

Колісніченко Наталя Миколаївна,
доцент ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., доцент

Войновський Микола Миколайович,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджуються сутність та особливості понять «інституційна» та «інституціональна» спроможність місцевого самоврядування. Розкриваються аспекти феноменів «інститут», «інституція», «спроможність». Обґрунтовуються відмінності між поняттями інституціональної та організаційної спроможності.

Ключові слова: інститут, інституція, спроможність, інституційна спроможність місцевого самоврядування, інституціональна спроможність місцевого самоврядування.

Kolisnichenko Natalya,
Voynovskiy Mykola

INSTITUTION AND INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL SELF- GOVERNMENT: THE NATURE DEFINING CHARACTERISTICS

This paper explores the nature and characteristics of such concepts as “institution” and “institutional” capacity of local self-government. The aspects of the phenomena of “institute”, “institution”, “capacity” are revealed. The differences between the concepts of institution and institutional capacity are given grounds for.

Keywords: institute, institution, capacity, institution capacity of local self-government, institutional capacity of local self-government.

Колисниченко Наталья Николаевна,

Войновский Николай Николаевич

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СПОСОБНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЙ И ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В статье исследуются сущность и особенности понятий «институциональная» и «организационная» способность местного самоуправления. Раскрываются аспекты феноменов «институт», «институция», «способность». Обосновываются различия между понятиями институциональной и организационной способности.

Ключевые слова: институт, институция, способность, институциональная способность местного самоуправления, организационная способность местного самоуправления.

Постановка проблеми. Процес демократизації передбачає створення таких інститутів та інституцій суспільства, що забезпечують взаємодію спроможного демократичного уряду та активного і розвинутого громадянського суспільства. Для створення доступу громадськості до прийняття рішень щодо вирішення різноманітних проблем зусилля системи публічного врядування спрямовуються на зміцнення своєї соціальної, освітньої, технологічної, юридичної та інституційної інфраструктури. Важливим інститутом публічного врядування є місцеве самоврядування. Саме недосконалість інституційної спроможності місцевого самоврядування є одним із головних факторів, що гальмує розвиток територій і звідси затримує підвищення добробуту населення в країні.

Мета статті – дослідження сутності та особливостей понять «інституційна» та «інституціональна» спроможність місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні в науковій літературі питання інституційного/інституціонального розвитку та інституційної/інституціональної спроможності державного управління є малодослідженим. Незважаючи на те, що існує ціла низка праць вітчизняних і

зарубіжних дослідників (Ю. Битяка, Л. Гонюкової, А. Кабанця, М. Кармазіної, Т. Мотренка, В. Мельниченка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, О. Оболенського, Н. Нижник, В. Олуйка, Т. Пахомової, Л.Пашко, А. Сіцінського, С.Серьогіна та інших), в яких розкриваються ті чи інші питання інституційного/інституціонального розвитку (розвиток державної служби, політичних інститутів, громадянського суспільства тощо), питання інституційного/інституціонального розвитку місцевого самоврядування потребує підвищеної уваги.

Невирішені частини загальної проблеми. Незважаючи на те, що в наукових працях вітчизняних і зарубіжних науковців досить повно розкрито теоретико-методологічні аспекти феноменів «інститут», «інституція», «спроможність», потребує подальшого вивчення проблема обґрунтування інституційної та інституціональної спроможності врядування в Україні. На сьогодні залишається малодослідженим питання щодо безпосереднього дослідження інституційної спроможності місцевого самоврядування та її відмінності від інституціональної.

Виклад основного матеріалу. Інституційний (від «інститут», англ. institute) – пов'язаний із соціальними інститутами. Місьцеве самоврядування (система місцевого самоврядування) часто розглядається саме як інститут:

- як соціальний інститут (тим чи іншим чином дають визначення Л. Григорян, С.Кириченко, А. Мушкін, П. Рабинович, М. Цвік та ін.);
- як інститут громадянського суспільства (в роботах О. Батанова, О. Петришина, В. Речицького, В. Селіванова, Ю. Тодики та ін.);
- як інститут політичної системи суспільства (роботи А. Васильчикова, С. Витте, Г. Гегеля, Р. Гнейста, Т. Гоббса, М. Драгоманова, Дж. Локка, Ф. Рудича, А. Токвіля, Б. Чичеріна, Р. Родеса та ін.);
- як демократичний інститут суспільства, який впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі (досліджено в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Батанова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Борденюка, В. Васильєва, І. Голосніченка, А. Комзюка,

О. Кутафіна, М. Пітцика, В. Погорілка, О. Рябченко, Ю. Тихомирова, В. Фадєєва, О. Фрицького та ін.).

Почасти поняття «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «інститут місцевого самоврядування» ототожнюються і означають таку систему організації влади на місцях, за якої місцеві громади (об'єднання жителів територіальної одиниці) мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці. Ми розглядатимемо інститут місцевого самоврядування як загальноприйняті норми та правила, створені і підтримуються відповідними органами, яким делегувало повноваження суспільство. Значимо, що правила є ключовим фактором для розуміння інститутів та функціонування інституцій, і визначаються як довгостроковий дозвіл або заборона щодо тієї чи іншої діяльності, що супроводжується реальними або символічними санкціями чи винагородами. Система норм і правил, започаткована і загальноновизнана суспільством, є інституційним середовищем. Відтак, інституційна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституту місцевого самоврядування.

Інституціональний (від «інституція», англ. institution) – офіційно затверджений, встановлений, закріплений у своєму суспільному статусі; пов'язаний із такою організацією суспільних відносин, яка базується на певних нормах і правилах життєдіяльності й поведінки людей. Інституціональна спроможність місцевого самоврядування – спроможність інституцій (органів) місцевого самоврядування. Інституційна спроможність включає в себе інституціональну. Відтак, під нею ми розумітимемо як спроможність всього інституту місцевого самоврядування, так і його органів (інституцій).

Інституційна спроможність є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – інститут та спроможність. Своєю чергою, інститут місцевого

самоврядування є системою органів (інституцій), отже, вихідним елементом інституційної спроможності виступає й поняття «інституція».

Спочатку вяснимо сутність поняття «інституція» та пов'язані з ним «орган», «організація». Інституцію часто визначають як систематизоване, свідоме об'єднання людей для досягнення певних цілей. Звідси можна узагальнити п'ять основних елементів інституції: реалізація мети; залучення персоналу для участі; розподіл ресурсів для досягнення мети; використання різних структурних форм своєї діяльності; наявність лідера. Виходячи з цього, основними складовими будь-якої інституції є: люди, які входять до неї; завдання, для вирішення яких люди об'єдналися, та управління, що формує та призводить у дію всі ресурси для вирішення завдань, що стоять перед інституцією.

У порівнянні з «інституцією», більш уживаним є поняття «орган». Так, законодавство України широко вживає юридичний термін «орган» у такому термінологічному словосполученні, як «орган місцевого самоврядування». Під цим розуміється «юридична чи адміністративна одиниця, яка має певні повноваження та відповідну структуру».

Загалом, для віднесення державних інституцій до числа органів публічної влади необхідна сукупність інституційно-утворюючих ознак. До таких ознак у літературі уналежнено виокремленість органу як відносно самостійної частини публічного механізму (апарату) і наділення його владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави [6, с. 27–28]. Можна навести і ширший перелік відповідних ознак органу публічної влади, а саме: орган (організація, інституція) – складова і в той же час організаційно відокремлена й самостійна частина публічного механізму; орган діє при здійсненні своїх повноважень за дорученням держави та від імені громадян; має владні повноваження; бере участь у здійсненні завдань і функцій держави; застосовує притаманні даному виду органів організаційно-правові форми й методи діяльності [1, с. 299].

Для органу місцевого самоврядування важливою ознакою є представництво. Термін «представницький» відображає спосіб отримання відповідним органом

владних повноважень чи спосіб його формування виборцями. Це пов'язано з тим, що термін «представництво» необхідно розуміти як принцип організації влади, за яким відповідні органи формуються народом або його частиною і діють на основі повноважень, визначених законодавством України [3, с. 67]. У такому сенсі виникає поняття представницької влади, яке характеризується як сукупність повноважень, делегованих народом чи його частиною обраним представникам, які об'єднані в спеціальній колегіальній установі (парламенті, місцевій раді) на чітко визначений термін, а також сукупність самих представницьких органів влади. Поняття «представницька влада» характеризує не стільки функціональне призначення, скільки природу влади, спосіб її здійснення. Представницьку владу не можна ототожнювати з законодавчою владою, оскільки не всяка представницька влада включає в себе законодавчі повноваження (місцеві ради, що реалізують представницьку владу, не займаються законотворчою діяльністю), і навпаки, не всяка законодавча влада здійснюється представницькими органами (законодавча влада абсолютного монарха). Крім того, представницька влада крім нормотворчих, включає в себе контрольні, а іноді розпорядчі та інші повноваження [2, с. 531–532]. У зв'язку з цим, у літературі під представницькими органами розуміють колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені правом представляти інтереси своїх виборців. Характерними ознаками представницького органу є їх виборність і колегіальність як форма і метод діяльності [8, с. 63].

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації [5, с. 76]. Серед них особливо слід виділити такі: Державний Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевого самоврядування та ін. [7]. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі

інституцій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

Інституціональні засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування – це основи, які забезпечують внутрішню організацію рад, а також реалізацію закріплених за ними функцій і повноважень. Сутність інституціональних засад органу місцевого самоврядування може бути розкрита через функціональну й організаційну складові. Функціональна складова інституціональних засад становить сукупність функцій, що покладаються на ради та їх виконавчі органи й реалізуються шляхом виконання закріплених за ними повноважень. Організаційна складова включає в себе порядок утворення рад, їх організаційну структуру та взаємовідносини з іншими органами влади. Функціональна та організаційна складові органу місцевого самоврядування є основою його спроможності.

Інституція (орган, організація) є спроможною, якщо:

- інституція (орган, організація) чітко усвідомлює, яких професійних умінь вона потребує, і має стратегію їх набуття в межах своїх ресурсних можливостей;
- її внутрішня організація та управління дозволяють отримати якісні результати незалежно від професійного рівня працівників;
- в інституції (органі, організації) збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток;
- інституція (орган, організація) може використовувати зовнішню спроможність – отримуючи поради консультантів, радників, науковців тощо.

Отже, дамо визначення поняттю «спроможність». Так як на інститут публічного врядування покладається основна робота з організації соціального та владного порядку, приведення публічних структур та функцій у стан певної єдності та консультування суб'єктів діяльності, як вони повинні вести себе в тих чи інших ситуаціях, то реалізація зазначених завдань визначається поняттям «спроможність». Спроможність тлумачиться як сукупність організаційних та

технічних можливостей, взаємовідносин та цінностей, що дозволяють країнам, організаціям, групам осіб та окремим громадянам на будь-якому суспільно-політичному рівні виконувати функції та досягати визначених цілей розвитку протягом певного часу. Отже, спроможність можна визначити з огляду на загальнодержавний, секторальний, інституційний, інституціональний (організаційний), груповий, індивідуальний рівні. Спроможність країни стосується економічного зростання, подолання бідності та сприяння соціальній справедливості. Секторальна спроможність означає сприятливі умови у державному секторі та вплив на середовище для приватного сектору, розвиток трудової демократії та належного врядування. Інституційна спроможність пов'язується із розвиненістю урядової спроможності, відповідної організаційної інфраструктури органів публічної влади щодо поширення інформації, участі громадськості в прийнятті рішень, сприяння зростанню спроможності громадянського сектору суспільства.

З огляду на це, інституційна спроможність означає розбудову спроможностей органів публічної влади в управлінні фінансами, покращенні ефективності управління, розробці та моніторингу дотримання етичних стандартів, посиленні лідерських спроможностей керівників. Відтак, її результатом можна вважати підвищення рівня етичних стандартів, підвищення ефективності управління фінансами, покращення якості публічних послуг, підвищення рівня компетентності посадовців. Отже, розбудова інституційної спроможності означає зусилля, спрямовані на зміцнення соціальної, освітньої, технологічної, юридичної та інституційної інфраструктури для створення доступу громадськості до прийняття рішень щодо вирішення проблем.

Інституційна спроможність базується на відповідних правових засадах та має свою історію розвитку, пов'язану із суспільною. З розвитком суспільства норми поведінки змінюються, інститути трансформуються, інституційні форми розвиваються і вдосконалюються. Так, процес становлення інституційної основи врядування в Україні був обумовлений об'єктивними та суб'єктивними факторами його еволюції. Чинниками, що обумовлювали розвиток інституційної основи

самоврядування були, зокрема: внутрішньополітичні (невизначеність із засадами державного устрою в Україні на початку її розвитку в якості самостійної держави); зовнішньополітичні (інтерес інших держав); етнонаціональні (різні етнічні групи у структурі населення); демографічні (збільшення населення за досить короткий час); історичні (наявність власного історичного досвіду державотворення); психологічні (надії щодо майбутнього країни); географічні (територіальний центр Європи) тощо.

Інституційний розвиток системи врядування в Україні (починаючи від 90-х рр. ХХ ст. і до сьогодні) пройшов декілька стадій. Стадіями інституційного розвитку державного управління виступають: конституційна реформа (починаючи з 1990 р.), реформа власне державної служби (від 1993 р.), адміністративна, адміністративно-територіальна (від 1998 р.), нова політична реформа (від 2010 р.), майдан та післямайданові трансформації системи врядування (від 2014 року). Усі зазначені стадії супроводжувалися обов'язковими процесами перетікання змін: по-перше, це вплив політичного лідерства та пануючої політико-управлінської системи, оскільки справжня зацікавленість на найвищому рівні є передумовою цього процесу, поряд із наявністю сильної управлінської команди, що має чітке бачення та чітко визначену місію; по-друге, системне бачення перетворень, так як розвиток спроможності охоплює різні рівні (національний, регіональний та муніципальний), органи, організації та установи, а також громадянське суспільство, приватні й державні організації та окремих громадян; по-третє, широке представництво усіх зацікавлених сторін; по-четверте, мотивування учасників. При цьому прогрес інституціалізації може мати прогресивний характер, а може загрожувати відходом від досягнутого рівня. Причинами деструктивних інституційних процесів у системі врядування є відсутність врахування рівнодіючої ментальності, непрозорість, швидка зміна формальних правил, відсутність або слабкість системи санкцій та низька якість контролю їх виконання, низький рівень правової культури українського суспільства, «тінізація» не лише економічної діяльності, але й всього політичного життя.

Задля подолання проблем, метою інституційної спроможності є зміцнення спроможності органів публічної влади (у тому числі органів самоврядування) здійснювати планування та управління їх діяльністю, а також залучення організацій громадянського суспільства до процесів територіального розвитку. Відтак, актуалізується формування інституційного підґрунтя для підвищення можливості досягнення цілей, здійснення нових обов'язків, підвищення професійної спроможності співробітників. Складовими діяльності щодо розвитку інституційної спроможності є:

- оцінка потреб та планування заходів щодо розбудови інституційної спроможності. На національному рівні здійснюються базові дослідження сучасного стану та перспектив зміцнення врядування, питань гендерної рівності та ситуації з молоддю, ситуації з охороною навколишнього середовища, розвитку громадянського суспільства тощо;
- проведення заходів щодо розбудови та зміцнення інституційної спроможності органів влади в Україні. Це передбачає розробку відповідних навчальних програм, навчання на робочому місці (індивідуально або в робочих групах), розробку інших навчальних матеріалів;
- організація навчальних візитів, досліджень, обмінів досвідом з метою вивчення досвіду країн, що стосується вирішення проблем та викликів для розвитку на субнаціональному рівні, а також з метою встановлення партнерств та інституційних зв'язків;
- проведення досліджень кращих практик та розповсюдження результатів.

«Інституційна (інституціональна) спроможність» є менш уживаним терміном, ніж «організаційна спроможність». Організаційна спроможність розглядається як здатність організації формувати і використовувати внутрішні можливості для виконання місії та подальшого розвитку. Іноземні дослідники визначають різні складники організаційної спроможності, які не обмежуються визначенням організаційного бачення та місії, сформульованими стратегічними цілями, кваліфікованими людськими ресурсами, делегуванням повноважень і демократичним стилем лідерства, роботою в команді та практикою командного

управління, розвиненими системами й структурами менеджменту і здатністю використовувати фінансові та матеріальні ресурси для підтримки діяльності організації. На додаток виокремлюються такі складники організаційної спроможності: система управління; мотиваційний механізм; організаційна культура; маркетингова діяльність; ресурсна база.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за ustaleni межі (уявлення); вчитися як навчатися; впровадження інноваційних підходів; удосконалення системних поглядів; використання потенціалу, технологій; швидке реагування; творення майбутнього; баланс між незалежністю та взаємозалежністю; управління співпрацею та змагальністю; узгодження організаційної форми і цілей організації [4]. Таким чином, розвиток організаційної спроможності направлений на набуття/вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян.

Інколи інституційну спроможність ототожнюють із організаційною культурою, яка представляє собою систему цінностей, принципів, норм та правил поведінки, що склалися в організації та які поділяються її представниками. Вони визначають як внутрішні відносини в організації, так і її взаємовідносини із зовнішнім середовищем.

Щодо місцевого розвитку, інституційна спроможність місцевого спрямування є здатністю інституту місцевого самоврядування реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно ustalених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування. Розуміння та співпраця з боку громадськості є найважливішими складовими спроможності місцевого самоврядування. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні показує, що багато із них мають ресурси та вміння, потрібні для належного виконання своїх функцій. Більш цікавим є те, що більшість органів намагаються підвищити свою спроможність шляхом використання зовнішніх порад (або від

іноземних донорів, або через роботу в спільних проектах, зокрема з українськими науковцями). Вони також замовляють дослідження в різноманітних дослідницьких організаціях.

З метою надання країнам допомоги у виробленні власної стратегії розвитку інституційної спроможності ПРООН розробила комплекс принципів розвитку спроможності, що включає здібності, навички, розуміння, ставлення, цінності, відносини, поведінку, мотивацію, ресурси та умови. Зазначені принципи реалізуються на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до Кодексу законів про працю України, саме на державу покладається обов'язок сприяти підвищенню трудової кваліфікації всіх працівників в Україні. При цьому, для всіх категорій працівників, зокрема для службовців, чинне законодавство України передбачає необхідність підвищення їхньої кваліфікації роботодавцями. Чинне законодавство України встановлює обов'язковість підвищення кваліфікації працівників відповідальним органом влади.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. У широкому розумінні термін «інституційна спроможність» має на увазі спроможність державної структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Мова йде, перш за все, про функції самої держави: забезпечення безпеки та порядку, свобод та рівностей, справедливості та соціальних благ.

Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку. Отже, при визначенні нової стратегії формування інституційної спроможності публічної влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Зазначені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б урахувала, з одного боку, об'єктивні закономірності

суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні не матиме перспективи. У зв'язку з цим, стратегія формування інституційної спроможності наступного періоду має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування. Інституційна спроможність місцевого самоврядування є його здатністю реалізувати усю сукупність загальноприйнятих, законодавчо і традиційно усталених норм, правил та обмежень, формування, регулювання та використання яких і забезпечує функціонування інституту місцевого самоврядування. Подальших досліджень потребує така складова спроможності місцевого самоврядування, як співпраця з боку громадськості.

Література.

1. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации / М. Баглай, Б. Габричидзе. – М., 1996. – 640 с.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А. Сухарева, В. Зорькина, В. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 790 с.
3. Жмура А. Публічно-правовий інститут представництва в Україні / А. Жмура // Актуальні проблеми правознавства України: тези доповідей і наукових повідомлень студентської наукової конференції за підсумками науково-дослідної роботи за 1999/2000 навч. рік. – Х., 2000. – С. 67–68.
4. Литвинова А. Організаційна спроможність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ngomarket.org.ua/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>.
5. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [Редкол.: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. Ковбасюка. – К. : НАДУ 2014 року – 128 с.

6. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.

7. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування: аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут Стратегічних Досліджень при Президентові України. – Режим доступу: [HTTP: //www.niss.gov.ua/articles/234/](http://www.niss.gov.ua/articles/234/).

8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол: Ю. Шемшученко (відп. ред) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.