Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Академія муніципального управління

№ 12, 2011 Назад Головна

УДК 352.07:001.82

К. Е. Шумовська,
докторант Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено методологію місцевого самоврядування, її основні методи і підходи, які потребують постійного розвитку та адаптації до принципово нових пізнавальних і практичних завдань. Утвердження сучасної методології є одним з найважливіших та найскладніших завдань організації науки.

This article explores the methodology of local government, its basic methods and approaches that require continuous development and adaptation to radically new cognitive and practical tasks. The promotion of modern methods is one of the most important and most difficult tasks of science.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, методологія, наукові підходи, загальнонаукові та спеціальні методи.*

Key words: *local government, methodology, scientific approaches, scientific and special methods.*

Постановка проблеми. В умовах постійного вдосконалення української державності постає необхідність створення ефективної системи місцевого самоврядування з широкими правами, фінансовою незалежністю і разом з тим з високою відповідальністю перед громадянами і законом. Адже зрозуміло, що інакше не можна розраховувати на активну діяльність місцевих органів влади в економічному та політичному житті країни. Важливо тут звернути увагу на розвиток місцевого самоврядування саме як спеціальної галузі науки. Відомо, що питання методології є надзвичайно важливим і актуальним аспектом в дослідженнях науковців, у навчально-виховному процесі освітніх закладів. Успіх навчальної, наукової праці, практичної діяльності залежатиме саме від рівня розвитку методологічної складової, яка в нашій державі перебуває в стадії формування, і в майбутньому має стати ядром пізнавальної системи.

Питання методології досить складне, оскільки саме це поняття тлумачиться по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження [12, с. 78].

У широкому значенні цього слова, методологія є вченням про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. Вона розглядається як багаторівнева споруда, на верхніх поверхах якої розміщується філософська методологія, далі – загальнонаукова методологія, а на найнижчих поверхах – методологія галузевих видів науки. Ця ієрархія має системний характер, оскільки всі її поверхи утворюють цілісний методологічний організм. При цьому галузеву методологію мають постійно підтримувати філософська і загальнонаукова методології [1, с. 13].

Аналіз останніх наукових досліджень

Методологія місцевого управління на даний час має безліч недосліджених питань, до них, на жаль, звертаються лише деякі вчені, та й то випадково, в процесі дослідницького пошуку та вирішення окремих завдань місцевого самоврядування. Серед них: В. Авер'янов, Б. Кравченко, І. Надольний, В. Шаповал, В. Вакуленко, М. Орлатий, О. Ігнатенко, М. Баймуратов, І. Надольний, І. Бодрова, С. Серьогіна, А. Оболенський, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Г. Райт, О. Рой та ін.

Завдання будь-якого дослідника як в галузі самої науки, так і в сфері її методології, виробити у собі подібну інтуїцію, подібний "передвибір", і вміти використати при вирішенні дослідницьких завдань [8, с. 41].

Вибір методології, що досліджується, наголошують вчені, є в деякій мірі мистецтвом і вчитися йому слід з перших років перебування в науці.

Вміння визначати проблеми, аналіз яких веде до серйозного наукового прориву в область нового знання, – це справжня майстерність, якій також необхідно навчатися.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета цієї статті - вивчення залежності феномену влади від стану методології, дослідження сучасних наукових підходів та конкретних методів, що використовуються в організації діяльності органів місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНННЯ

Сучасний етап місцевого самоврядування в Україні характеризується критичним переглядом методології радянської науки. На зміну принципам класовості й партійності приходять принципи об'єктивності та плюралізму. Водночас, дослідження організації діяльності органів публічної влади продовжують базуватися на принципах науковості, історизму, комплексності, всебічності, поєднання теорії і практики.

Діяльність у сфері державного і муніципального управління має свої особливості. І суть її в тому, щоб сконцентрувати всю увагу на вирішенні питань суспільного значення. Відповідно, методологія вирішення проблем, які виникають тут, не може не включати в себе, поряд з критеріями ефективності, також критерії публічності і соціальної консолідації.

Особливістю наукових підходів та конкретних методів, які використовуються в дослідженні систем державного і муніципального управління, є їх тісна прив'язка до нормативно-бюджетної бази територіального утворення, яка покликана забезпечити прозорість і підконтрольність в діяльності органів управління, їх орієнтацію на задоволення потреб громадян і реалізацію суспільного інтересу [9, с. 32].

Підхід розуміємо як вихідне твердження, що є загальнішим, ніж принцип, та стосується припущення про найважливіші риси об'єкта дослідження або про спосіб його пізнання. У методології дослідження місцевого самоврядування застосовується, насамперед, системний підхід, що є усталеним напрямом методології наукового пізнання, який безпосередньо сприяє адекватній постановці проблем та логічно-послідовній стратегії їх розв'язання [5, с. 47].

До прикладу, системний підхід концентрує увагу науковця на дослідженні єдності об'єкта, на становлення зв'язків у ньому, об'єднання їх в теоретичну систему [4, с. 148].

Насамперед, узагальнимо основні переваги системного підходу в застосуванні до організації місцевого самоврядування:

1) виділення основного й другорядного в різних об'єктах управління і процесах діяльності;
2) перенесення методів ухвалення рішень з одних функціональних сфер місцевого самоврядування до інших;
3) докорінна зміна стилю наукового мислення в керівного складу органів місцевої влади;
4) системне використання досягнень інших наук (теорії менеджменту, логістики, статистики, математики);
5) практикується процес обробки інформації: збір, аналіз, представлення, зберігання даних;
6) виникнення передумови для вибору нагальних напрямів розвитку досліджень в цій галузі.

Слід зауважити, що ефективність системного підходу тим вища, чим до складнішої системи він застосовується. Використання системного підходу уможливлює здатність виявити раніше не помічені властивості, важливі для розуміння суті процесів управління в муніципалітетах і визначення можливих шляхів їх розвитку.

Системний підхід слід застосовувати при проведенні аналізу складових ресурсного потенціалу муніципального утворення, визначенні ефективності формування економічної бази місцевого самоврядування, пошуку шляхів забезпечення соціального добробуту населення. Принцип системності, оцінка оптимальних життєздатних розмірів системи є методологічною основою формування інтегрованої територіальної громади як об'єднання кількох населених пунктів. Застосування системного підходу дає можливість розкласти кожну проблему на складові, виявити реальні причини незадовільного функціонування певної системи, а не робити безпідставні висновки [6, с. 40].

Варто зазначити, розгляд місцевого самоврядування як багатоелементної системи з широкою функціональною спрямованістю управлінського механізму забезпечення економічного та соціального розвитку носить міждисциплінарний характер, так як цей феномен є предметом дослідження різних наук : економічної теорії, макроекономіки, мікроекономіки, регіональної економіки, загальної теорії управління, теорії державного управління та місцевого самоврядування, демографії. Міждисциплінарний підхід у поєднанні зі системним підходом створює можливість оперування всією сукупністю загальнонаукових та спеціальних методів дослідження в процесі вивчення управління економічним і соціальним розвитком муніципального утворення [6, с. 41].

Взаємозалежність економічної та соціальної систем, їх нерозривну єдність з природою підтверджує регіонально-цілісний підхід. Адже рівновага цих відносин гарантує екологічну безпеку. Отже, дослідження муніципального утворення слід проводити з використанням цього підходу, враховуючи цілісність природи, економічну та соціальну триєдність середовища.

Наявність різних підходів до розуміння сутності і умов ефективності державного управління дає можливість зробити способи державного впливу на хід поточних соціально-економічних процесів максимально різноманітними і адекватними до умов, що склалися в суспільстві. Тим самим забезпечить економічний і соціальний розвиток муніципалітетів, сприятиме досягненню оптимальних умов життєдіяльності людини, покращить її соціальний добробут.

В залежності від цілей і характеру дослідження здійснюється використання того чи іншого методу у вивченні управлінської системи.

Г. Цехмістрова визначає метод як "...спосіб дослідження, шлях пізнання і практичного перетворення реальної дійсності, система прийомів і принципів, що регулюють практичну і пізнавальну діяльність людей" [11, с. 95].

Для аналізу процесу виникнення феномену “місцевого самоврядування” та правової фіксації його інституційних ознак, слід використовувати інституційний метод дослідження. Один із найяскравіших представників інституціалізму К. Поланьї вважає, що середньовічне місто в Європі є прикладом економічної системи, організованої на основі інтенсивних соціальних зв’язків і відношень, таких як, наприклад, норми взаємності і довіри [9, с. 37]. Інститутом “місцевого самоврядування” визнається організована система зв’язків та соціальних норм, що поєднує суспільні цінності, які максимально задовольняють потреби громадян. Застосування інституційного методу дослідження передбачає аналіз історії розвитку феномену самоврядування та його нормативно-правової бази. Вирішення цього завдання є неможливим поза історичним методом. Історичний – метод, який дає змогу дослідити виникнення, формування та розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв’язків, закономірностей і суперечностей [2, с. 15].

На початку XX століття особливо активно стало впроваджуватись моделювання політичних процесів, що дозволило фіксувати еволюцію систем в часі та просторі. З’явилась ”моделеутворююча” система самоврядування, яка не мала відомих аналогів у світі, і спиралась на власну логіку розвитку.

Основи соціально-економічного моделювання на територіальному рівні були закладені сучасним ученим Дж. Форрестером, відомим членом Римського клубу і блискучим математиком-прикладником. В його книзі “Динаміка розвитку міста” [10] на основі взаємодії трьох функціональних підсистем (ділової сфери, житлового фонду і міського населення) була продемонстрована можливість опису урбанізаційних процесів в межах окремої міської території. Модель Форрестера дозволяла з високим ступенем впевненості виділити цілий ряд соціально-економічних характеристик міського життя, таких як зайнятість населення, строки життя матеріальних фондів міста чи його ділової активності. Дж. Форрестер використав імітаційну модель, в основі якої лежала установка на передбачення поведінки моделюючих систем з урахуванням інформації про можливі зміни в них [9, с 42] .

Так, моделювання як метод дослідження соціальних процесів має важливе значення для поглиблення знань, їх додаткової перевірки, для свідомого управління суспільними процесами. Кожна наукова модель передбачає виявлення найбільш загальних закономірностей розвитку, головних рис того чи іншого явища та дає змогу апробувати їх практичну доцільність [7, с. 80].

Саме шляхом використання спеціальних та загальнофілософських методів дослідження постає можливим розглядати систему місцевого самоврядування як самодостатню соціально-політичну цілісність, що має власну «природу», логіку розвитку, структуру та функції.

Одним із методів, що має важливе значення в дослідженні основних напрямів місцевої політики, зокрема щодо стратегічного планування розвитку, планування та забудови населеного пункту, є метод абстрагування (відволікання). Він дає змогу переходити від конкретних предметів до загальних понять та законів розвитку і застосовується при перспективному плануванні, коли вивчається робота підприємства за минулий період і складається прогноз на майбутнє.

Не менш важливим в методології є аксіологічний (ціннісний) метод [2, с.155], який налаштовує на розгляд муніципальної дійсності з погляду тих чи інших соціальних цінностей. Цей метод змушує звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування в країні. Для розуміння сучасної моделі організації муніципалітетів, обґрунтування причин уособлення у суспільстві місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, розгляду розвитку тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками служить ціннісний метод.

При розробленні і виконанні бюджету територіального утворення, що є необхідною умовою функціонування і розвитку міста чи села, широко застосовується балансовий метод. До прикладу, особливу роль відіграє згаданий метод на регіональному рівні у процесі складання міжгалузевих балансів, які повинні методологічно вписуватись в міжгалузевий баланс держави.

Дослідження системи місцевого самоврядування було б неповним, якби не існував нормативний метод, що передбачає використання норм і нормативів в налагодженні ефективної діяльності органів державної і муніципальної влади. До переліку найбільш значущих нормативів, які використовуються для раціоналізації системи державного і муніципального управління, слід віднести мінімальний рівень оплати праці, мінімальний рівень пенсії, прожитковий мінімум і т. д. З урахуванням діючих нормативів формуються бюджети всіх рівнів, визначаються розміри дотацій і трансфертів, розраховуються об’єми фінансування законопроекту, який вноситься на розгляд вищестоящих органів влади [9, с. 34].

Статистичний метод (індексний, кореляційний, регресійний, метод ланцюгових підстановок і різниць, метод групувань, порівнянь, середніх абсолютних і відносних величин, метод відхилень, метод підрахунку резервів за факторними відхиленнями, метод матриць координат, графічний метод) передбачає використання засобів математичної статистики у виявленні тенденцій, що складаються в суспільстві, на основі аналізу просторових (територіальних) рядів даних. За допомогою цих методів формується місцевий бюджет, визначається оптимальний варіант системи місцевих фінансів, оцінюються стратегічні рішення щодо розвитку галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення, транспортної системи, досліджується структура депутатського корпусу місцевого самоврядування, кількісні показники про форми зв’язку депутатів з виборцями, динаміка активності виборців на основі виборчої статистики тощо .

В процесі дослідницького пошуку та вирішення поставлених завдань місцевого самоврядування практикують зачасту абдуктивний метод, суть якого полягає в збиранні політичної інформації та дослідженні процесів та явищ суспільного життя. Основний засіб здобуття інформації в цьому випадку – пряме особисте ознайомлення дослідника з об’єктом, станом і результатами процесу.

Застосовуючи абдуктивний метод збирання інформації, керівник органу місцевого самоврядування насамперед у неформальній обстановці спілкується зі своїми односельцями. Мета цього спілкування – не стільки підвищення свого авторитету, створення іміджу “простого і доступного” керівника, скільки отримання інформації про актуальні проблеми життя територіальної громади [3, с.15-16].

Хочеться вірити, що методологія місцевого самоврядування в найближчому майбутньому зазнає неминучих кардинальних змін і переміститься в епіцентр наукових досліджень. Отож, зупинимось на основних тенденціях розвитку методів місцевого самоврядування:

· підвищення ролі та значення системної методології в муніципалітетах, що поєднує пізнання, оцінку і практику;

· поглиблення методологічної рефлексії в самих науках і галузях знання, вдосконалення методів пізнання;

· стандартизація та уніфікація методів, розробка чітких технологій їх застосування, автоматизація вирішення низки аналітичних, оціночних та інших завдань;

· підвищення концептуального статусу гуманітарних наук;

· посилення орієнтації методології на практику.

Таким чином, при застосуванні різних методів пізнання муніципальної влади потрібно пам’ятати, що наукові методи та підходи хоч і дають нам змогу усвідомлювати всі складові сучасного місцевого самоврядування, проте мають і певні обмеження. Оскільки не існує єдиного універсального методу дослідження муніципального феномену, як не існує чарівної пігулки від усіх хвороб. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від аспекту самого дослідження даного виду публічної влади, від цілей дослідження тощо.

Література:

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / Бакуменко В., Князєв В., Сурмін Ю. // Вісник Української

Академії державного управління при Президентові України. – 2003. – №2. – С. 11-27.

2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Видавництво: “Юридична думка”, 2010. – 656 с.

3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підруч. / [За заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого]. – К.: НАДУ, 2010. – 400 с.

4. Мазепа В. Методологія системного підходу в організації місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Національної Академії державного управління при Президентові України. – 2007. – Вип.1. – С. 144-156.

5. Мальський М. З. Теорія міжнародних відносин: підручник / М. З. Мальський, М. М. Мацях. – [3-тє вид., перероб. і доп.]. – К.: Знання, 2007. - 461 с.

6. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.

7. Муніципальне право України: підручник / Ред. Погорілка В. Ф., Фрицький О. Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 590 с.

8. Орехов А. М. Методы экономических исследований: учеб. пособие / А. М. Орехов. – М.: ИНФРА, 2006. – 392 с.

9. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / О. М. Рой. – С.Пб.: Питер, 2003. - 301 с.

10. Форрестер Дж. Динамика развития города / Дж. Форрестер; пер. с англ. – М.: Прогресс, 1974. – 288 с.

11. Цехмістрова Г. С. Методологія наукових досліджень: [навч. посібник] / Г.С. Цехмістрова. – К.: Видавничий Дім “Слово”, 2008. – 280 с.

12. Цехмістрова Г.С. Основи наукових досліджень: [навч. посібник] / Г.С. Цехмістрова. – К.: Видавничий Дім “Слово”, 2003. – 240 с.

Стаття надійшла до редакції 11.12.2011 р.

ТОВ "ДКС Центр"