

Наталія Зелінська

доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К.Д.Ушинського», к.держ.упр.

МЕХАНІЗМ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто проблеми формування та дії складових комплексного механізму багаторівневого управління в Україні на рівні місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації та визначено шляхи їх вирішення.

Ключові слова: механізм багаторівневого управління, реформа органів публічної влади місцевого рівня, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада.

Natalia Zelinska

associate professor of Administration of Educational Institutions and Civil Service of South
Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynskiy, PhD in Public
Administration

MECHANISM OF MULTILEVEL GOVERNANCE IN UKRAINE AT THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES LEVEL UNDER DECENTRALIZATION

Introduction. Decentralization in Ukraine introduces significant changes into the administering system on the local self-government public bodies level. The political, legal and organizational determinants in their complex interaction become the basic components of the administering mechanism. Therefore, at the time being, it is absolutely logical to explore these elements while forming the managerial structures on the local level.

Originality. As of now, the problem of forming the complex administering mechanism on the local self-government public bodies level in terms of carrying the decentralization out hasn't been researched enough.

Purpose. The article is aimed at analyzing the problem the complex administering mechanism elements' functioning issue on the local self-government public bodies level in terms of decentralization, as well as at isolating the ways of solving it, basing on the current Ukrainian legislation, and the scientists' researches.

Results. Administering mechanism on the local self-government public bodies level is one of the crucial ones within the state's power organization, thus, its forming and refinement has to be taken with particular attention, and has to be balanced out, basing on comprehensive justification of the methodological and practical issues, and considering the whole complex of conditions and factors of the economical, social, international, socio-political changes nature, and it is also exceedingly important to define the development prospects both on the national and regional levels as accurately as possible.

The political, legal and organizational determinants in their complex interaction become the basic components of the administering mechanism. All the elements of the administering mechanism have to be interconnected and to interact in a complex way. While forming this mechanism, the authorities' actions have to be thoroughly balanced out, and based on reliable local information.

At the time being, implementing reforms into the educational sphere on the local level is a fairly good example of the multilevel administering mechanism's imperfections.

Conclusion. In order to organize the effective and high-quality functioning of the local self-government public bodies level in terms of decentralization, it is necessary to develop an effective administering mechanism, basing on the political, legal and organizational determinants. For this purpose, it is plausible to: define the strategy of developing different industries on the communities' territory; analyze the regulatory framework of the reforms on the local level to choose the alternatives, specify its provisions, and eliminate the discrepancies; create new structural divisions on the local level, considering the possible results of the changes being implemented on the level of a territorial community, district, region.

Key words: multilevel administering mechanism, local level public authorities reform, power decentralization, united territorial community.

Наталья Зелинская

доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби
Государственного заведения «Южноукраинский национальный педагогический
университет имени К.Д.Ушинского», к.гос.упр.

МЕХАНІЗМ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА УРОВНІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В статті розглянуто проблеми формування та дії складових комплексного механізму багаторівневого управління в Україні на рівні місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації та визначено шляхи їх вирішення.

Ключевые слова: механізм багаторівневого управління, реформа органів публічної влади місцевого рівня, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада.

Постановка проблеми

Децентралізація в Україні вносить суттєві зміни до системи управління в Україні на рівні місцевих органів публічної влади. Органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад отримали сьогодні важливе управлінське повноваження – право формування власної системи забезпечення послугами населення своєї громади. Теоретично всі готові до змін. На практиці, коли справа стосується конкретного випадку, доводиться стикатися з проблемами формування дієвих механізмів управління на рівні органів публічної влади місцевого рівня, адже значна частка неспроможних територіальних громад, проблеми забезпечення професійними кадрами, недосконалі комунікації стають значними перепонами до приведення якості послуг до європейських стандартів, підвищення ефективності управління на місцевому рівні тощо.

Така ситуація при реформуванні в Україні не є новою: з 20-х років ХХ століття проводилися глобальні зміни владних структур місцевого рівня – і децентралізація, і надмірна централізація. При цьому завжди базовими складовими механізму управління виступали політична, правова та організаційна детермінанти в їх комплексній взаємодії.

Тому сьогодні видається абсолютно закономірним дослідити саме ці складові при формуванні управлінських структур на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сучасні науковці багато уваги приділяють питанням децентралізації влади, формуванню та дії механізмів управління на різних рівнях органів публічної влади в Україні та за кордоном, формуванню теоретико-методологічних засад реформування в цілому (Ю. Ганущак, М. Іжа, О. Кучабський, І. Дробот, В. Мамонова, Р. Сметанін, Я. Павлович-Сенета, В. Бібік, О. Чернюк, С. Телешун, І. Грищенко, О. Молодцов, Я. Верменич, О. Андрощук, Н. Сорокіна, С. Саханенко, Л. Приходченко, А. Павлюк, Б. Верховод, В. Куйбіда, В. Павленко, А. Ткачук та ін.).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на значний доробок дослідників в галузі реформування органів публічної влади різних рівнів та децентралізації влади, формування багаторівневих механізмів управління в Україні, майже залишається поза увагою науковців та практиків проблема формування комплексного механізму управління на рівні місцевих органів публічної влади в умовах проведення децентралізації.

Мета

Метою статті є на основі чинного законодавства України та досліджень науковців проаналізувати проблеми функціонування базових складових комплексного механізму управління на рівні місцевих органів публічної влади в умовах децентралізації, а також визначити шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу

Механізм управління на рівні місцевих органів публічної влади є одним з базових в організації влади держави, тому до його формування та удосконалення необхідно ставити-

ся особливо виражено, взявши за основу всебічне обґрунтування методологічних і практичних питань, врахувавши весь комплекс умов і чинників економічного, соціального, міжнаціонального, суспільно-політичного характеру змін, а також якомога точніше визначити перспективи розвитку як на загальнодержавному рівні, так і на окремих територіях.

До базових складових механізму управління на рівні місцевих органів публічної влади можна віднести політичну, правову, організаційну детермінанти. До політичної детермінанти ми пропонуємо включити такі компоненти: визначення мети, прийняття рішення (якими методами), політична воля (своєрідний пусковий важіль всього механізму). Ця складова механізму є також визначальною для формування методів реалізації політичного рішення (примус, формування громадської думки тощо).

Правову детермінанту формують: чинне законодавство (Конституція України, закони, підзаконні та локальні нормативно-правові акти тощо), проекти змін, які необхідно внести до законодавчої бази, процеси розробки зазначених нормативно-правових актів.

Організаційна детермінанта включає: територіальні органи загальнодержавних структур; місцеві структури (регіональні, районні тощо), їх взаємозв'язки. Крім того, в цій детермінанті слід враховувати також принципи, критерії та методи, на основі яких діють ці органи, а також їх функції, повноваження, компетенцію тощо.

Всі складові механізму управління мають працювати взаємопов'язано, комплексно. Так, політична детермінанта співвідноситься з правовою шляхом закріплення в законодавчих актах політичного рішення, його легалізації. Політична з організаційною також взаємопов'язані: створюючи організаційні структури, влада отримує від них інформацію, на основі якої приймає управлінські рішення; організаційні структури також втілюють зазначені рішення в життя. Правова та організаційна детермінанти пов'язані між собою через регламентування в нормативно-правових актах повноважень, функцій, компетенції організаційних структур. Ці структури, в свою чергу, надають пропозиції стосовно внесення змін або затвердження нових законодавчих актів у певній галузі управлінської діяльності. Наприклад, іноді спочатку створюються структури, які проводять моніторинг з тієї чи іншої проблеми, а потім на основі їх даних та вироблених рекомендацій приймаються нормативно-правові акти щодо упорядкування в зазначеній галузі.

Для кожного політичного режиму одним з головних завдань є прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень подальшого розвитку тієї чи іншої управлінської сфери. З цією метою необхідно визначити пріоритетні питання та чітко їх сформулювати, розглянути альтернативні варіанти політичних рішень, визначитися з кінцевим варіантом. На впровадження політики, як і на природу проблеми, на яку скеровується політика, впливають соціальне, економічне, технологічне та політичне оточення, а також структура адміністративного апарату, який займається впровадженням політики [1]. Саме від обігу інформації між центром та регіонами стосовно планованих та впроваджуваних змін; від бажання регіональної та місцевих влад виконувати доведені зверху вказівки; від впливу

тієї чи іншої політичної сили в регіоні та від її бачення перспективи рішення управлінської проблеми тощо залежить значною мірою вирішення будь-якого управлінського завдання.

Як зазначає С. Саханенко, основними соціально-політичними інститутами, що формують політичні механізми управління, зокрема і на міському рівні, є органи державного управління, місцеве самоврядування, партії і громадські організації, ЗМІ, організовані групи інтересів та інші виразники інтересів різних шарів суспільства [11, с. 26]. Тобто, на місцевому рівні проходять процеси, які впливають на формування політичних рішень стосовно розв'язання місцевих та загальнодержавних питань.

Адже, розглядаючи стадії циклу політики, необхідно враховувати і певні процеси, а саме: входження проблеми в поле зору влади, для вирішення якої в її рамках формуються політичні альтернативи, на основі яких влада приймає певний порядок дій/або не дій, а потім вже здійснює цю політику. В результаті проходить процес оцінювання означеної політики, висновком чого може бути переосмислення проблем та рішень. Оскільки значна маса управлінських проблем, як правило, починаються знизу (надання адміністративних, соціальних тощо послуг населенню; формування бюджетів; диспропорції в розвитку регіонів і таке інше), то й альтернативні варіанти їх вирішення, в більшості випадків, також мають формуватися знизу. Крім того, необхідно враховувати співвідношення локальних та загальнонаціональних інтересів. У вираші ж можливо залишитися тільки за умови оптимального поєднання інтересів регіонів та центру. Свідченням того, як проходить переосмислення управлінських проблем та їх рішень, можуть бути процеси формування об'єднаних територіальних громад, наприклад, постійні зміни в Генеральному плані.

Досягти рівноваги можливо застосовуючи правову детермінанту механізму управління. Правова детермінанта, як уже зазначалося, включає в себе не тільки чинне законодавство, але ще й процес вироблення та прийняття законодавчих актів, рішень та розпоряджень органів публічної влади різних рівнів, які спрямовані на практичну організацію процесу управління.

Сучасна правова основа механізму багаторівневого управління органів публічної влади має бути здатною гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечувати неухильне дотримання прав та свобод громадян, гарантованих Конституцією України, бути спрямованою на забезпечення рівного доступу всіх громадян до управлінських, соціальних та інших послуг тощо.

Дії влади при формуванні цього механізму мають бути виваженими, основаними на достовірній інформації з місць в силу того, що, на нашу думку, чим більший масив нормативно-правових актів, тим більше дубляжу, взаємовиключних понять та норм, а, отже, і більше шпарин до перекручення, до простого ігнорування законодавства в різних сферах тощо.

Створення ж організаційних основ в процесі управління має важливе значення і на стадії підготовки, і на стадії реалізації.

Розуміння необхідності проведення змін в Україні має призвести до задіяння політичних, правових та організаційних складових механізму управління багато-

рівневого управління органів публічної влади на різних рівнях, в тому числі і на місцевому. Адже ефективність державного управління безпосередньо залежить від оптимальної системи органів управління публічної влади та нормативно-правової бази, якою вони регламентуються та яку застосовують у своїй діяльності [3].

Власне, за визначенням експертів, реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування. Особливістю ж проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики [2; 10].

Сьогодні досить показовим прикладом відносно недосконалості механізму багаторівневого управління є впровадження реформ в управління освітньою сферою на місцевому рівні.

Так, політичною волею керівництва держави почався процес децентралізації та реформування освітньої галузі. Відповідно до неї було затверджено цілу низку нормативно-правових актів та внесено зміни у вже існуючі («Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про освіту», «Про місцеве самоврядування», Бюджетний кодекс тощо). На виконання чинного законодавства України Міністерством освіти було направлено в обласні державні адміністрації лист «Про формування органів управління освітою» [9], в якому було надано методичні рекомендації з розроблення положення про структурний підрозділ освіти виконавчого органу об'єднаної територіальної громади. Зазначили ключові положення: забезпечення діяльності методичної служби, що стане центром реформування освіти, та збереження вертикалі у виконанні освітніх повноважень і завдань діючих та створюваних органів управління освітою (Міністерство – органи управління освітою обласних державних адміністрацій – органи управління районних, міських (районних у містах), об'єднаних територіальних громад – навчальний заклад). Ці рекомендації були розроблені з метою забезпечення єдиного підходу до формування структурних підрозділів освіти місцевих виконавчих органів об'єднаних територіальних громад для виконання значного управлінського повноваження, отриманого органами місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади – право на формування власної і ефективної системи забезпечення освітніми послугами населення своєї громади.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (оптимізації чи зменшення витратків), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління. Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу сіль-

ської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо) [8]. Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування в сфері освіти: організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у навчальних закладах; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів; можуть забезпечувати пільговий проїзд учнів, вихованців, студентів тощо [6]. Місцеві органи управління освітою у здійсненні своїх повноважень підпорядковані органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою.

Таким чином, можна констатувати, що правова складова механізму управління місцевих органів публічної влади в галузі освіти має значні напрацювання. Зміни, які мають відбутися шляхом його задіяння, вже і сьогодні приносять певні позитивні здобутки: оптимізація навчальних закладів та збільшення їх фінансування, обмін досвідом з іноземними громадами (наприклад, Польщі); здійснення спільних проєктів тощо.

Проте, недосконалість цього механізму, наприклад, в частині організації освітніх округів в цілому і опорних навчальних закладів зокрема, призводить до суттєвих правових колізій.

Так, на Миколаївщині, з огляду на прогалини в законодавстві, в одній територіальній громаді на території одного селища створено дві опорні школи. Причому філії однієї з них перебувають на території громад (сільських рад), які не входять не лише в цю, а в жодну об'єднану територіальну громаду, а в іншу опорну школу входять лише дві філії. Така ситуація склалася через двозначність формулювань в нормативній базі [5]. Крім того, реорганізовані навчальні заклади району, які увійшли до опорних шкіл як філії, та їх майно передано в оперативне управління селищній раді – об'єднаній територіальній громаді [7]. До цього ці навчальні заклади були під управлінням районної ради. Відповідно ж до пункту 3 статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою. Нерухоме майно – загальноосвітні навчальні заклади - наразі перебуває у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідних районів [4]. Тобто, районна рада передала в управління об'єднаної територіальної громади майно громад району, які в неї не входять.

Правова колізія виникла не лише стосовно майнових відносин, а й щодо кадрового забезпечення опорних шкіл: як має відбуватися обрання керівника опорної школи та призначення керівників філій; питання щодо юридичного оформлення роботи працівників, які мають основне місце роботи в опорній школі, але викладають і у філіях – вони сумісники чи ні?

Крім того, виникає питання щодо механізмів впливу громадськості територіальних громад, які не увійшли до об'єднаної територіальної громади, на управління переданими навчальними закладами, а також поширення рішень об'єднаної територіальної громади в

сфері освіти на громади, які не увійшли до її складу. До того ж, така невизначеність може стати дестабілізуючим фактором під час виборчих кампаній та спонукати орган управління освітою об'єднаної територіальної громади на технічне дублювання існуючих моделей управління мережею навчальних закладів у системі райдержадміністрацій.

Таким чином, розширення прав органів публічного управління на місцях має відбуватися шляхом удосконалення механізму управління.

Висновки

З метою організації ефективною та якісної роботи органів публічної влади на місцях в умовах децентралізації необхідно розробити дієвий механізм управління, взявши за основу політичну, правову та організаційну детермінанти. З цією метою, на нашу думку, доцільно:

- при формуванні зазначеного механізму необхідно визначитися зі стратегією розвитку тієї чи іншої галузі на території громади, об'єднаної територіальної громади, району, області;
- провести аналіз нормативно-правової бази реформ на місцевому рівні (децентралізації, галузевих), що дасть можливість обрати альтернативу для того чи іншого населеного пункту в рамках запропонованих реформою змін та знизить ступінь спротиву на місцях, а також з метою їх взаємоузгодження;
- провести аналіз чинного законодавства з метою конкретизації його положень та усунення різночитань;
- створювати нові структурні підрозділи на місцевому рівні з врахуванням можливих наслідків впроваджуваних змін на рівні територіальної громади, району, регіону.

Література.

1. Говлет Міхаель. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Міхаель Говлет, Магадєван Рамен / [перекл. з англ. Олександра Рядова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
2. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/1453>.
3. Зелінська Н. С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень / Н. С. Зелінська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 2(36). – С. 186–195.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 13 (ст.91). / – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР/ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. – № 24 (ст.170). / – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page6http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page6>.

7. Про реорганізацію та передачу в оперативне управління Доманівської селищної ради закладів освіти Доманівського району : рішення Доманівської районної ради від 26 червня 2017 року [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://domanivka.mk.gov.ua/?c=vmenu&id=85>.

8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 34 (ст.1167). / – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

9. Про формування органів управління освітою: лист Міністерства освіти і науки України від 30.12.2015 № 1/9-633 / [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/legislation/other/49450/>.

10. Реформи під мікроскопом: 2015 рік [Електронний ресурс] / За ред. Міського В.В., Галушки О.М., 2015. — 88 с. – Режим доступу: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/01/Reforms_under_the_microscope_UKR.pdf.

11. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.