



УДК 352.001.73(477)

## Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти

Ю.П. ШАРОВ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: sharov@vidr.dp.ua

### Авторське резюме

У статті розглядаються деякі проблемні аспекти реалізації реформи місцевого самоврядування, а саме: реформування інституту місцевих державних адміністрацій, створення виконавчих органів рад, «технологія» проведення реформування адміністративно-територіального устрою, місце й роль стратегічного та проектного підходів у здійсненні реформ, нормативно-правового забезпечення інтегрованих форм діяльності територіальних громад, сучасних форм професійних комунікацій управлінців і використання потенціалу спільнот практиків; аналізуються напрями розвитку людського фактора реформ та систем управління в місцевому самоврядуванні на засадах залучення досягнень менеджменту.

**Ключові слова:** реформа місцевого самоврядування; інститут місцевих державних адміністрацій; створення виконавчих органів рад; технологія реформування адміністративно-територіального устрою; нормативно-правове забезпечення інтегрованої діяльності громад; спільноти практиків; інтеграція стратегічного та проектного підходів; людський чинник реформ.

## Local government reform: problematic aspects

YU.P. SHAROV

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: sharov@vidr.dp.ua

### Abstract

In the article the actual problems aspects of realization of reform of local self-government are worked up, namely: reformation of institute of local state administrations, creation of executive branches of local Rada, «technology» of realization of administrative-territorial device, place and role of strategic and project approaches, statutory and regulatory support of integrative forms of territorial communities activity, modern forms of professional communication of local government's personal, using the potential of associations of local government's practitioners; directions of development of human factor of reform and administrative system are analyzed in local self-government on principles of management achievements.

**Key words:** reform of local self-government; institute of local state administrations; creation of executive branches of local Rada; «technology» of realization of administrative-territorial reforms; statutory and regulatory support of integrative forms of territorial communities activity; communication of local government's practitioners; human factor of reforms.

**Постановка проблеми.** Управляти сьогодні стає все складніше. Минула влада не витримала іспит на підвищену складність діяльності на тлі змін – суцільних і динамічних. Маятник баланс влада-суспільство був відведений на бік, коли влада не чула суспільство, тепер

– зворотна ситуація, коли демократія «майдану» переросла у дещо інше. І це – нові вимоги до влади.

Ніколи ще ми не були так близько до довгоочікуваної реформи місцевого самоврядування. І надання йому реальних можливостей для забезпечення повно-

© Ю.П. Шаров, 2014

цінного життя на територіях стало політичною вимогою, від виконання якої залежить доля української держави.

Сьогодні на тлі обговорення концепції реформи місцевого самоврядування (МСВ) корисно уявити в цілому, яким ми бачимо МСВ, якою має бути «технологія» реформи. Очевидно, що незалежно від вибору напряму магістрального вектора розвитку України ключовим є радикальне підвищення конкурентоспроможності країни, її відхід від статусу третьорозрядної держави. Роль публічної влади у процесі переведення України на передовий рівень першорядна: у сучасному світі існує вже багато прикладів, коли держави, навіть не маючи явних природно-ресурсних та інших конкурентних переваг, виходять на високий рівень і якість життя завдяки професійному публічному управлінню.

Акцентуємо, що сьогодні розвиток українського місцевого самоврядування, підтримка високої конкурентоспроможності територіальних громад без нових знань і підходів, тобто без науки, не є можливим. Наука продукує ідеальні моделі, які презентують «як треба правильно робити» з урахуванням прогресивних досягнень і передового досвіду. На превеликий жаль не можна упевнено стверджувати, що існує запит українського публічного управління на науку, хоча справедливо кажуть, що немає нічого більш практичного, ніж хороша теорія. Підтвердженням цього є перетворення на реалії наукових передбачень кінця минулого сторіччя стосовно доцільності використання досягнень бізнес-менеджменту у сфері публічного управління, що є сьогодні визнаним елементом його сучасної парадигми [3]. І менеджмент пропонує широкий арсенал концептуальних та інструментально-технологічних підходів до розв'язання проблем різного рівня в муніципальному управлінні.

**Метою дослідження** є розкриття низки проблемних питань стосовно напрямів реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, зокрема з використанням можливостей менеджменту.

**Виклад основного матеріалу.** Прак-

тично вже всіма визнана необхідність ліквідації двовладдя на території, існування якого суперечить всім системним канонам управління. Проте це не повинно означати скасування системи противаг, яка потрібна на всіх рівнях публічного управління. Тому постановка питання про ліквідацію місцевих державних адміністрацій (МДА) виходить за межі пропозиції базової концепції реформи МСВ [1], викликає певну занепокоєність. По багатьох питаннях МСВ виникає необхідність узгодження місцевих і державних інтересів, за якими потрібно приймати зважені рішення; безліч питань, зокрема з виконання делегованих повноважень, вимагають державного контролю. Тому потреба наявності в системі територіального управління органу, який презентував би «око держави» на території, виконував би функції на кшталт французької префектури, уявляється очевидною. До речі, сама схема делегування повноважень за умов ліквідації МДА потребує радикального перегляду. Представляється більш коректним постановка питання про реформування інституту МДА в Україні, і навряд чи можна вважати, що ця проблема має достатнє наукове забезпечення. У той же час існує багатий і корисний зарубіжний досвід, обговорення якого є доцільним, а уроки та надбання якого мають бути враховані при побудові майбутньої системи збалансованого управління територіями в «тандемі» двох основних суб'єктів – представницького органу місцевого самоврядування з власними виконавчими органами та органу державного управління з наглядово-координуючими та певними контрольними функціями.

Споріднене питання щодо створення виконавчих органів місцевих рад розглядається сьогодні на спрощеному рівні, на кшталт «переведення персоналу МДА до виконавчих органів місцевих рад». Але навряд чи це питання можна обмежити простою «зміною вивіски», воно значно глибше і має ознаки професійної ментальності. Про це, до речі, йшлося під час обговорення пропозицій до проекту Закону про МСВ, коли відбу-



валися спроби розрізнити поняття «державний службовець» і «муніципальний службовець».

Йдеться про необхідність врахування різного характеру діяльності, пов'язаного з дещо різним її спрямуванням у МСВ і державному управлінні. Орган державного управління, зокрема за умов панування ідеології «бюрократичної організації» за М. Вебером, у більшій мірі орієнтований не на проблемний, а на «виконавський» підхід до діяльності. Це певною мірою є наслідком того, що на відміну від приватного сектору, де місія діяльності народжується від потреб ринку і визначається з огляду на потреби клієнта-споживача, у державному управлінні місія задається державою-засновником і передбачає реалізацію заданих функцій і низки конкретних завдань з реалізації політики влади. У такому разі переважним є задачний, тобто за суттю «виконавський» підхід до діяльності, який передбачає високу визначеність основних цілей та завдань і головним у більшості випадків стає організація робіт за певною схемою, «за інструкцією» на шкоду творчому проблемному підходу [4].

За умов сучасного демократично-мережного стилю ухвалення рішень акценти змінюються внаслідок, перш за все, високої динаміки розвитку суспільних відносин і появи проблем, які неможливо передбачити заздалегідь під час вихідної регламентації діяльності органу публічного управління, зокрема органу МСВ, який безпосередньо закликаний розв'язувати проблеми громадянина. Але «бюрократична організація» в таких випадках «пробуксовує». Це висуває на передній план проблемний підхід до діяльності, якому притаманна зовсім інша порівняно із заданою ідеологія і методологія організації робіт з досягнення кінцевого результату, а саме: відкритість до усвідомлення проблемної ситуації з огляду на потреби носіїв проблеми, визначення інтересів стейкхолдерів та їх балансування, з'ясування ресурсних можливостей та пошук додаткових джерел фінансування, визначення суспільнокорисного результату тощо й

лише потім – організація виконання робіт. Принциповим тут є питання щодо ролі влади, яка має бути, переважно, ініціюючою, координуючою, організуючою, але завжди – відповідальною перед суспільством за остаточне розв'язання проблеми. Тобто потрібні значні зрушення в організаційній культурі публічного управління, з огляду на що необхідна спеціальна робота щодо професійної адаптації працівників МДА до діяльності в місцевому самоврядуванні [4]. Зазначене питання актуалізує достатньо активно свого часу обговорювану проблему створення специфічної розгалуженої системи муніципальної освіти [5].

Надскладним питанням є розв'язання дихотомії «реформа МСВ – реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ)». Це дійсно проблемний комплекс з не просто причинно-наслідковими, а сітвовими прямими і зворотними зв'язками. Представляється, що жодне з ключових слів «об'єднання громад» або «укрупнення громад», хоча мають дещо різний смисл, не орієнтують на вирішення проблеми однозначно. Вона і не може бути так вирішена. Тут ключовий сенс – фінансово-економічна самодостатність громад, тобто наявність на території бюджетотворюючих підприємств та належної бази оподаткування, потенціалу для залучення інвесторів. Саме заради цього варто «перекроювати» території і численні дещо штучні кількісні обмеження (чисельність населення, площа, кількість поселень, доступність публічних послуг) можуть лише заважати, тому що реально вони не є сумісними. Критерій має бути єдиний – зробити все, що потрібно для побудови надійного економічного фундаменту самостійного господарювання, що забезпечує «право і здатність» МСВ, сприяє створенню належного рівня надання публічних послуг. Щодо забезпечення доступності послуг в аспекті їх територіальної віддаленості рішення є – треба будувати дороги і впроваджувати електронне врядування, проте це знову ж таки вимагає ефективної економіки, задля побудови якої треба обминати всі можливі обмеження.

Наступне питання – щодо «технології» реформування АТУ. Всім очевидно, що декларований принцип добровільності об'єднання громад тут не спрацює – ніхто не захоче віддавати владу і цей принцип – це лише гальмо реформи. Тому потрібна продумана технологія здійснення реформи. Уявляється, що тут придатні антикризові технології менеджменту і проектний підхід. Саме проектний підхід забезпечує за вдалим висловом І.Адїзеса, відомого у світі консультанта з менеджменту, управлінську «демократуру» – тобто широку демократію при обговоренні проекту рішення, у даному випадку концепції реформи, і жорстку диктатуру при її реалізації – це запорука «хорошого» рішення [6]. Реформа – це мегапроект або глобальна програма. Очевидно, що рівень опрацювання організаційного забезпечення реформи, який ми маємо на сьогодні, не дає чіткого уявлення про сценарій її проведення. Уявляється, що реалізувати реформу повинні спеціальним чином підготовлені «кризові керуючі», яким надані виключні повноваження, які чітко уявляють мету й завдання реформи, володіють знаннями й технологіями проведення перетворень, розуміють правила кризового менеджменту й відповідного поведіння з персоналом. Підготовка таких державних менеджерів є першочерговим завданням держави. Під їх керівництвом у встановлені терміни і за задалегідь затвердженими проектами реформування кожної території здійснюються необхідні адміністративні перетворення на місцях, після чого на засадах демократії проводяться вибори до нових складів місцевих рад, формуються їх виконавчі органи. Очевидно, проекти реформування територій повинні мати різні «шаблони» для врахування особливостей кожної території. Уявляється, що, зважаючи на високе різноманіття умов досягнення цілей реформи, доречним було б застосування пілотних проектів, які б урахували різні вихідні параметри і обмеження при формуванні самодостатніх громад. Реалізація таких проектів могла б відбуватися з випередженням масового здійснення

реформи і надати для неї корисну інформацію щодо своєчасного управління змінами у ході реформи, функція чого є найважливішою в управлінні проектами.

Важливим чинником забезпечення успіху реформи є приділення уваги можливостям вибору громадами додаткових до «стандартних», традиційних форм реалізації діяльності, зокрема – і це головне – спільної (інтегрованої) діяльності. Йдеться про міжмуніципальне співробітництво й міжсекторне партнерство як варіант державно-приватного партнерства. Досвід показує, що в Україні можливим є застосування обох відомих в Європі концепцій здійснення спільної діяльності громад – як органічної (об'єднання сусідніх громад), так і функціональної (централізація виконання спільних функцій із збереженням самостійності громад) [2]. Треба ще на початку реформи, коли дискутуються рішення щодо раціональних способів укрупнення громад, відкрити широкі нормативно-правові можливості реалізації ситуаційного вибору громадами форм інтегрованої діяльності, базованих на обох згаданих концепціях, що було б дієвим фактором досягнення самодостатності громад.

Ключове значення для успішності реформи є подальший розвиток і підтримка якісно нових форм діалогу всіх зацікавлених сторін і суб'єктів місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про таку форму взаємодії управлінців територіальних громад, як спільноти практиків, презентовану проектом ДЕ-СПРО в Україні і реалізовану за підтримки Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Ця форма народилась як уперше реалізована професійна соціальна мережа електронних комунікацій працівників органів МСВ з приводу формування проектів Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування. На сьогодні спільнота практиків вже стала справжнім форумом для обговорення нагальних проблем МСВ, для обміну передовим досвідом, засобом пошуку спільних рішень міс-

цевих проблем. Це реальний шлях до переведення діяльності в МСВ на рейки громадянського суспільства: саме тут формується переконання у необхідності залучення людей до управління власними справами, здійснюються спроби формування проектів розв'язання місцевих проблем і проекти стають практикою життя як у розвинутих країнах, де ними без зайвої теорії користуються активні суб'єкти підприємницької діяльності (приклад Швейцарії). Саме цими проектами – маленькими або успішними кроками, прикладами того, що можна досягати суспільнокорисного результату навіть у складних умовах, формується взаємна довіра влади, бізнесу, громадян, яка є на сьогодні ключовим ресурсом прогресивних змін.

Особливе значення на етапі початку реформ місцевого самоврядування має використання прогресивних програмно-цілевих підходів, які сприяють більш надійному отриманню результатів на тлі підвищеної організаційної складності перетворень. Інтеграція стратегічного та проектного підходів, для практичної реалізації якої нашим інститутом багато було зроблено свого часу [3], є сьогодні вже визаною запорукою підвищення дієвості стратегій місцевого розвитку. Ці стратегії мають стати реальним інструментом планування діяльності оновлених громад, тому що багато чого доведеться робити з самого початку – виявляти нове місце й спеціалізацію громади в народногосподарському комплексі з урахуванням додаткових конкурентних переваг (місію), формувати оновлене стратегічне бачення розвитку території з огляду на нові пріоритети тощо. При цьому найважливішим є забезпечення гармонізації стратегій всіх рівнів муніципальних утворень – від базового до рівня спільних інтересів. Тому роботу з навчання управлінців місцевого самоврядування стратегічному плануванню на базі проектного підходу слід інтенсифікувати, зокрема з використанням прогресивних дистанційних технологій і з використанням можливостей спільнот практиків.

Не викликає сумнівів, що ключо-

вим «драйвером» реформ залишаються люди – управлінці з їх кваліфікацією та професійною ментальністю, громадяни з їх ставленням до реформ, до участі в управлінні, з їх громадянською зрілістю. Найдефіцитніший ресурс на сьогодні – взаємна довіра. Довіра до влади – похідна не тільки від результатів її діяльності, а й стилю. Застосування в публічному управлінні ідеології та підходів бізнес-менеджменту сприяє налагодженню рівноправних відносин між владою та громадянами на основах демократичної «покупки» якісної послуги, виробленої владою в умовах політичної конкуренції. Визнана у передовому світі модель якості є, на наш погляд, квінтесенцією еволюції менеджменту. Вона інтегрує такі різноманітні підходи менеджменту, як управління по цілях, результатах, процесний і програмно-цілевий підходи, презентує концепції партисипативності та соціальної відповідальності. Вона віддає перевагу організаціям, де розвинуте лідерство, стратегічне планування, командна робота й партнерство персоналу з керівництвом, ефективно організовані процеси, де існує орієнтація на клієнта і високу якість трудового життя персоналу, на загальну соціальну корисність діяльності [7]. За суттю – готова на принциповому рівні «ідеальна модель» організації діяльності з управління територіальними громадами. Ця модель відкриває цілий спектр напрямів побудови результативного та ефективного муніципального менеджменту. І багато чого можна вже запозичити із передового зарубіжного та й вітчизняного досвіду. У такому аспекті можна пропонувати цілий клас моделей-підходів, які представляють собою апробовані комплексні інструменти вдосконалення діяльності: системи управління якістю (СУЯ) на засадах ISO-9001:2000 та IWA 4:2005; інтегровані системи менеджменту (Integrated Management System, ІМС/ІМС); модель «BSC» оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (Balanced Scorecard); модель «CAF 2002» оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку («The Common

Assessment Framework»); модель самооцінювання в організаціях за методом Т. Конті (модель «EFQM»); модель «САРАМ» оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади (Commonwealth Association for Public Management); модель оцінювання рівня проектної досконалості («Project Excellence») тощо.

Адміністративно-територіальна організація влади – це лише важлива передумова. Для запуску стимулів розвитку перспективним є розгляд громади як своєї корпорації, де член територіальної громади не просто вважається номінальним власником муніципальної власності, а набуває прав реального володіння й управління певною часткою корпоративної власності, перетворюється на «акціонера» з відповідною ментальністю зацікавленої особи. За таких умов стає доцільним і вигідним брати участь в управлінні справами громади, чим досягається ефективна взаємодія місцевої влади, територіальної грома-

ди, бізнесу на засадах взаємної довіри. Важливо підкреслити, що методології корпоративного управління має великий потенціал породження соціальної відповідальності, на засадах чого населення може виступати інвестором розв'язання власних проблем.

**Висновки.** Реформа місцевого самоврядування є надскладним комплексом проблем. Уявляється, що готовність до неї ще недостатня, а деякі питання на сьогоднішній день опрацьовані на спрощеному рівні. У той же час існує багатий позитивний досвід вирішення багатьох питань, накопичено значний потенціал конструктивних підходів, модельних і інструментальних засобів забезпечення результативної та ефективної діяльності в місцевому самоврядуванні, зокрема на засадах муніципального менеджменту. І реформа має, з одного боку, використовувати цей потенціал, а з іншого – відкрити широкі можливості його реалізації в оновлених умовах.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Прокопенко Л.Л. Досвід реалізації функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС / Л.Л. Прокопенко // Координати управління : збірник наукових праць / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 1. – Івано-Франківськ : «Місто НВ», 2012. – С. 100–107.
3. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров: монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
4. Шаров Ю.П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю.П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України, Сер. «Державне управління». – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38.
5. Шаров Ю.П. До питання щодо розробки Концепції муніципальної кадрової політики в Україні / Ю.П. Шаров, В.В. Кравченко, О.С. Газізова // Проблеми формування добродійного належного врядування. – К.: Атіка, 2008. – С. 307–314.
6. Адизес И. Управляя изменениями: как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни / И. Адизес. – СПб.: ПИТЕР, 2008. – 224 с.
7. The Common Assessment Framework (CAF). Improving an organization through self-assessment. – European institute of Public Administration, 2002. – Access mode: [http://www.eipa.nl/CAF/Introduction\\_2004.pdf](http://www.eipa.nl/CAF/Introduction_2004.pdf). – 20.10.2004.

#### REFERENCES:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orh-anizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. (On Approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.04.2014 № 333-p). Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>.
2. Prokopenko L.L. Dosvid realizatsii funktsionalnoi kontseptsii reformuvannia mistsevoho uprav-linnia v krainakh YeS (Functional experience implementing the concept of reforming local govern-



- ment in the EU). *Koordynaty upravlinnia : zbirnyk naukovykh prats*. Vyp. 1. Ivano-Frankivsk : «Misto NV», 2012. P. 100–107.
3. *Sharov Yu. P.* Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty (Strategic planning in municipal management: conceptual aspects). K. : *Vyd-vo ŪADU*, 2001. 302 p.
4. *Sharov Yu.P.* Demokratychni zminy v publichnomu upravlinni: prohramno-tsilova ideolohiia zdiisnennia (). *Visn. Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy, Ser. «Derzhavne upravlinnia*. 2010. Vyp. 1. P. 33–38.
5. *Sharov Yu.P.* Do pytannia shchodo rozrobky Kontseptsii munitsypalnoi kadrovoi polityky v Ukraini (The democratic changes in public administration: the software-based implementation of the ideology). *Problemy formuvannia dobrochynnoho nalezhnoho vriaduvannia*. K.: *Atika*, 2008. P. 307–314.
6. *Adizes I.* Upravlyaya izmeneniyami: kak effektivno upravlyat izmeneniyami v obschestve, biznese i lichnoy zhizni (Managing change: how to effectively manage the changes in society, business and personal life.). SPb.: *PITER*, 2008. 224 p.
7. The Common Assessment Framework (CAF). Improving an organization through self-assessment. European institute of Public Administration, 2002. Access mode: [http://www.eipa.nl/CAF/Introduction\\_2004.pdf](http://www.eipa.nl/CAF/Introduction_2004.pdf). 20.10.2004.

**Шаров Юрій Павлович** – доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [sharov@vidr.dp.ua](mailto:sharov@vidr.dp.ua)

**Sharov Yuriy Pavlovich** – doctor of public administration, Full Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for pub-  
lic administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [sharov@vidr.dp.ua](mailto:sharov@vidr.dp.ua)