та використання інструментів. Отже має існувати конкретний об'єкт і наше уявлення про те, яким він має бути після управлінських впливів.

Складність нашого дослідження полягає у тому, що управління змінами – такий процес впливу, який на початку менш/мало стосується конкретних об'єктів, визначає, що концептуально має змінитись (процес впливу на майбутнє). Тому на першому етапі управління змінами важливо усвідомити, що цей процес не може мати жорстких термінів, адже прагнення до досконалості у соціально-економічному середовищі це процес перманентний.

Управління змінами на рівні територіальної громади має відбуватись на користь громаді, яка внаслідок таких змін отримає матеріальні, соціальні, екологічні зиски, має право і зацікавлена приймати активну участь в управлінні. Тому управління змінами в громаді не відповідає класичним підходам, що використовуються у менеджменті організацій та розглядають управління змінами як діяльність вищого менеджменту щодо пристосування структури організації, технологій, працівників до викликів зовнішнього середовища. У нашому випадку громада одночасно є зовнішнім середовищем щодо органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), базисом (підґрунтям) та можливістю його існування та внутрішнім середовищем, адже громада власне має владу. Отже, управління змінами в територіальній громаді не обмежується діяльністю ОМС, має починатись у громаді, реалізовуватись з її допомогою, контролюватись нею, здійснюватись спільно громадою та ОМС.

Серед причин, що визначають необхідність змін у територіальних громадах, за Ю. Шаровим [6, с. 12], можна виділити:

– правові – зміна законодавчої бази, децентралізація управління, потреба у закріпленні способів та інструментів самоврядної діяльності у

державних(Закон про місцевий референдум) та локальних актах (Положення про громадські ініціативи тощо);

– економіко-фінансові – різноманітність господарюючих суб'єктів на території громади, падіння рівня зайнятості населення та його платоспроможності, залежність розвитку громади від надходжень до місцевого бюджету та ін.;

– соціально-політичні – поява осередків нових партій, рухів, фондів, громадських організацій, збільшення потреб населення при зменшенні фінансових та зношенні матеріальних ресурсів тощо;

– технологічні – розвиток комп'ютерних технологій, загроза виникнення техногенних катастроф; небезпека у експлуатації застарілого обладнання;

– природні – забруднення та охорона навколишнього природного середовища та погіршення здоров'я населення в умовах забруднення;

– особистісні – невдоволення власним життям, соціальна напруга в колективах, невизначеність у майбутньому, недовіра владі тощо.

Перелічені причини свідчать про те, що в територіальних громадах накопичилась та продовжує збільшуватись критична кількість проблем, які гальмують та обмежують територіальний розвиток, переконливо доводять необхідність упереджувального управління – управління змінами.

Разом з тим сприяти процесу управління змінами у громаді мають:

– гнучкість організаційних структур в ОМС, які мають право самостійно їх визначати;

– відсутність протиріччя в цілях, яке є нелогічним з огляду на прагнення наступності місцевої влади;

– протидія організаційній інертності як відповідь на потреби громади, що змінюються;

– використання управлінських стилів керівництва залежно від ситуації;

– вимоги громади у впровадженні системних перетворень, прийнятті інноваційних рішень тощо.

Слід наголосити на використанні наступних підходів у процесі управління змінами. Базовим вважаємо використання комплексного підходу,

що полягає у одночасному врахуванні нагальних потреб територіальної громади, збалансованій діяльності державних та самоврядних органів, розвитку форм прямого народовладдя. Можна стверджувати, що програмним документом, який демонструє даний підхід, є Концепція реформування місцевого самоврядування [2], затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. Даний документ визначає шляхи і способи розв'язання проблем територіальних громад з огляду на територіальну основу діяльності органів місцевого самоврядування, їх матеріальні, фінансові та організаційні ресурси, розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг, удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, залучення населення до прийняття управлінських рішень.

Разом з тим слід зазначити, що реалізація даної концепції потребує уточнення деяких питань. Зокрема, концепція передбачає змінити статус місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території. Вважаємо, що необхідно уточнити обсяг контрольно-наглядових повноважень стосовно ОМС, адже такими повноваженнями володіють також і органи прокуратури.

Координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади також треба конкретизувати, оскільки поряд з іншими на територіях працюють інспекції, що від імені держави реалізують завдання реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у різних сферах господарської діяльності за суб'єктами господарювання, влади, громадянами. Отже, інспекційна діяльність має носити неупереджувальний характер, що можливо лише за відсутності будь-яких впливів (координації), забезпечить розподіл повноважень, дасть можливість уникнути додаткового тиску на ОМС і підприємців.

Формуючи стратегії управління змінами з використанням комплексного підходу, слід зважувати на можливості територіальних громад та їх фактори розвитку: територіальний, фінансовий, природний, інформаційних технологій, відкритості влади, взаємодії з громадськістю та суб'єктами господарювання, які детально розглянуто нами в окремій статті.

Серед підходів, що мають використовуватись у процесі управління змінами на рівні громади, слід виділити політичну незаангажованість місцевих чиновників. Погоджуємося з думкою О. Радченка [4, с. 16] стосовно не обрання, а кооптування районних рад, коли всі обрані очільники населених пунктів (які щоденно працюють на своїй посаді, якнайкраще розуміють та мають відстоювати інтереси односельців) автоматично стають депутатами районної ради. Голова районної ради також обирається окремо відкритими прямими виборами, що забезпечить справедливе представництво громад, відстоювання їх інтересів, професійність діяльності ОМС. На користь цього підходу говорить і той факт, що більшість рішень органів ОМС стосується господарських, організаційних та фінансових, а не політичних питань. З іншого боку, практика діяльності представників фракцій політичних партій у радах різних рівнів свідчить про ускладнення прийняття управлінських рішень через неузгодженість політичних позицій, що гальмує розвиток територій.

Забезпеченню демократичної гнучкої та ефективної організації управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні має сприяти інформатизаційний підхід, якому відповідає принцип повсюдної інформатизації, що має реалізовуватись у контексті відкритості та прозорості діяльності влади. Завдяки використанню цього підходу при управлінні змінами, громадяни отримують дієвий важіль впливу на розвиток громади, ОМС, а місцева влада – налагоджений інтерактивний канал зворотного зв'язку. Так, у новому управлінні, що характеризується повсюдною інформатизацією, демократизм відносин проявляється у процесі прийняття рішень, який базується на узгодженості позицій громадян та договорі між ними та місцевою владою [1]. Збільшення суспільних викликів, вимог до місцевої

влади потребує управління в умовах мережевого суспільства, яке все більше включає електронні форми взаємодії – форуми, комісії, демократично організовані групи. Така взаємодія дозволить ОМС визначитися з найбільш активно налаштованими групами, постійно з'ясовувати їх бачення розвитку громади, своєчасно спрямовувати зміни в залежності від потреб населення.

Прагнення до досконалості у соціально-економічному середовищі (у громаді) це процес постійний та природний. В умовах суттєвої обмеженості ресурсів, що причиняє неможливість досягнення цілей розвитку територіальних громад, виникає потреба у досягненні конкретного, як правило довгострокового, результату, що повинен бути достатньо об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним. Тому особливого значення набуває програмно-цільовий підхід і його відповідний інструмент – програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів.

Програмно-цільове управління вчені розглядають як спосіб розробки та реалізації управлінських рішень, які знаходять втілення в комплексі взаємопов'язаних заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби у вирішенні як правило комплексної проблеми, загальних цілей та підцілей, робіт та ресурсів, об'єднаних у цільову комплексну програму, необхідних і достатніх для розв'язання комплексної проблеми [7, с. 212]. Програмно-цільовий підхід в управлінні необхідний для ув'язки цілей місцевої політики, які викладені в генеральних планах з цільовими програмами розвитку, і таким чином пов'язує майбутні зміни з сучасним баченням цих змін з боку ОМС та громади, що змінюється та потребує змін середовища. З використанням програмно-цільового підходу при плануванні змін розвиток громади вдається закономірним та досягається завдяки безперервності та удосконаленню управління, узгодженості цілей, інтеграції інтересів, адекватності поставлених завдань, підвищенню ефективності виконання рішень тощо [5].

Використання соціально-психологічних підходів в управлінні змінами зокрема принципу переконання і залучення передбачає формування умов для впровадження змін за допомогою застосування поведінкових механізмів.

Поведінкові механізми дають змогу створити умови для сприяння змінам і базуються на твердженні, що успіху можна досягти тоді, коли персонал розуміє причини змін, своє місце в цих процесах, працівники сприяють змінам на всіх етапах, довіряють ініціаторам змін, вірять у те, що будуть враховані їх інтереси, мають право погоджуватися чи не погоджуватися з певними змінами, керівники є прибічниками змін і очолюють роботу з організаційного розвитку [3, с. 176].

Через переконання і залучення можна уникнути розриву між плануванням і впровадженням змін. Переконувати та залучати необхідно як управлінців, так і жителів територіальної громади. Як метод доцільно використовувати адаптацію до змін шляхом компромісів, угод та переговорів, що дає змогу уникнути конфліктів.

Настання кризи соціальному у середовищі - це своєрідний поштовх, що свідчить про необхідність змін та можливість їх якнайшвидшого запровадження. Місцевій владі вкрай важливо своєчасно відреагувати на такий виклик, залучити громаду до планування змін, визначити роль населення у процесі управління, а також розпочати зміни у ОМС (виконкомі, службах тощо).

Таким чином, доцільно виділити такі підходи до управління змінами на рівні територіальної громади:

- комплексний підхід, що полягає в одночасному врахуванні нагальних потреб територіальної громади, збалансованій діяльності державних та самоврядних органів, розвитку форм прямого народовладдя;
- політичної незаангажованості місцевих чиновників;
- інформатизаційний підхід, якому відповідає принцип повсюдної інформатизації, що має реалізовуватись у контексті відкритості та прозорості діяльності влади;
- програмно-цільовий підхід і його відповідний інструмент – програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів;
- соціально-психологічний підхід, що передбачає формування умов для впровадження змін за допомогою застосування поведінкових механізмів.

Подальші розвідки в даному напрямку мають бути спрямовані на конкретизацію інструментів реалізації визначених підходів стосовно суб'єктів змін на рівні територіальної громади.

### Список використаних джерел:

1. Електронное правительство, менеджмент, знания и административные реформы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.politex.info/content/view/140/30/>
2. Концепція реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. *Корецький М. Х.* Стратегічне управління : навч. посіб. / М. Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Дацій. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 240 с.
4. *Радченко О. В.* Модель формування регіональних органів представницької влади в Україні / О. В. Радченко // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : зб. матеріалів конф. / за наук. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, С. В. Малікова, О. А. Тертишної. – Херсон : Грінь Д. С., 2013. – 180 с.
5. *Стеченко Д. М.* Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські записки: часопис Хмельницького ун-ту управління та права. – 2007. – № 3. – С. 167–172.
6. *Шаров Ю. П.* Управління змінами : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 76 с.
7. *Шершньова З. Є.* Стратегічне управління : підруч. / З. Є. Шершньова. — 2-ге вид. перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.

### ***Vokovykova Yu.V.* Approaches to Change Management at Territorial Community Level.**

Reasons for necessity of changes have been considered, possible approaches to change management at the level of territorial community have been proposed, in particular: comprehensive informatization; target-oriented; socio-psychological, and political impartiality of local officials.

**Key words:** local government, community, change management.

### ***Боковикова Ю. В.* Подходы к управлению изменениями в территориальной громаде.**

Рассмотрены причины необходимости изменений, предложены подходы к управлению изменениями в территориальной громаде, в частности: комплексный, информатизационный, программно-целевой, социально-психологический и политической незаангажированности местных чиновников.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, община, управление изменениями.