

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-ме вид./уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036/
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні/схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р// Офіц. вісн. України. 2014. № 30. Ст. 831.
4. Методика формування спроможних громад/затв. Постановою Кабінету Міністрів України 8 квіт. 2015 р. № 214 (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п/>
5. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід// Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукаДержУпр. 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
6. Офіційний сайт Проекту “Доступна та якісна правова допомога в Україні”. URL: <http://qala.org.ua/uk/>
7. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Проект USAID ДІАЛОГ. Київ: АМУ, 2015. 40 с.
8. Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” (реєстр. № 5000) від 15 верес. 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032/
9. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>.
10. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

Надійшла до редколегії 08.11.2016 р.

УДК 352.07

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Фоміцька Н. В.,

*к.держ.упр., доц., завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України,
м. Київ*

Розкрито теоретичні основи процесу децентралізації та доведено його вплив на якісні зміни інституцій публічного управління на місцевому рівні, встановлено взаємозв'язок між поняттями “централізація” та “інституціоналізація”.

Ключові слова: централізація, інституціоналізація, модель публічного управління, самовряд-на інституція, територіальна громада.

Fomitska N. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Head of Public Management and Administration Department,
Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv*

THE INSTITUTIONALIZATION IN THE PROCESS OF POWER DECENTRALIZATION

The paper explores the theoretical basis of decentralization process and provides evidence of its impact on qualitative changes in public administration institutions at the local level; interrelation between the notions of ‘centralization’ and ‘institutionalization’ is proven.

Key words: centralization, institutionalization, public administration model, self-governed institution, territorial community.

Питання зміни моделі публічного управління в Україні, життєздатності адміністративно-територіальних одиниць поступово стає все більш актуальним. Понад два десятиліття управління державою стало специфічним міксом управлінських моделей зі значним тягарем досвіду радянських часів, при якому реальну владу ніяким чином не було передано на низовий рівень управління, тобто рівень територіальних громад. Декларація законодавством широкого спектра повноважень органів місцевого самоврядування та самостійності у вирішенні місцевих справ і до сьогодні не підкріплена жодним із механізмів, які встановлюються державою.

Питання функціонування системи публічного управління на місцевому рівні широко досліджувалися з різних точок зору в роботах таких провідних вітчизняних науковців у галузі державного управління, як В. Вакуленко, І. Дегтярьова, І. Коліушко, О. Коротич, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова та ін. З початком більш інтенсивного здійснення процесу децентралізації в Україні кількість досліджень щодо зміни моделі місцевого управління значно зростає. Зокрема, дослідженню питань децентралізації присвячено роботи В. Величко, Ю. Набатової, М. Попової, А. Чернобай та ін. Однак підходи дослідників щодо наукового обґрунтування процесу децентралізації значно різняться. На сьогодні відсутній усталений єдиний підхід у розумінні даного питання.

Метою статті стало обґрунтування впливу процесу децентралізації на якісні зміни інституцій публічного управління на місцевому рівні, доведення використання теоретичних основ у процесі інституціоналізації самоврядних органів на сучасному етапі управлінських перетворень в Україні.

Сьогодні в Україні не враховується пріоритетність розвитку територій порівняно з функціонуванням бюрократизованої системи державного управління, при якому інформаційні потоки не передбачають дієвого зворотного зв'язку. Недосконалість системи місцевого управління проявляється уже з основ побудови структури і визначення рівнів управління. Тому в науковців виникали теоретичні позначення різниці чи однаковості моделей і механізмів управління на місцях, такі як “територіальний рівень”. Один із підходів до визначення поняття “територіальний рівень управління” є таким, що передбачає – управління на даному рівні здійснюється “органами влади, побудова яких визначається одними законодавчими актами, однотипною моделлю управління та державними інституціями з відповідними повноваженнями (функціями), що реалізуються у певній цілісності в єдиному механізмі державного управління” [1]. Зміна, зокрема, інституцій публічного управління приводить автоматично до зміни моделі і механізмів. Це об'єктивний системоутворювальний процес, і він може проходити як екстенсивно так і інтенсивно. Останнє визначається політичною волею, а саме прийняттям відповідних законодавчих та нормативно-правових актів.

Тому можна стверджувати, що в Україні розпочався саме інтенсивний процес перетворення моделі місцевого управління, який базується на упровадженні передових досягнень науки, оскільки поштовхом до зміни моделі, а відповідно, і інституційних основ управління на територіальному рівні стало прийняття Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [2] та реалізація процесу децентралізації. Саме це закладає підвалини інституціональних змін на місцевому рівні, оскільки різні адміністративно-територіальні одиниці матимуть різні владні інституції, а відповідно, моделі й механізми управління та взаємодії органів влади (рис. 1).

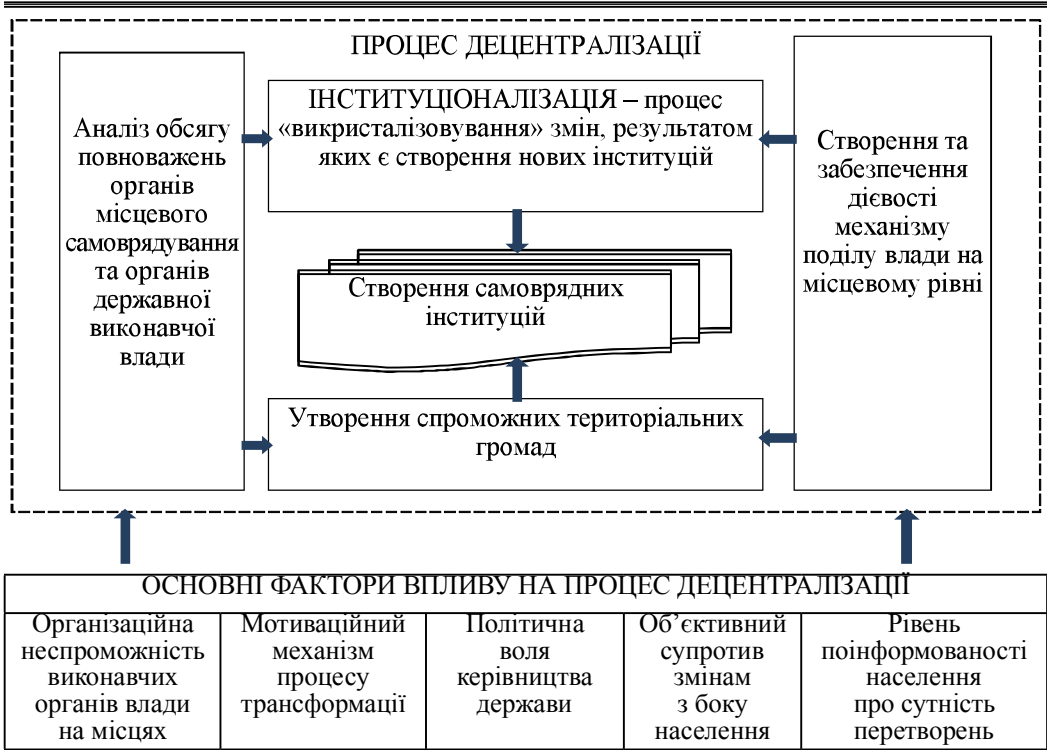


Рис. 1. Зв'язок процесів децентралізації та інституціоналізації самоврядних інституцій

Метою таких дій із боку центральних органів влади стало бажання покласти відповідальність, згідно з положеннями управлінської науки та виходячи з досвіду передових демократичних держав, на місцеві органи влади за розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Саме створення такої моделі управління, за якої відповідальність є наслідком реалізації повноважень владними інституціями, повинне передбачати наявність дієвого інституту місцевого самоврядування, зокрема сильних територіальних громад. Основною умовою таких перетворень повинне стати те, що територіальні громади зможуть реально реалізувати надані їм повноваження, забезпечувати надання якісних управлінських послуг населенню.

Зараз виконавчі органи місцевого самоврядування не мають реальної змоги не лише забезпечувати якість послуг – вони просто не здатні їх надавати, і на кожному рівні існує своя проблема, що визначається моделлю управління. Те, що органи місцевого самоврядування на рівні області і району не можуть впливати на реалізацію власних рішень, оскільки не мають своїх виконавчих органів, широко і неодноразово обговорювалося в наукових колах. Крім того, у ратифікованих Україною міжнародних документах (Європейська та Світова хартія місцевого самоврядування, 1985 р.) закладено вимоги щодо створення виконавчих органів районних і обласних рад. Таким чином, із метою виконання окремих положень цих нормативних актів передбачаються інституційні зміни в Україні на рівні району і області.

Процеси, що вказують на неспроможність сільських та невеликих селищних рад виконувати повноваження, надані їм законами України, стали очевидними не

лише для тих, хто їх повинен реалізовувати, а і для тих, хто створював таке законодавство. Виконкоми сільських і селищних рад працюють на громадських засадах, крім голови і секретаря виконкому, тому здатність реалізовувати рішення, які приймає представницький орган влади, є не лише сумнівною – вона є здебільшого неможливою. Лише зміна підходів чи до обсягу функцій органів місцевого самоврядування, чи в цілому до зміни моделі управління може поліпшити стан виконавчого забезпечення власних рішень. У самоврядного виконавчого органу влади крім зобов'язання виконувати рішення є повноваження щодо підготовки його проекту, а значить, є можливості певним чином впливати на прийняття рішення депутатами ради. Оскільки виконавчим органом для обласних і районних рад є орган державної виконавчої влади, то таким чином порушуються принципи самоврядності. А для виконкомів сільських і селищних рад проекти рішень мають чітко окреслений суб'єктивний характер, оскільки реальними розробниками їх є лише посадові особи місцевого самоврядування, тобто голова і секретар. Тому діяльність виконкомів місцевих рад в Україні повинно бути переглянуто, виходячи з наукових основ територіального управління та передового світового, зокрема європейського, досвіду.

Реальними спробами зміни моделі місцевого управління в Україні стали дії керівництва держави щодо прискорення процесу децентралізації. Цей процес передбачає передачу владних повноважень від центральних до місцевих органів влади, а саме до органів місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається у широкому сенсі “перерозподіл влади”. Постає питання, чи дійсно в Україні проходить саме процес децентралізації, оскільки обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залишається незмінним. Виходячи з основ теорії управління, а саме згідно з принципом поділу влади – поділяється не сама влада, а механізм її здійснення, – можна стверджувати, що сучасні перетворення територіальних громад є процесом децентралізації. Значна частина науковців і практиків концентрує увагу насамперед на обов'язках повноважень органів самоврядування, на відміну від розроблення механізмів їхньої реалізації. Тому з метою здійснення процесу децентралізації постає питання щодо спроможності територіальних громад реалізовувати наданий їм законодавством обсяг повноважень.

Із прийняттям Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [2] питання спроможності територіальних утворень базового рівня стало предметом обговорення науковців і практиків управління. Постало завдання щодо встановлення підходів до однозначного розуміння змісту поняття “спроможність”. На сьогодні українське законодавство визначає спроможні територіальні громади як “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання 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” [3]. Виникає доречне зауваження щодо даного визначення стосовно відповідності об'єднання громад і їхньої спроможності, оскільки саме по собі об'єднання громад не може гарантувати їхню спроможність. Як було показано вище, самоврядні інституції, що існують на сьогодні, через об'єктивні обставини неспроможні реалізовувати належною мірою надані їм повноваження, а значить, надавати управлінські послуги. Лише зміна інституційного забезпечення, а саме зміна самоврядних інституцій, здатна вплинути на якість надання послуг населенню.

Проте науковці здебільшого концентрують свою увагу на перебігу і стані здійснення децентралізації в Україні. Аналіз останніх публікацій та обговорень процесу децентралізації та створення спроможних територіальних громад в Україні дає підстави стверджувати, що основну увагу науковців прикуто до змін фінансування об'єднаних територіальних громад як основи їхньої життєспроможності. Зокрема, Ю. Набатова та Т. Ус наголошують, що “відповідно до Бюджетного кодексу, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані” [4]. Таким чином, політика керівництва держави щодо фінансування територіальних громад може стати лояльною вибірково і стосується лише тих, хто погодився об'єднатися. Усе це вказує на прояви примусового об'єднання громад, без належної поінформованості населення про інші, крім фінансових, причини їхнього об'єднання чи необ'єднання. Ці тенденції не є новими у світовій практиці. Зокрема, у дослідженнях В. Величко акцент ставиться саме на такому характері трансформаційних процесів: “...переважна більшість країн історично сформувалися не шляхом добровільного об'єднання автономних спільнот, а пройшли тривалий час будівництва, що супроводжувався авторитарними тенденціями” [5].

Отже фінансове спонукання держави до об'єднання територіальних громад, яке передбачене внесенням змін до формування місцевих бюджетів “починаючи з 2015 року шляхом введення таких нових видів трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція” [4] та значної кількості інших змін, є очевидним. Фінансова стимуляція процесу “добровільного” об'єднання громад пояснюється бажанням центральних органів перш за все зменшити організаційний тиск на управління місцевими справами. На це вказують дослідження А. Чернобай та В. Чайковської, які стверджують, що “чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями” [6] є саме тим шляхом, який змінить ситуацію управління на місцях до кращого.

Крім того, доречно зазначити, що на об'єктивність і науково передбачений процес управлінських трансформацій у зміні моделі місцевого управління вказує те, що процесуальний підхід до змін передбачає перехід від локальних модифікацій елементів системи до комплексного перетворення їх. Тобто те, що процес об'єднання територіальних громад має на перших етапах локальний характер, повністю відповідає теоретичним положенням. Система управління за одночасної зміни всіх ланок може втратити свою життєздатність. За такого підходу можуть відбуватися процеси поглиблення управлінської кризи.

Однак не всі підходи у здійсненні інституційних змін у системі місцевого самоврядування є виваженими зі значної кількості причин. Найперше – поінформованість населення про процеси децентралізації. Вона є низькою і однобічною. Зовсім відсутнє пояснення необхідності інституційних змін на територіальному рівні, а саме – чому замість райдержадміністрацій будуть створені виконкоми районних рад. Для пересічного громадянина ці зміни в розумінні природи реалізації функцій управління пов'язано лише зі зміною назви. Справжня сутність децентралізації як наближення управлінських послуг до населення залишається поза увагою інформаційних роз'яснень. Саме на такий аспект здійснення реформ в Україні вказує М. Попова:

“Українська практика останніх років показала, що надмірна централізація влади призводить до погіршення справ на місцях, що спричиняє за собою збільшення протестного настрою громадян. Коли відповідальність за надання послуг і забезпечення інфраструктури децентралізована, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і доходів, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень” [7]. Таким чином, для кожної громади необхідно вказати на конкретні переваги об’єднання не лише загальними положеннями з реформ, а які саме заходи будуть здійснені в конкретному селі, селищі, місті, як зміниться управління і що залишиться незмінним і чому саме так. Реалізація такого підходу вимагає включення мотиваційного механізму у здійснення реформ, який, на жаль, не було враховано при визначенні меж новоутворених територіальних громад “згорі”. Крім того, у цьому процесі слід враховувати так званий опір змінам, за якого мотивація до змін є надзвичайно низькою навіть при виражених перевагах результатів у процесі здійснення трансформацій. А особливо цей опір стає великим з боку тих груп населення, для яких зміни мають очевидний негативний наслідок.

Такий характер розуміння трансформаційних процесів викликає несприйняття в державних службовців, оскільки виникає парадоксальна ситуація, коли реформи щодо децентралізації повинні здійснювати працівники тих державних інституцій, які будуть ліквідовані. Тобто працівники районних державних адміністрацій мають негативну мотивацію щодо запровадження реформ, оскільки вони можуть залишитися без роботи з ліквідацією державних виконавчих органів влади на рівні району. Гарантій їхнього переходу як кваліфікованих працівників до іншої виконавчої структури, а саме виконкому ради, немає. А враховуючи заполітизованість управління на місцях, у багатьох випадках державні службовці місцевих державних адміністрацій, особливо керівники, не матимуть подальшої державної служби.

Тому для реалізації управлінських реформ, а саме здійснення децентралізації влади та забезпечення життєспроможності територіальних громад, необхідна робота щодо організаційного забезпечення цих процесів та включення мотиваційних механізмів. Шляхами такого упровадження може стати створення аналітично-інформаційних груп, які б могли оцінити перспективи розвитку певної території в контексті здійснення управлінської реформи і вказати на конкретні переваги як для територіальних громад, так і для виразників їх інтересів – депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, крім того, виходячи з нинішньої реальної неспроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості забезпечити реалізацію всіх наданих їм повноважень, вказати на необхідність перерозподілу їхнього обсягу між іншими органами влади. Такі заходи є первинними в реалізації реформ будь-якого роду, оскільки, як зазначалося, навіть позитивні зміни породжують на першому етапі супротив тих, до кого вони відносяться. А зміна владних інституцій на місцях зачіпає інтереси кожного громадянина.

Таким чином, процес побудови нової моделі управління, зміни адміністративно-територіального устрою, утворення нових владних інституцій в Україні має спиратися на наукові напрацювання. Виходячи з того, що інституціоналізація є упорядкованим процесом з певною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки, виникає необхідність встановлення правил, відповідно до яких будуть формуватися нові – за обсягом повноважень і реальною здатністю їх виконувати – інституції місцевого самоврядування. І як було доведено, у першу чергу це стосується не стільки представницьких органів влади, стільки виконавчих. Інституціоналізація, свого роду є процесом “викристалізовування” змін, результатом яких є створення нових

інституцій. Принципово ці інституції не можуть бути новими, проте їхні повноваження, структура, спосіб функціонування мають відбивати ті зміни, що відбуваються в органах місцевого самоврядування, територіальних громадах. Тобто така трансформація повинна дати місцевим органам влади можливість задовольняти потреби членів територіальної громади в первинних управлінських послугах, забезпечувати життєспроможність громади. До того ж зміни, що відбуваються в організації діяльності органів місцевого самоврядування, мають бути спрямованими на створення таких самоврядних інституцій, які могли б забезпечити реалізацію повноважень, наданих їм законодавством. Саме це є основним критерієм спроможності громади. Тобто законодавчому органу влади в Україні необхідно терміново виробити єдиний підхід до трансформаційних процесів на місцях з метою дійсно створення спроможних територіальних громад, а не закладення суспільного експерименту з подальшими важко прогнозованими наслідками, що може стати основою для подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Фоміцька Н. В. Реалізація державної влади на територіальному рівні: автореф. дис ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Харків, 2007. 19 с.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran87#n87>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
4. Набатова Ю. О., Ус Т. В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів//Ефективна економіка: електрон. наук. фахове вид. 2015 № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>.
5. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід//Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. Доступне також у PDF: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf.
6. Чернобай А., Чайковська В. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні//Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України. 2015. № 2. С. 103–109. Доступне також у PDF: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/chernobaj.pdf>.
7. Попова М. Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад//Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 54. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1007/Popova%20Detsentralizatsiya%20vlady.pdf?sequence=1>.

Надійшла до редколегії 15.11.2016 р.

УДК 35.072.2

МОДЕЛЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Марехін С. В.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Розглянуто модель системи управління якістю в місцевих органах влади. Визначено і проаналізовано елементи даної моделі. Розглянуто етапи упровадження системи управління якістю в місцевих органах влади, їхні цілі та зміст.

Ключові слова: управління якістю, система управління якістю, місцеві органи влади, публічне управління.