

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

Ю.М. Комар,

д. держ. упр., професор, Донецького державного університету управління

РОЛЬ ПІДСИСТЕМИ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» В НАУКОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Визначена роль підсистеми «Місцеве самоврядування» в науковому забезпеченні системи державного управління.

The role of the subsystem "Local government" in the scientific zabezmechenni symstemy government.

Ключові слова: місцеве самоврядування, наукове забезпечення, система державного управління

ВСТУП

Наукове забезпечення системи державного управління складають її чотири підсистеми: 1. Теорія та історія державного управління; 2. Механізми державного управління; 3. Державна служба; 4. Місцеве самоврядування. Про важливість цих підсистем в систем наукового забезпечення державного управління свідчить те, що ВАК України, починаючи з 1997 року, визнає як самостійні напрями захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата наук) з державного управління за спеціальностями: 25.00.01 - теорія та історія державного управління; 25.00.02 - механізми державного управління; 25.00.03 - державна служба; 25.00.04 – місцеве самоврядування.

Внесок зазначених підсистем в наукове забезпечення державотворчих процесів в Україні різниться за теоретико-методологічним і практичними рівнями, характером і масштабністю впливу. В теоретико-методологічних і практичних засадах системи державного управління певну роль відіграє його невід'ємна складова - місцеве самоврядування. Його суть полягає у праві та реальній здатності різних видів територіальних громад самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Це обумовлює необхідність проведення аналізу стану теоретико-методологічного забезпечення системи державного управління за рахунок підсистеми «Місцеве самоврядування, з метою визначення її ролі в удосконаленні державотворчих процесів в Україні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вагомий внесок у розвиток теоретико-методологічних засад місцевого самоврядування зробили вітчизняні вчені в галузі державного управління: В.М. Бабаєв [1], В.В. Кравченко, М.В. Пітчик [2], В.С. Куйбіда [3], О.Я. Лазор, А.Д. Лазор [4], В.В. Мамонова [5] О.Ю. Оболенський [6], Р.М. Плющ [7], С.С. Саханенко [8], Ю.П. Шаров [9, 10] та інші.

Систематизація концептуальних основ цих науковців показала, що місцеве самоврядування є складовою частиною системи державотворення, в рамках якої реалізується свідома, цілеспрямована організація державотворчого процесу. Суб'єкти, об'єкти і механізми системи місцевого самоврядування належать до класу складних систем. Тому цілісне теоретико-методологічне вчення про цю важливу складову державного управління ще тільки формується. Виходячи з цього цілісний аналіз стану теоретико-методологічного забезпечення місцевого самоврядування як складової державотворення поки відсутній.

МЕТА СТАТТІ

– на основі аналізу стану теоретико-методологічного забезпечення системи державного управління за рахунок підсистеми «місцеве самоврядування» визначити її роль в удосконаленні державотворчих процесів в Україні.

ВІКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Відповідно до Конституції і законів України на органи місцевого самоврядування покладено вирішення широкого кола теоретико-методологічних і практичних завдань за десятьма напрямками діяльності, [11] а саме: соціально-економічний розвиток територій; забезпечення законності і правопорядку; виконання бюджету; управління майном, приватизація та підприємництво; забезпечення діяльності основних територіальних комплексів промисловості, сільського господарства, науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота та мобілізаційна підготовка; соціальний захист, зайнятість населення, праця та заробітна плата. Слід зазначити, що місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Для кращого розуміння сутності і особливостей об'єкту дослідження доцільно подати паспорт спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування, змістом якої є дослідження місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади з метою досягнення цілей і завдань держави через діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням його політичних, економічних, соціальних, правових, організаційних, фінансових та інших аспектів [12].

Основні напрями, за якими проводяться наукові дослідження на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата наук) з державного управління за спеціальністю 25.00.04 охоплюють основні сфери і аспекти місцевого самоврядування. Їх характеристика наведена в табл. 1.

З табл. 1. видно, що предмет дослідження складає досить комплексний _управлінський механізм, який реалізується за шістнадцятьма науковими напрямками, охоплюючи основні рівні, галузі, види, стадії і сфери системи Таблиця 1.

Напрями дослідження	Основні рівні (галузі, види, стадії, сфери) застосування
---------------------	--

1. Теорія та історія місцевого самоврядування	Загальнотеоретичні та історичні засади місцевого самоврядування
2. Сутність, зміст, принципи і характеристики місцевого самоврядування, основні категорії та поняття	Загальносистемні теоретико-методологічні складові місцевого самоврядування
3. Місцеве самоврядування як фактор волевиявлення та самоорганізації населення в державі та громадянському суспільстві	Місцеве самоврядування, як фактор самоорганізації населення в державі
4. Державна політика і місцеве самоврядування; реалізація прав громадян через місцеве самоврядування; гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб	Основні сфери і результати застосування державної політики в системі місцевого самоврядування;
5. Система місцевого самоврядування як функціональний, структурний та організаційний механізми управління суспільством	Механізми системи місцевого самоврядування
6. Система та структура місцевого самоврядування: цілі, завдання, функції, повноваження, статуси, формування та організація діяльності її складових	Основні засади органів місцевого самоврядування
7. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування, основні підходи до реформування	Теоретико-методологічні основи розвитку та реформування місцевого самоврядування
8. Функції, структури, моделі, форми, методи і процедури діяльності органів місцевого самоврядування	Наукові засади діяльності органів місцевого самоврядування;
9. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування: цілі, функції, правовий та організаційний статус, концепції та підходи щодо забезпечення розвитку; участь членів територіальної громади в прийнятті рішень стосовно її розвитку	Теоретичні засади територіальних громад в системі місцевого самоврядування -
10. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади; забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування	Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади
11. Моделі місцевого самоврядування, порівняльний аналіз, адаптація зарубіжного досвіду та напрями розвитку місцевого самоврядування	Моделювання, порівняльний аналіз місцевого самоврядування та напрями його розвитку
12. Місцеві бюджети і міжбюджетні стосунки як основа ресурсного забезпечення планування розвитку місцевого самоврядування	Місцеві бюджети і міжбюджетні стосунки як фактори розвитку місцевого самоврядування
13. Послуги органів місцевого самоврядування: види, класифікація, стандартизація	Послуги органів місцевого самоврядування;
14. Результативність й ефективність функціонування суб'єктів та механізмів місцевого самоврядування	Ефективність суб'єктів та механізмів місцевого самоврядування
15. Моніторинг і контроль в системі місцевого самоврядування: його види, методи, технології	Моніторинг і контроль в системі місцевого самоврядування
16. Інформаційні технології та інформаційне забезпечення в місцевому самоврядуванні.	Інформаційні технології та інформаційне забезпечення в місцевому самоврядуванні

Характеристика основних напрямів за спеціальністю 25.00.04 - місцеве самоврядування за якими проводяться наукові дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата і доктора наук з державного управління місцевого самоврядування. Серед зазначених напрямів наукового дослідження доцільно виділити наступні: загальнотеоретичні та історичні засади місцевого самоврядування; його загальносистемні теоретико-методологічні складові; місцеве самоврядування, як фактор самоорганізації населення в державі; основні сфери і результати застосування державної політики в системі місцевого самоврядування, його основні механізми; теоретико-методологічні засади органів місцевого самоврядування, їх розвиток та реформування, взаємовідносини з органами державної влади; моделювання, порівняльний аналіз місцевого самоврядування та напрями його розвитку; місцеві бюджети і міжбюджетні стосунки як фактори розвитку місцевого самоврядування; послуги органів місцевого самоврядування; ефективність суб'єктів та механізмів місцевого самоврядування; моніторинг і контроль в системі місцевого самоврядування; інформаційні технології та інформаційне забезпечення в місцевому самоврядуванні.

Головне місце у ньому займає знання про місцеве самоврядування як цілісну систему, яка складається з об'єкту, суб'єкту і механізмів впливу, спрямованих на реалізацію поставлених цілей і розвиток керованих об'єктів.

З теоретико-методологічних позицій важливо збагнути, що місцеве самоврядування – це складна, мінлива, суспільна система. Оскільки діяльність людей має як свідомо запрограмований, так і непередбачуваний характер, наслідки системи місцевого самоврядування не завжди передбачувані. Тому для них характерна висока невизначеність іманентних зв'язків і вірогідної лінії загальної поведінки.

Важливого значення для визначення рівня теоретико-методологічного забезпечення складової державного управління – місцеве самоврядування має характеристика дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук і кандидата наук з державного управління в розрізі спеціальностей (табл. 2).

Таблиця 2. Характеристика дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук і кандидата наук з державного управління в розрізі спеціальностей (за 2002 - 2008 р.р.)

Шифр і назва спеціальності	Захищені дисертації		в тому числі по роках, %						
	Кільк	%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Докторські дисертації з державного управління									
1. 25.00.01 – теорія та історія державного управління	18	28,6	16,7	11,1	16,7	16,7	11,1	16,7	11,1
2. 25.00.02 – механізми державного управління	27	42,9	-	14,8	14,8	37,0	18,6	14,8	-
3. 25.00.03 – державна служба	12	19,0	16,7	8,3	8,3	8,3	16,7	33,4	8,3
4. 25.00.04 – місцеве самоврядування	6	9,5	16,7	16,7	16,7	16,7	33,3	-	-
Всього	63	100,0	9,5	12,7	14,3	23,8	17,5	17,5	4,7
Кандидатські дисертації з державного управління									
1. 25.00.01 – теорія та історія державного управління	77	19,2	19,5	13,0	3,9	9,1	16,9	22,0	15,6
2. 25.00.02 – механізми державного управління	248	62,0	2,0	4,4	16,5	23,0	21,0	21,4	11,7
3. 25.00.03 – Державна служба	23	5,8	8,7	8,7	21,7	26,1	17,4	17,4	-

4. 25.00.04 – місьцеве самоврядування	52	13,0	25,0	21,2	5,8	17,3	9,6	15,3	5,8
Всього	400	100	8,8	8,5	13,0	19,7	18,5	20,5	11,0
Разом	463	100	8,6	9,1	13,2	20,4	18,4	20,1	10,2

Аналіз таблиці показує, що з 63 докторських дисертацій, захищених за чотирма спеціальностями з державного управління за 2002 – 2008 роки зі спеціальності «Місьцеве самоврядування» захищено лише шість (10,2% від їх загальної кількості). Причому, динаміку захисту не можна визнати позитивною. Так, 2002-2005 р.р. було захищено лише по одній докторській дисертації, у 2006 р. – 2 дисертації, а у 2007- 2008 рр. – ні однієї.

За цей же період зі спеціальності «Місьцеве самоврядування» було захищено 52 кандидатські дисертації (13 %), при нерівномірній динаміці їх захисту по роках. Причому треба враховувати, що кандидатські дисертації на відміну від докторських мало впливають на підвищення теоретико-методологічного рівня наукового напрямку «Державне управління».

У цих умовах доцільно навести характеристику захищених докторських дисертацій зі спеціальності 25.00.04 – місьцеве самоврядування і їх відповідність окремим напрямкам паспорту цієї спеціальності (табл. 3)

Таблиця 3. Характеристика захищених докторських дисертацій зі спеціальності 25.00.04 - місьцеве самоврядування і їх відповідність окремим напрямкам паспорту цієї спеціальності

Анотація дисертації	Відповідність дисертації окремим напрямкам паспорту спеціальності
1	2
1. Шаров Ю.П. Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті (2002 р.)	
У дисертації розроблені методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті й комплекс науково-прикладних підходів і моделей. Обґрунтовано базові науково-теоретичні й концептуальні положення муніципального менеджменту й керованого розвитку муніципальних утворень, розроблено концепцію виокремлення простору стратегічних рішень, виділено й змислово інтерпретовано функції концепції стратегічного мислення, розкрито основні методологічні категорії стратегічного планування в муніципальному менеджменті, визначено методологічні засоби результат-орієнтованого управління та інституціоналізації управлінської відповідальності, сформовано цілісну систему технологій стратегічного планування в муніципальному менеджменті.	1. Загальносис-темні теоретико-методологічні складові міського-го самоврядування (2-й напрям). 2. Основні засади органів міського- го самоврядування (6-й напрям).
2. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування (2003 р.)	
У дисертації пропонується цілісна концепція вдосконалення методів та диверсифікації принципів функціонування самоврядних органів у контексті розвитку системи місцевого самоврядування. Розроблено класифікацію принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування. Визначено чинники, які впливають на формування цих принципів і методів. Розроблена їх класифікація. Вивчається вплив інформатизації на принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Розкривається особливості процесу становлення конституційно-правових засад місцевого самоврядування та аналізуються теоретичні і практичні аспекти їх реалізації. Приділяється увага дослідженню природи основних проблем реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні та теоретично осмислюються напрями їх вирішення. Досліджується механізм функціонування системи органів місцевого самоврядування, визначаються принципи та тенденції становлення інститутів місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється пошуку оптимальних моделей публічного управління у великих і малих містах.	1. Основні засади органів місцевого- го самоврядування (6-й напрям). 2. Теоретико-методологічні ос- нови розвитку та реформування місцевого само-врядування (7-й напрям). 3. Інформаційні технології та ін- формційне забезпечення в міському само-врядуванні (16-й напрям).
3. Бабаєв В.М. Підвищення ефективності управління великим містом у структурі державного управління (2005 р.)	
Дисертація містить концептуальне обґрунтування засобів та механізмів підвищення ефективності управління великим містом, а також феномена великого міста як складної соціально-економічної системи, Розкривається зміст та пропонуються дійові механізми реального розв'язання основної суперечності в управлінні мегаполісом: між процесами управління функціонуванням та управлінням розвитком, між сучасністю міста (функціонування) та його майбутнім (розвиток), здатної як позитивно, так і негативно впливати на стан містосистеми. Аналізується система нормативно-методичного та документального забезпечення муніципального управління, досліджено сучасний стан інформаційного середовища українських муніципалітетів та ситуація у сфері забезпечення інформаційних систем, запропонована технологія впровадження пілотних проектів у структуру управління сучасним мегаполісом.	1. Механізми системи місцевого-го самоврядування (5-й напрям). 2. Основні засади органів місцевого-го самоврядування (6-й напрям). 3. Інформаційні технології та ін- формційне забезпечення в міському само-врядуванні (16-й напрям).
4. Саханенко С.Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування (2005 р.)	
У дисертації розроблені методологічні засади політичного управління на міському рівні й комплекс науково-прикладних підходів та моделей. Обґрунтовано базові науково-теоретичні й концептуальні положення щодо політичного управління, досліджено місто як соціальний, економічний, політичний феномен, суб'єкт та об'єкт управління, розроблено комплексну типологію міст. Виділено основні складові політичного управління містом – територіальна громада, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, політичні партії та громадські об'єднання, ЗМІ, інститут лідерства на міському рівні.	1. Наукові засади діяльності органів місцевого само-врядування (8-й напрям). 2. Моделюван- ня, порівняльний аналіз місцевого самоврядування та напрями його розвитку

Сформовані основні підходи щодо технологій політичного управління містом в умовах самоврядування – політико-стратегічний підхід, лобізм, нормативне регулювання, зв'язки з громадськістю, консультування.	(11-й напрям).
5. Мамонова В.В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком (2006 р.)	
У дисертації аналізуються теоретико-методологічні засади управління розвитком територіальних соціально-економічних систем, механізми функціонування місцевого самоврядування. Запропоновано цілісну методологію управління територіальним розвитком. Визначено сукупність ознак, притаманних територіальній соціально-економічній системі. Розроблено концептуальні засади створення національної системи планування розвитку територій. Обґрунтовано підхід до побудови моделі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком. Визначено сукупність способів і заходів з виявлення і використання резервів активізації можливостей управлінської системи щодо її оновлення, які становлять механізм саморозвитку. Визначено основні напрями вдосконалення організаційних механізмів реалізації управлінських функцій.	1. Загальносис-темні теоретико-методологічні складові місцевого самоврядування (2-й напрям). 2. Механізми системи місцевого самоврядування (5-й напрям).
6. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект (2006 р.)	
У дисертації узагальнено моделі організацій у місцевому самоврядуванні як об'єкт управління. Вони представлені як механістичні, побудовані як колектив, сформований за принципом поділу праці, у вигляді складної ієрархічної системи. Розкрита загальна стратегія формування органу місцевого самоврядування. Обґрунтовані принципи побудови організаційних структур місцевого самоврядування щодо єдності мети та ефективності. Систематизовані критерії оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, запропонована типізація організаційних структур місцевого самоврядування на основі механістичної і органічної моделей, розроблені методи підпорядкування структури органу місцевого самоврядування змінна стратегії за встановленими п'ятьма підходами. Визначено концептуальні напрями формування організаційних структур місцевого самоврядування.	1. Загальносис-темні теоретико-методологічні складові місцевого самоврядування (2-й напрям). 2. Основні засади органів місцевого самоврядування (6-й напрям). 3. Моделювання, порівняльний аналіз місцевого самоврядування та напрями його розвитку (11-й напрям).

Аналіз таблиці показує, що в шести докторських дисертаціях з державного управління, які присвячені вирішенню проблем місцевого самоврядування реалізовано такі напрями паспорту спеціальності 25.00.04: другий напрям – загальносистемні теоретико-методологічні складові місцевого самоврядування; п'ятий напрям – механізми системи місцевого самоврядування; шостий напрям – основні засади органів місцевого самоврядування; сьомий напрям – теоретико-методологічні основи розвитку та реформування місцевого самоврядування; восьмий напрям – наукові засади діяльності органів місцевого самоврядування; одинадцятий напрям – моделювання, порівняльний аналіз місцевого самоврядування та напрями його розвитку; шістнадцятий напрям – інформаційні технології та інформаційне забезпечення в місцевому самоврядуванні.

Поміж тим, в докторських дисертаціях зі спеціальності місцевого самоврядування поки не знайшли належного відображення дев'ять з шістнадцяти напрямів паспорту цієї спеціальності, а саме: перший напрям – загальнотеоретичні та історичні засади місцевого самоврядування; третій напрям – місцевого самоврядування, як фактор самоорганізації населення в державі; четвертий напрям – основні сфери і результати застосування державної політики в системі місцевого самоврядування; дев'ятий напрям – теоретичні засади територіальних громад в системі місцевого самоврядування; десятий напрям – взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади; дванадцятий напрям – місцеві бюджети і міжбюджетні стосунки як фактори розвитку місцевого самоврядування; тринадцятий напрям – послуги органів місцевого самоврядування; чотирнадцятий напрям – ефективність суб'єктів та механізмів місцевого самоврядування; п'ятнадцятий напрям – моніторинг і контроль в системі місцевого самоврядування.

Слід зазначити, як позитивне, що в спеціалізованих наукових журналах друкуються наукові праці, видаються монографії, ведуться фундаментальні та прикладні дослідження. Так, в Академії муніципального управління (м. Київ) розробляється загальноакадемічний науковий проект: «Проблеми розвитку місцевого самоврядування в умовах трансформаційних процесів в Україні», який розрахований на термін до 2010 р.

В цілому, відмічається недостатній рівень теоретико-методологічного забезпечення наукового напрямку державотворення – місцевого самоврядування. Про це свідчать результати проведеного аналізу, а також той факт, що за останні 10 років в ряді НДІ і ВНЗ управлінського профілю за цією спеціальністю захищено лише 50 кандидатських і докторських дисертацій, що складає біля 10 % від загальної кількості дисертаційних досліджень з державного управління.

ВИСНОВОК

Проведений аналіз наукового забезпечення спеціальності 25.00.04 дозволяє зробити висновок про недостатній рівень теоретико-методологічного забезпечення системи державного управління за рахунок місцевого самоврядування, його недостатню роль в удосконаленні державотворчих процесів в Україні

Література:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Монографія. – Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ “Magіstr”, 2004. – 204 с.
2. Кравченко В.В., Пітчик М.В. Муніципальне право України. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
3. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Л.: Літопис, 2001. – 326 с.
4. Лазор О.Я., Лазор А.Д. Міське самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід. – Львів: Ліга-Прес, 2002. – 464 с.
5. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: [Моногр.]. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2006. – 196 с.
6. Державне управління та державна служба: словник-довідник / укл. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.
7. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія. – Херсон.: Вид-во ВАТ “Херсон. міська друк.”, 2006. – 396 с.
8. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
9. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
10. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні. – К.: В-во УАДУ, 1996.
11. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року.
12. Методичний посібник по написанню та оформленню дисертації, автореферату і документів атестаційної справи /упоряд. С.Ф. Поважний, В.Л. Пілюшенко, Я.С. Клейнер, Т.В. Мірошніченко. – Донецьк: ДонДУУ, 2007. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 03.08.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"