

УДК 351.82:352/476

НОВОСЯД Володимир Володимирович,
здобувач ДРІДУ НАДУ

МУНІЦИПАЛЬНІ СИСТЕМИ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ ТА УКРАЇНИ: СИСТЕМНО-СТРУКТУРНИЙ АНАЛІЗ

Проводиться системно-структурний аналіз ефективності муніципальних систем Республіки Білорусь та України. Доводиться важливість сучасної практики державного управління, у тому числі в частині муніципального розвитку, науково обґрунтованої, об'єктивної та повної інформації про розвиток і функціонування муніципальних систем, про їх взаємозв'язки, тенденції муніципального розвитку в регіональному і світовому масштабах.

Ключові слова: порівняльний метод, компаративістика, державне управління, муніципальні системи.

***Новосяд В. В.* Муниципальные системы Республики Беларусь и Украины: системно-структурный анализ**

Проводится системно-структурный анализ эффективности муниципальных систем Республики Беларусь и Украины. Доказывается важность современной практики государственного управления, в том числе в части муниципального развития, научно обоснованной, объективной и полной информации о развитии и функционировании муниципальных систем, об их взаимосвязи, тенденции муниципального развития в региональном и мировом масштабах.

Ключевые слова: сравнительный метод, компаративистика, государственное управление, муниципальные системы.

***Novosyad V. V.* Municipal systems of the Republic of Belarus and Ukraine: systemic-structural analysis**

The article is dedicated to systematic and structural analysis of the effectiveness of municipal systems of the Republic of Belarus and Ukraine. It is proved that the current

practice of public administration, including the municipality development, badly needs scientifically based, objective and complete information on the development and functioning of municipal systems, their interrelations, and tendencies of municipal development in the regional and global scales.

Key words: comparative method, comparative studies, public administration, municipality systems.

Постановка проблеми. Одним із перспективних, але поки що недооцінених напрямів розвитку науки державного управління, зокрема в межах спеціальності «місцеве самоврядування», є компаративні дослідження муніципальних явищ та процесів. Порівняльні дослідження в муніципальній сфері можуть виконувати ряд традиційних для науки державного управління функцій, які модифіковані щодо особливостей муніципальних явищ. Великого значення набуває, по-перше, пізнавальна функція порівняльних досліджень муніципального розвитку – порівняльні дослідження орієнтовані на глибоке вивчення муніципальних явищ, перш за все на здобуття і розширення наукових знань про муніципальні системи, механізми та технології сучасності. Тут вивчаються всі елементи муніципальних систем, стабільні й тимчасові ситуації муніципального розвитку, фактори, що впливають на прийняття та зміну муніципальних систем, умови, що сприяють або стримують реалізацію права на місцеве самоврядування в різних країнах світу. По-друге, евристична функція – компаративні дослідження у муніципальній сфері спрямовані на пізнання закономірностей виникнення, функціонування і розвитку різних муніципальних систем. Власне кажучи, порівняння використовується саме для того, щоб з'ясувати характер загальних, необхідних, стійких, повторюваних зв'язків між явищами, процесами, що відбуваються в муніципальних системах сучасності, щоб знайти порядок або встановити послідовність їх виникнення, зміни, зафіксувати тенденції розвитку. По-третє, функція наукового передбачення – порівняння муніципального розвитку має на меті наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку муніципальних систем сучасності. Сьогодні вчені прогнозують, що у XXI ст. у системі публічної влади акценти будуть зміщені від національного рівня врядування до над- та субнаціонального (у тому числі муніципального), що детерміновано глобалізацією та проблемами розвитку постіндустріального

суспільства. По-четверте, методологічна функція – за допомогою порівняльних досліджень у муніципальній сфері розробляються теорії порівняльного методу в науці державного управління. По-п'яте, функція допомоги практиці – сучасна практика державного управління, у тому числі в частині муніципального розвитку, має велику потребу в науково обґрунтованій, об'єктивній та повній інформації про розвиток і функціонування муніципальних систем, про їх взаємозв'язки, тенденції муніципального розвитку в регіональному і світовому масштабах. Серед функцій порівняльних досліджень муніципальної дійсності можна виокремити не тільки модифіковані традиційні функції науки державного управління, але й специфічні функції. Це, зокрема, функція подолання ізоляції та обмеженості національної муніципальної системи, функція збагачення національної муніципальної системи досвідом інших країн завдяки його проникненню в муніципальну культуру, функція гармонізації та уніфікації національної муніципальної системи тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сфера порівняльно-муніципальних досліджень є малодослідженою і коло науковців, які вивчають цю проблематику, достатньо обмежене – П. В. Ворона, В. Б. Євдокімов та Я. Ю. Старцев, І. В. Козюра, Х. М. Кохалік, О. Д. Лазор, Л. Р. Михайлишин, Н. В. Мішина, О. Ф. Фрицький, Л. В. Ярічевська.

Можна сказати, що проблема ефективності муніципального рівня управління повною мірою не вирішена. Повноцінний механізм оцінювання ефективності діяльності органів муніципального управління фактично не створений в Україні. У наукових дослідженнях та нормативній базі відсутній навіть єдиний підхід щодо поняття «ефективність муніципального управління». Самостійно сформовані в межах окремих муніципалітетів системи оцінювання ефективності управління, спрямовані переважно на оцінку власної управлінської діяльності. За такого підходу досить часто ігноруються результати муніципального управління, які відображають його вплив на середовище, що не дозволяє отримати об'єктивну картину ефективності муніципального управління як за окремими сферами, так й у цілому. Як результат – виникають суттєві перепони для успішного розвитку муніципальної реформи. До цього часу наука державного управління не дала системної регламентації ряду викликаних трансформацією політико-управлінської системи України та Республіці

Білорусь адміністративних форм, які забезпечують ефективне управління в умовах суттєвого скорочення форм прямих адміністративних методів.

Одним із факторів, які обумовлюють ситуацію, що склалася, є незадовільний рівень наукового осмислення проблем ефективності муніципального управління. У доктрині державного управління, незважаючи на певні наукові досягнення (праці О. О. Бабінової, О. Ю. Бобровської, П. В. Ворони, А. В. Демичової, В. Б. Дзюндзюка, А. Ф. Мельник, Л. Л. Приходченко, А. М. Рижко, В. П. Рубцова, Е. О. Сергієнка Ю. П. Шарова та ін.), немає чіткого уявлення як про саме поняття ефективності муніципального управління, так і методології та критеріїв її оцінювання, а також про систему засобів та форм, що забезпечують ефективне муніципальне управління в сучасних умовах.

Усе вищезазначене свідчить про актуальність обраної теми. На основі досягнень сучасної науки державного управління, вітчизняного та зарубіжного досвіду, необхідно сформуванати наукове розуміння ефективності муніципального управління та інструментарію його забезпечення в сучасних умовах, який, будучи покладений в основу механізму муніципального управління, дозволить повною мірою реалізувати його потенціал як важливого чинника суспільного розвитку.

Мета статті – визначення ефективності муніципальних систем України та Республіки Білорусь на основі їх порівняння.

Виклад основного матеріалу. Важливою тенденцією сучасної науки є її переорієнтація від дисциплінарних, предметно-орієнтованих досліджень до досліджень міждисциплінарних, проблемно-орієнтованих. До того ж наука державного управління за самою своєю природою – міждисциплінарна наука, яка перебуває на перехресті багатьох соціальних та гуманітарних наук. Найбільш рельєфно міждисциплінарний характер досліджень у сфері державного управління виявляється в компаративному аналізі. У тих сферах науки, де експеримент не може бути застосований, порівняння має на меті виявити схожості та відмінності між двома або більше ситуаціями, а також слугує єдиним засобом отримання інформації, достатньої для забезпечення більшої адекватності наукового підходу. Для масштабних досліджень порівняння одночасно служить і дескриптивним засобом, і способом формулювання авторського підходу.

Порівняльним є таке дослідження, в якому порівнюються певні характеристики

двох об'єктів у даний момент часу або одного об'єкта в різні періоди з метою виділення та аналізу рис подібності і розбіжності між досліджуваними характеристиками. Методологічний інструментарій порівняльного аналізу феноменів державного управління спирається на принципи подібності та відмінності, дедуктивні теоретичні моделі публічних інститутів та індуктивні методи їх верифікації за допомогою синхронно-функціональних способів збору даних. Порівнювати можна тільки різне, але це різне повинне містити в собі елементи, які дозволять здійснити між порівнюваними об'єктами абстракцію ототожнення. Порівняння однакових феноменів є безсеновим, оскільки воно не додає нової інформації до наявних знань про них. Але порівняння значно віддалених за своєю об'єктивною природою феноменів у пізнавальному плані також не має особливої цінності.

Однією з найбільш поширених процедур компаративних досліджень є бінарний аналіз. Він, як правило, обмежується порівнянням двох країн, відібраних відповідно до предмета дослідження. Метод бінарного порівняння застосовується щодо країн, які мають подібні контекстуальні особливості, навіть якщо мета аналізу полягає в тому, щоб виявити різницю, яка існує між ними в одній або кількох специфічних галузях. На нашу думку, саме Білорусь та Україна можуть бути максимально ефективно використані для проведення бінарного компаративного аналізу муніципальних систем. Порівняння муніципальних систем України та Республіки Білорусь застосовується не як самоціль з метою опису публічних інститутів і процесів, а як інструментарій, що застосовується з метою пошуку залежностей, оптимальних моделей, критеріїв ефективності. Порівняння в даному випадку слугує не просто методом, а дослідницькою стратегією, яка дозволяє забезпечити суттєві теоретично і значущі практично висновки щодо потенційних і реальних можливостей систем муніципального управління України і Білорусі.

Порівняння муніципального управління Республіки Білорусь та України та його ефективності найбільш доцільно здійснювати з позицій системно-структурного підходу. Основою системно-структурного підходу в дослідженнях у галузі державного управління є загальна теорія систем, теорія симетрії, теорія інституту, теорія цілеспрямованих систем. Науково-методологічний та понятійний апарат системно-структурного підходу включає поняття цілі (цілей) системи управління, поняття діяльнісного акту стосовно управлінського аналізу. Системно-структурний

підхід, обираючи із загальнонаукових засобів ті, які можуть бути застосовані для управлінського аналізу, надає пріоритет аналізу структурних властивостей інститутів управління, взаємозв'язкам структури та функцій, форм та змісту.

Із загальної теорії систем найбільш важливими для завдань дослідження стали загальні уявлення про структуру системи («первинні» елементи, взаємовідносини поміж ними, «системоутворюючий чинник»), закон системності, поняття середовища (оточення) системи, про ізоморфізм фізичних, біологічних та соціальних законів та інваріантність організаційних відносин і зв'язків щодо форм руху матерії. З теорії симетрії важливими є поняття симетрії, асиметрії та дисиметрії, а також поняття «продуцент – продукт» (необхідна, але недостатня умова для досягнення результату).

Однією з основ системно-структурного підходу в дослідженнях муніципального управління є уявлення про інститут, який включає до себе три складові: ідею (мету) діяльності, яку необхідно реалізувати в межах соціальної групи, організаційну владу та прояв спільності, які виникають всередині соціальної групи у зв'язку з єдиною ідеєю та її реалізацією, а також тривалість існування інституту як його найважливішу характеристику.

Муніципалітет є управлінською конструкцією, яку можна розглядати як муніципальну систему, що складається з певних елементів та відносин між ними, об'єднаних системоутворюючим чинником – метою системи. Муніципальні конструкції – суб'єкти та об'єкти владарювання на рівні окремих поселень, перш за все міст, – мають своїм еквівалентом реальні муніципальні соціальні системи. Метою системи муніципального управління є забезпечення стійкого та комплексного розвитку муніципалітету та забезпечення на цій основі високої якості життя населення.

Зазвичай виокремлюють англосаксонську, континентальну та змішану моделі муніципального управління, а також як особливу форму – радянську модель. Відмінності між ними мають принципово теоретичний характер, оскільки засновані на різних концепціях місцевої влади та її ролі в системі публічного управління. Проте також не можна не помітити зближення та внутрішню диверсифікацію класичних систем муніципального управління. З одного боку, у межах кожної із систем з'явилася велика кількість варіантів, що спираються в тому числі на запозичення з інших систем, а з іншого – у сучасному світі відбувається конвергенція відповідних

систем.

Моделям муніципального управління відповідає сукупність теоретичних конструкцій. Традиційно виділяють громадівську, державницьку, змішану та соціальні теорії врядування на місцевому рівні, відмінності поміж якими полягають у різних способах розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави.

Моделі та теорії муніципального управління суттєво впливали на муніципальне будівництво як України, так і Республіки Білорусь. Вони істотно вплинули і на зміст відповідних положень конституцій та базових законів обох країн. Аналіз останніх дозволив зробити висновок, що муніципальне управління України й Республіки Білорусь характеризується перехідним від радянської моделі станом. Перехідний характер має прояв у намаганні через законодавчі норми одночасно поєднати кілька моделей та концепцій місцевого самоврядування. При цьому модель муніципального управління, що розвивається в Україні, передбачає впровадження громадівської теорії та континентальної моделі управління на рівні поселень. У той самий час Білоруська модель залишається поки що модифікованою радянською моделлю, упроваджуючи державницьку теорію з елементами німецької та скандинавської моделей.

Влада може розвиватися в публічній та непублічній (неправовій) формі. Непублічна влада характеризується монархічністю, в основу її організації покладений принцип єдиновладдя. За таких умов вся влада зосереджена в руках однієї особи, вузької соціальної групи або в одному органі. У будь-якому випадку, для такої влади характерна жорстокість, яка може доходити до тиранії, закритість з боку широких мас суспільства, ідеологічний та політичний монізм, принцип незмінності тощо. Якщо ж влада діє на реалізацію інтересів усього суспільства, вона набуває статусу влади публічної.

Маючи спільні загальні ознаки, публічна влада не є єдиною, що є наслідком ієрархічності суспільства, наявності різних територіально та політично виділених його частин. Кожне суспільство є одночасно як цілим, що усвідомлюється всіма його членами, так і сукупністю окремих соціальних суб'єктів, що також усвідомлюють себе як цілісне утворення у складі всього суспільства. За умов публічної влади зазначені складові суспільства визнаються, що дозволяє формувати на їх рівні

механізм здійснення публічної влади. У зв'язку з цим можна виділити кілька основних різновидів публічної влади, причому в кожному з них також можуть бути певні градації, а їх сполучення залежить від конкретного суспільства. Серед них державна влада, регіональна влада, муніципальна влада.

Згідно з ознаками публічної влади, муніципальна влада є проявом об'єктивних (закономірних) явищ соціального розвитку. Її становлення та закріплення в системі публічної влади відбулося в результаті кількох пов'язаних поміж собою процесів соціального, політичного, ідеологічного, політичного та правового характеру, зокрема: існування територіального (у межах поселень) колективу людей, наявності у нього власних інтересів та прагнень до самоорганізації, власності тощо. Проте наявність об'єктивних передумов виникнення муніципальної влади автоматично не означатиме її визнання в системі владарювання, перш за все з боку державної влади. Повинен відбутися «зсув» моністичної картини сприйняття публічної сфери та визнання, що вона є складною за своєю структурою, де, окрім державної, можуть бути інші види публічної влади.

Аналіз конституційних та законодавчих норм України та Республіки Білорусь дозволив зробити висновки, що система владарювання на муніципальному рівні в Україні належить до публічного типу, наслідком чого є формування інституту місцевого самоврядування на муніципальному рівні. Тоді як система політичної та державної влади в Республіці Білорусь не належить до публічного типу, наслідком чого є відсутність інституту муніципальної влади як самостійної форми здійснення публічної влади, а муніципальне управління є лише територіалізацією єдиного державного управління.

Серед форм безпосередньої участі в управлінні громадян в Україні особлива увага приділяється місцевим референдумам, зборам громадян, місцевим ініціативам, громадським слуханням, громадським експертизам, дорадчим радам, самооподаткуванню тощо. Встановлено, що основною формою залучення громадян до процесів муніципального управління в Республіці Білорусь є місцеві зібрання – спільна присутність громадян, що зібралися для вирішення питань державного та громадського життя. Вони скликаються в міру необхідності місцевими радами та їх виконавчими або розпорядницькими органами, та повинні нараховувати не менш як 10 % громадян, що мешкають на відповідній території (ініціативна група). Проте

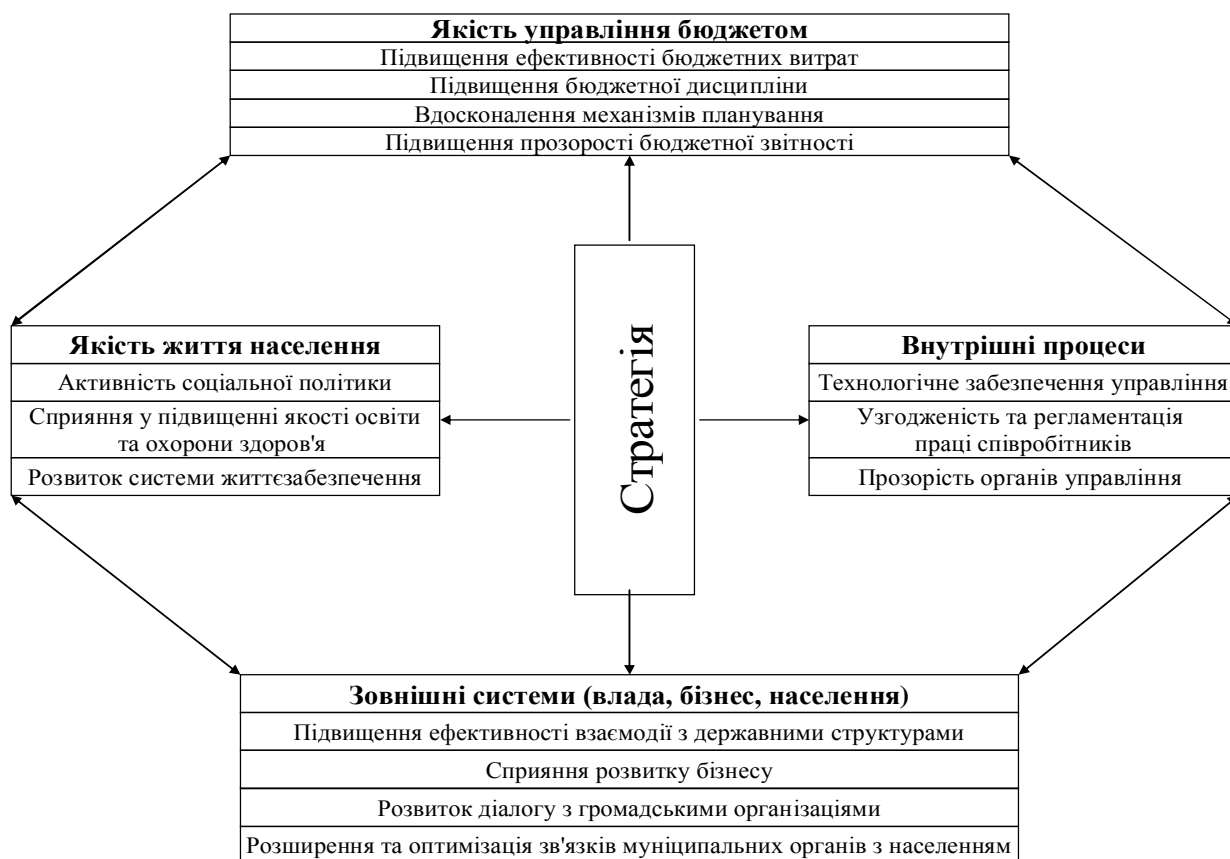
особливості суспільної системи та політичного режиму Республіки Білорусь дозволяють зробити висновок, що участь громадян в управлінні на муніципальному рівні здебільшого зведена до санкціонування вже заздалегідь прийнятих рішень органами влади. Не випадково існуючі легальні механізми проведення відповідних заходів виключно за ініціативи громадян суттєво законодавчо та організаційно обмежені.

Інституційна модель побудови муніципальних систем України та Республіки Білорусь характеризується як значною подібністю (стосовно організації діяльності виконавчих органів), так і значними відмінностями (стосовно взаємовідносин між органами представницької та виконавчої влади на муніципальному рівні). Муніципальна модель управління в Україні є достатньо розгалуженою системою. Вона включає: міську раду, міського голову, виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення. Також на рівні міст обласного значення утворюється досить розгалужена система територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Муніципальна модель у Республіці Білорусь включає міську раду, яка визначається як представницький орган державної влади. На відміну від України міські ради в Республіці Білорусь не мають власних виконавчих органів, а на місцевому рівні утворюється орган державної виконавчої ради – виконавчий комітет як орган загальної компетенції, що підпорядкований вищому виконавчому комітету. Голови виконкомів призначаються на посаду Президентом Республіки Білорусь та затверджуються на посаді відповідними радами депутатів. Зазначене обумовлює, на відміну від України, відсутність на муніципальному рівні в Республіці Білорусь органів, які б не підпорядковувалися місцевому виконкому, а всі виконавчі органи на муніципальному рівні є структурними підрозділами виконкому.

Порівняємо ефективність муніципального управління на основі аналізу подібних за своїми характеристиками поселень України та Республіки Білорусь міст Сіверськодонецьк та Новополоцьк. Обидва міста є зіставленими за своїм правовим статусом – м. Сіверськодонецьк є містом обласного значення Луганської області, м. Новополоцьк є містом обласного підпорядкування Вітебської області. Обидва міста мають приблизно однакову чисельність населення – у м. Сіверськодонецьк проживає 117 тис. осіб, у м. Новополоцьк – близько 107 тис. осіб, однакову площу, що становить близько 40 кв. км. Обидва міста виникли у ХХ ст. під час

індустріалізаційних процесів, що обумовлює схожу структуру економіки, соціальної та житлово-комунальної інфраструктури.

Для визначення ефективності муніципального управління міст була використана технологія збалансованої системи показників (ЗСП), розроблена Робертом Капланом та Девідом Нортонем у 1990 р. Основною ідеєю вироблення ЗСП є визначення зв'язку між затвердженою стратегією розвитку муніципалітету на певний період із її реалізацією окремими суб'єктами управління. Основна мета застосування ЗСП – забезпечення рівноваги між різними показниками, які дозволяють визначити успішність муніципального управління. Здійснена декомпозиція цілей муніципального управління у ЗСП (рисунок) та визначені такі складові аналізу ефективності: життя населення; виконання бюджету; внутрішні процеси органів муніципального управління; взаємини з органами державної влади, бізнес середовищем та громадськістю.



Декомпозиція цілей стратегії муніципального управління в ЗСП

У результаті аналізу експертного опитування щодо оцінювання ефективності муніципального управління в Україні та Республіці Білорусь, а також статистичних

даних отримані 90 показників, які були розподілені за чотирма картами ЗСП та тринадцятьма відповідними цілями. Отримані в результаті дослідження розрахункові бали (цільові значення) відобразили загальну картину стану справ за різними групами показників у муніципалітетах України та Республіки Білорусь відносно один одного (таблиця).

Зведені розрахунки показників ефективності

Найменування показника	м. Новополюцьк				м. Сіверськодонецьк			
	2011 р.		2012 р.		2011 р.		2012 р.	
Якість життя населення	4,17	1	2,1	1	3,68	2	-0,71	2
Якість внутрішніх процесів	-10,53	2	-5,55	2	-4,33	1	-4,25	1
Якість виконання бюджету	2,6	1	2,48	2	1,75	2	2,75	1

Згідно з даними, у середньому у 2011 р. ефективність муніципального управління в м. Новополюцьк була вищою, ніж у м. Сіверськодонецьк. Проте для визначення причинно-наслідкових зв'язків за технологією ЗСП отримані результати слід розглядати в динаміці, тоді можна побачити, як змінюється ситуація в муніципальному управлінні залежно від періоду. Зокрема, розглядаючи динаміку показників якості життя населення, можна побачити, що ситуація в обох містах змінилася на гірше, хоча погіршення в м. Сіверськодонецьк було значно серйознішим, ніж у м. Новополюцьк. Показник якості внутрішніх процесів у м. Сіверськодонецьк та м. Новополюцьк залишився низьким, але динаміка поліпшення ситуації в м. Новополюцьк є доволі великою. За даними якості виконання бюджету, м. Сіверськодонецьк поліпшив у 2012 р. свої результати, що дозволило йому обійти м. Новополюцьк.

Висновки. Застосування ЗСП під час порівняння муніципального управління на прикладі конкретних міст України та Республіки Білорусь свідчить, що, незважаючи на різну природу, принципи та моделі організації муніципального управління, вони характеризуються цілком зіставленою ефективністю. При цьому для муніципального управління в Україні є характерною відносно більша ефективність внутрішніх процесів управління, у той час як для муніципального управління Республіки Білорусь – значно більша якість життя населення муніципалітету. З урахуванням особливостей системи показників цикл ефективного муніципального управління повинен включати, окрім традиційних елементів, сполучення зовнішньої перевірки та

внутрішнього експертного оцінювання ефективності управління, що дозволяє в умовах муніципального розвитку здійснювати збалансований аналіз показників муніципального розвитку.

Перспективою подальших досліджень є порівняння ефективності системи регіонального управління в Україні та в країнах колишнього СРСР та соціалістичного табору.

Список використаних джерел

1. **Новосяд В. В.** Концептуальные проблемы децентрализации государственной власти республики Беларусь / В. В. Новосяд // Пробл. підвищення ефективності упр. інновац. проектами та об'єктами інтелект. власності : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. Сер. «Держ. упр.». – Донецьк, 2008. – Т. 9. – Вип. 98. – С. 149 – 159.

2. **Новосяд В. В.** Историко-концептуальные проблемы становления местного самоуправления в Республике Беларусь / В. В. Новосяд // Упр. інновац. проектами та об'єктами інтелект. власності : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. Сер. «Держ. упр.». – Донецьк, 2009. – Т. 10. – Вип. 121. – С. 120 – 132.

3. **Новосяд В. В.** Количественная оценка децентрализации в Республике Беларусь / В. В. Новосяд // Держ. механізм упр. природокористуванням : зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. Сер. «Держ. упр.». – Донецьк, 2009. – Т. 10. – Вип. 134.– С. 157 – 166.