

7. Теория управления : учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. - М. : Изд-во РАГС, 2003. - 558 с.

Вікторія Колтун,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Теоретико-методологічні підходи до розвитку територіальних громад

У статті запропоновано методологічний концепт, що поєднує основи системного підходу та фундаментальні положення теорії А.Дж.Тойнбі, який дозволяє виявити механізми розвитку дієвих та самодостатніх територіальних громад. На його основі уточнено поняття "дієва" та "самодостатня" територіальна громада; розроблено концептуальні основи створення і функціонування комплексу громадських рад.

Ключові слова: дієві та самодостатні територіальні громади, системний підхід, організаційний механізм, громадські ради.

In this article are analyzed the development's aspects of the territorial communities of modern Ukraine. Author proposed some new methodological and theoretical approaches, which created the opportunities to concretize the science terms "efficacy" and "effectiveness". Finding out the specific role of the development's territorial communities organizational mechanism, author proposed the specifically system of communities councils.

Key words: efficacy and effectiveness, territorial communities, systems approach, organizational mechanism, community's councils.

Постановка проблеми. Відомо, що місцеве самоврядування є домінуютою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі. Водночас "Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства... Переважна більшість територіальних громад... виявилась неспроможною виконувати всі повноваження місцевого самоврядування" [8]. Дане положення зумовлено станом територіальних громад (далі по тексту - ТГ): "Проблема...самодостатності ТГ в Україні стоїть досить гостро" [2]. Таким чином, зважаючи на значення місцевого самоврядування для державницького буття народу, обґрунтованим вбачається твердження щодо необхідності нагального забезпечення розвитку самодостатніх та дієвих ТГ. Невирішення цього завдання призведе до загострення всього спектра існуючих у державі проблем, що належать до ключових сфер буття країни - економічної, політичної, соціальної, екологічної тощо. Адже, як відомо, основні контакти з реаліями публічного управління у громадян відбуваються в межах ТГ, де і мають реалізуватися основні життєві потреби, зокре-

ма - через одержання послуг. Не завжди задовільний рівень якості їх надання зумовлює соціальну нестабільність, зменшує довіру до влади, посилює наслідки економічної кризи, підвищуючи політичну напругу. Суттєва частка наукових досліджень з проблематики місцевого самоврядування також присвячена потребі розвитку ТГ. У цьому аспекті варто зазначити, що способи розвитку самодостатніх та дієвих ТГ, які пропонувались у ряді сучасних досліджень, значною мірою пов'язані із підходом науковців до самого явища ТГ. У даному зв'язку варто виокремити основні позиції сучасних учених щодо сутності територіальних громад.

Короткий *огляд основних публікацій за темою дослідження та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми*. Очевидним є твердження, що витлумачення сутності ТГ зумовлене концептуальним розумінням феномену місцевого самоврядування. Найбільш узагальненим є поділ дослідників на "табори" (за влучним висловом О.Мороза) громадівської і державницької концепцій. Громадівська теорія представлена працями М.Баймуратова [1], О.Батанова [1,3], В.Григор'єва, І.Дробуша, В.Кампа [1], В.Кравченка [1], В. Погорілка [3] та ін. Прихильниками державницької є В.Борденюк, О.Сушинський, М.Корнієнко, В.Шаповал, ряд інших. Похідним відносно їх поглядів щодо сутності місцевого самоврядування і, відповідно, його головного суб'єкта - ТГ, є бачення напрямів і механізмів їх розвитку. Фундаментальний аналіз існуючих і в Україні, і за кордоном концептуальних визначень сутності територіальних громад наведено у монографії, що набула статусу класичної одразу після публікації [1]. Тому немає потреби наводити характеристики усього спектра визначень ТГ, пошлемося лише на цитату із вказаної монографії: "в науці до цього часу немає загальноновизнаної дефініції "територіальної громади" [1, с. 335]. Як впливає з вищенаведеного, потреба розвитку дієвих та самодостатніх ТГ є об'єктивною, такою, що відображена і в працях учених, і у загальнодержавних нормативно-правових актах і вимагає подальших досліджень.

Мета і завдання даного дослідження полягають у віднайденні такого методологічного фундаменту, який би не суперечив поглядам, усталеним у сучасній науці, і забезпечував виявлення механізмів розвитку самодостатніх та дієвих ТГ.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що самі поняття "дієва" та "самодостатня" ТГ мають бути інтерпретовані в термінах, які мають традиційне для наукового знання змістовне навантаження. У науці місцевого самоврядування одне із найбільш фундаментальних досліджень самодостатності ТГ у контексті сталого розвитку здійснили відомі сучасні вчені І.Дробот та І.Шуляр. Ними було сформульовано чотири критерії самодостатності ТГ: "статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування; самоокупність економічної системи; наявність території та населення для розширеного відтворення; населення громади репрезентує себе як частинка громадян-

ського суспільства" [6]. У такому випадку різноплановий комплекс ресурсів та можливостей, який може витлумачуватись як стабільна основа для розвитку, становить платформу "самодостатності" і виконує, водночас, своєрідну інерційну функцію, фіксуючи відповідність стану ТГ існуючому середовищу на певному етапі. Так, ознака самодостатності як такої потрактовується наступним чином: *"який має цінність сам по собі, який має цілком самостійне значення, який обмежується самим собою, не має потреби в чомусь іншому"* - (курсив наш - В.К.) [5]. Водночас поняття дієвості, за лінійною логікою, не обов'язково є характеристикою "самодостатньої" ТГ, адже до дії має спонукати суттєва потреба, об'єктивована через збурення зовнішнього середовища, зміни якого зумовлюють подальший розвиток ТГ.

Параметр "дієвості" найчастіше застосовується при характеристиці різноманітних механізмів або органів публічного управління, характеризуючи їх активність, результативність, ефективність, спроможність досягти поставлену мету. Тому, на наш погляд, термін "дієвість", взятий у кореляції із поняттям "самодостатності", відображає динамічний аспект розвитку, певну реалізацію або активізацію наявного потенціалу. На нашу думку, пошуки методологічної основи забезпечення розвитку самодостатніх і дієвих ТГ мають проводитись на межі ряду відомих теоретичних концептів, поєднання евристичних можливостей яких здатне сформувану нову парадигму. Проведене дослідження зумовило обрання таких підходів, як теорія систем та запропонований свого часу і досі не використовуваний повною мірою методологічний підхід А.Дж.Тойнбі, що більш відомий як система "викликів" і "відповідей".

На наш погляд, одним із способів аналізу, а отже, й потенційного вимірювання, є з'ясування ступеня відповідності стану певної ТГ зовнішньому середовищу та очікуваному (необхідному) стану. При цьому варто підкреслити, що, зважаючи на еволюційний характер суспільного розвитку, дієва та самодостатня ТГ має не тільки "функціонувати", залишаючись на деякому зафіксованому рівні, але й розвиватись. Як зазначають, зокрема, В.М.Шарапов і О.В.Шарапова, "розвитком називають те, що відбувається із системою при зміні її цілей. Характерною рисою розвитку є той факт, що існуюча структура перестає відповідати новій меті, і для забезпечення нової функції доводиться змінювати структуру, ...склад системи, перебудовувати всю систему" [13, с. 105]. У такому випадку, визнаючи неефективність існуючих ТГ, ми констатуємо їх невідповідність новій меті та мусимо визначати, у який саме спосіб перебудовувати "структуру, склад та систему". Водночас виникає ряд запитань, першим із яких є спроба виявити суб'єкта - ініціатора змін, що формулює нову мету. Для дослідників з пострадянського наукового простору відповідь є звичною, пов'язаною із різноманітними інтерпретаціями суспільного еволюційного розвитку. Варто, на нашу думку, до діалектичних традицій додати погляди А.Дж.Тойнбі щодо "відповідей на виклики".

Звичайно, ми не можемо повністю поділяти світоглядну і методологічну позицію А.Дж.Тойнбі, який наполягає на замкнутості, циклічності окремих цивілізацій та заперечує цілісний процес еволюції людства. Однак ключовою для А.Дж.Тойнбі є гіпотеза, що "люди досягають поступу радше за тяжких, ніж за легких обставин життя" [11, с. 555]. Розрізняє виклики природного і людського середовища, переходячи по тексту від терміна "виклик" до поняття "стимул" [11]. Кореляція між системним підходом і методологією А.Дж.Тойнбі вбачається науково обґрунтованою, оскільки погляди відомого історика є інтерпретацією динамічних самоорганізованих систем: "Розвиток відбувається тоді, коли відгук на той чи інший виклик є не лише успішним, а й спричиняє подальший виклик, на який знову надходить успішний відгук" [11, с. 561].

Таким чином, спільне застосування ряду принципів теорії систем та положень методології А.Дж.Тойнбі уможливило наступну інтерпретацію понять "дієва" та "самодостатня" ТГ. Як впливає із напрацювань останніх років, самодостатність ТГ має ряд визначальних доміант, ключовими із яких вбачаються організаційна та економічна. Зважаючи на той факт, що змістовне навантаження терміна "дієвість" у традиціях суспільної свідомості потрактовується як протилежне відносно терміна "пасивність", а сучасний стан ТГ у більшості досліджень характеризується саме із застосуванням останнього терміна, вбачається науково коректним відобразити в інтерпретації понять "дієва" та "самодостатня" ТГ динамічний аспект, передбачаючи його потенційні вектори в економічній та організаційній площинах. У такому випадку під "дієвою" та "самодостатньою" ТГ варто розуміти такий стан, етап розвитку ТГ, який є домірним до всіх параметрів зовнішнього середовища або надсистем. Під домірністю в даному випадку ми розуміємо відповідність явища (або дії, рішення тощо) певному еволюційному етапу, або "виклику історії"; характеристикою повноти "включеності" феномена як елемента до відповідного "місця" в системі, якою в даному випадку є державницьке буття народу. "Домірність" характеризує зовнішній аспект зв'язків підсистеми (ТГ) з системою (наприклад державою) [7, с. 247]. Вважаємо за доцільне наголосити на динамічному характері поданого визначення, що акцентує увагу на поєднанні характеристик "дієвості" та "самодостатності" ТГ як певній еволюційній "миті", яка виникає в результаті збігу іманентних станів ТГ і зовнішнього середовища, як підсистеми і надсистеми.

Що стосується поняття "розвиток дієвої та самодостатньої ТГ", то варто відповідно до пропонованого методологічного підходу розглядати його як спільну дію двох зустрічних векторів - відцентрового і доцентрового - які прямують, відповідно, від підсистеми (ТГ) до надсистеми (яка може бути інтерпретована як регіон, держава, міждержавне утворення або планета / людство в цілому тощо залежно від масштабу дослідження) та з боку системи до підсистеми як керуючих (корегуючих) впливів. Вказана взаємодія зу-

стрічних векторів є проявом моделі суспільного буття "викликів і відповідей" А.Дж.Тойнбі і відбувається відповідно до певного параметра зовнішнього середовища - соціального, економічного, екологічного, політичного тощо. Основна місія даної взаємодії - реалізовувати розвиток певного аспекту ТГ (як зазначалось вище - з метою досягнення стану дієвості та самодостатності ТГ) через забезпечення домірності деякого аспекту ТГ до симетричного у зовнішньому середовищі. Інтерпретовані у термінах теорії систем розглядувані впливи можуть бути витлумачені як певне "збурення" за межами підсистеми. Очевидно, що дані впливи можуть мати природне і антропогенне походження, керований і некерований характер. Оскільки метою даного дослідження є виявлення механізмів розвитку дієвих та самодостатніх ТГ на основі системного підходу, то вбачається доцільним сформулювати ті положення теорії систем, які мають визначальне значення для поставленої мети.

Атрибутивною ознакою систем є те, що вони спрямовані на досягнення цілі [13, с. 21]. На наш погляд, телеологічна функція ТГ сьогодні не усвідомлюється більшістю мешканців. Адже, як відомо, цілепокладання завжди має усвідомлений характер. Відомий дослідник О.В.Батанов з цього приводу зазначає: "сучасні територіальні громади... потенційно мають комплекс муніципальних прав та свобод. Проте *усвідомлення* - (курсив наш - В.К.) - себе первинним носієм цих прав та свобод, ... у місцевих жителів ще немає" [3, с. 209]. Для з'ясування фактора усвідомлення причетності до місцевої спільноти були проаналізовані "Аналітичні матеріали за результатами соціологічного дослідження "Громадська думка киян щодо місцевих референдумів", 17-22 травня 2007 р.", що проводились науково-аналітичним Центром соціологічних досліджень "Громадська думка". Аналіз результатів соціологічних досліджень виявив, що більшість мешканців взагалі не усвідомлюють себе членами територіальної спільноти. У деяких випадках усвідомленою колективною метою може бути вихід із спільної для територіального колективу кризової ситуації - стихійного лиха тощо.

Таким чином, збурення, що походить із зовнішнього середовища або надсистеми, може виконувати функцію "виклику" за термінологією А.Дж.Тойнбі. У такому випадку потрактовані як рушійна сила згуртування ТГ зовнішні збурення мають тлумачуватись позитивно з еволюційної точки зору і набутти рис керованих впливів. Таким чином, постає завдання управління реакцією на "виклики" або "збурення" середовищ(а) у такий спосіб, який є найбільш адекватним для кожної конкретної ситуації. Сучасна наука запропонувала широкий спектр визначень поняття "управління", але в контексті даного дослідження найбільш влучним вбачається наступне, автором якого є сучасний учений Н.М.Мартиненко: "Управління - це вищий вид інформаційної взаємодії, в процесі якої на основі наявного досвіду, накопиченого в ході розвитку, еволюція системи у вигляді закодованої інформації, яка збері-

гається у пам'яті системи, здійснюються зміни характеристик руху згадуваної системи" [9, с. 66]. Отже, пошук методів управління реакцією ТГ на збурення зовнішнього середовища має лежати в змістовній площині, до якої належать поняття "інформація", "досвід", "взаємодія". Враховуючи загальновідоме визнання унікальності кожної ТГ, сформувавши методи, які були б спільними для всіх громад, неможливо. Однак, зважаючи на наявність низки загальних для всіх ТГ характеристик, варто запропонувати підходи щодо визначення механізмів формування адекватних "відповідей" ТГ на "виклики" зовнішнього середовища.

При формулюванні специфіки "відповідей" ТГ на збурення надсистем варто пам'ятати, що одним із визначальних принципів соціального управління є наступний: "Занадто "жорсткі" системи є нестійкими" [12, с. 197]. Оскільки ТГ є елементом і головним суб'єктом системи місцевого самоврядування, ключовими характеристиками якого є загальновідомі принципи автономії, то, очевидно, вона не є згаданою "жорсткою" системою, а отже, характеризується рисами стійкості, зумовленої високим рівнем адаптивності на основі організаційної гнучкості. Таким чином, пошук адекватних "відповідей" має здійснюватись у площині організаційного механізму. Крім того, він є найбільш придатним для використання в сучасних умовах, адже не потребує додаткових витрат і є лише перебудовою, переформатуванням уже існуючої організаційної структури.

Як показано в сучасних публікаціях, суттєвим і водночас недостатньо використовуваним ресурсом розвитку ТГ є громадськість, а окремим "підресурсом" - зв'язки із нею. Крім теоретичних розробок, ряд практичних прикладів свідчать про підвищення ефективності управління розвитком ТГ після утворення в даних спільнотах громадських рад (*далі по тексту - ГР*). Використання евристичного потенціалу системного підходу, який пов'язаний із формулюванням зв'язків між підсистемами, і, зокрема, керуючої підсистеми, дає змогу запропонувати як реалізацію вимоги "перебудови структури" керуючої підсистеми - органу місцевого самоврядування - одночасне формування комплексу різноспрямованих громадських рад, потенціал яких буде мобілізований за умови необхідності термінової "відповіді" на "виклик". Комплекс громадських рад, з методологічної точки зору, оптимально відповідає зазначеним вище атрибутивним ознакам управління системами - "інформація", "досвід", "взаємодія". Варто наголосити, що структура самого комплексу ГР визначається виходячи із специфіки конкретної ТГ і певною мірою має відповідати її соціальній структурі. Зазначене твердження корелюється з одним із положень управління системами, відповідно до якого "система управління повинна являти собою модель керованої системи" [10, с. 54]. Як відомо, орган місцевого самоврядування, і представницький, і виконавчий, не може повною мірою відобразити структуру ТГ і виступити в ролі її моделі. Особливо це стосується міських рад, обраних на пропорційній основі.

Як вказується у фахових джерелах, зокрема у [10, с. 25], "зв'язки забезпечують виникнення і збереження цілісних властивостей системи". На наш погляд, доречною є запропонована конфігурація комплексу громадських рад, за якої, в ідеалі, кожен член ТГ має можливість комунікації (в розумінні передачі досвіду, трансляції цінностей тощо) в контексті проблематики будь-якої громадської ради. Утворена в такий спосіб мережа зв'язків виступить як кристалічна решітка ТГ та утворить необхідну для ефективного управління мережу комунікацій. У вказаний спосіб сформується критична маса зв'язків, що уможливають створення принципово нових властивостей, тобто таких, що відповідають будь-яким збуренням зовнішнього середовища.

Структура комплексу ГР має бути адаптивною, здатною до швидких змін, тобто її не варто, на наш погляд, детально фіксувати в Статуті територіальної громади. У ньому доцільним видається закріпити основні завдання вказаного комплексу ГР, його місію, механізми прийняття рішень та реалізацію їх наслідків, основи взаємодії з існуючими органами місцевого самоврядування, критерії підбору експертів тощо. Участь у роботі таких рад має зумовлюватись відповідністю (тобто - домірністю) знань чи досвіду члена ТГ спрямованості діяльності певної ГР. Комплекс ГР повинен мати дорадчий статус, його функції пов'язані з громадськими експертизами за формою та залученням соціального потенціалу місцевого самоврядування [7] за змістом.

Висновки. Відповідно до поставленої мети як методологічний фундамент виявлення механізмів розвитку дієвих та самодостатніх територіальних громад визначено системний підхід у поєднанні з концептуальними положеннями теорії А.Дж. Тойнбі. Такий вибір уможливив уточнення понять "дієва" та "самодостатня" територіальна громада; виявлення основних напрямів сучасного розвитку територіальних громад; визначення організаційного механізму формування територіальних громад як пріоритетного на даному етапі еволюції вітчизняного місцевого самоврядування; розробку концептуальних основ створення і функціонування комплексу громадських рад.

Перспективи подальших розвідок зумовлюються необхідністю як розвитку методології місцевого самоврядування в цілому, так і виявлення критеріїв ефективності створення ГР різного типу при тих чи інших елементах системи місцевого самоврядування зокрема. Визначення вказаних критеріїв уможливить розробку методики формування ГР в кожній територіальній громаді, що стане одним із елементів організаційного механізму формування самодостатніх та дієвих територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. - 537 с.

2. *Бабінова О. О.* Самодостатність територіальних громад України: проблеми та шляхи досягнення / О. О. Бабінова. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/12.htm>
3. *Батанов О. В.* Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ ; за заг. ред. В. Ф. Погорілко. - К., 2001. - 260 с.
4. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. - К. : Парлам. вид-во, 2007. - 576 с.
5. *Бусел В. Т.* Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2004. - С. 1098.
6. *Дробот І.* Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект / І. Дробот, І. Шуляр. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf
7. *Колтун В. С.* Методологічні засади аналізу соціального феномену місцевого самоврядування / В. С. Колтун // Упр. сучас. містом. - 2004. - № 10-12 (16). - С. 246-251.
8. Концепція реформи місцевого самоврядування : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 900. - Офіц. сайт Мінрегіонбуду України. - Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/>
9. *Мартыненко Н. М.* Основы менеджмента / Н. М. Мартыненко. - К. : Каравелла, 2003. - 496 с.
10. *Петухова С. В.* Менеджмент: управление организационными системами / П. В. Шеметов, Л. Е. Чередникова, С. В. Петухова. - М. : Изд-во "Омега-Л", 2007. - 406 с.
11. *Тойнбі Дж. А.* Дослідження історії / Дж. А. Тойнбі : в 2 т. ; пер. з англ. В. Шовкуна. - К. : Основи, 1995. - 614 с.
12. *Чудаева И. Б.* К вопросу об основополагающих принципах управления социальными системами / В. М. Шарапов, Е. В. Шарапова, И. Б. Чудаева // Вісн. Черкас. держ. технолог. ун-ту. - 2004. - № 4. - С. 196-198.
13. *Шарапов В. М.* Универсальные технологии управления / В. М. Шарапов, Е. В. Шарапова. - М. : Техносфера, 2006. - 496 с.

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області,
доцент кафедри політології Волинського
національного університету ім. Лесі Українки

Субрегіональний рівень України: підходи до реформування

У статті розглядається проблематика реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України. У процесі дослідження наведено і проаналізовано існуючі концепції реформування районів, а також окреслено авторський підхід у контексті європейського досвіду та національних традицій.