

Вікторія Колтун,

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

Система органів місцевого самоврядування: методологічні підходи до аналізу

У статті запропоновано методологічні підходи до системного аналізу комплексу елементів місцевого самоврядування. Сформульовано погляд на специфічні риси територіальних громад. Сформульовано тривірневу систему цілей системи органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

In this article are proposed methodological approaches for the system's analysis of the local self government elements complex. Author proposed the new look at the specifically characteristic of the local communities.

Formulated the three- level system of the local self-government goals.

Key words: local self-government system, local self-government bodies, local communities.

Постановка проблеми. Як зазначається в Аналітичній доповіді "Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку": "Фундаментом української держави, її основою мають стати демократична організація місцевої публічної влади, дієвість громади та ефективне місцеве самоврядування як практичний прояв волі народу. Водночас на сьогодні місцеве самоврядування в Україні так і не стало невід'ємною складовою місцевої публічної влади. Основною причиною цього є наявність низки проблем конституційного, адміністративно-правового, інституційного характеру в організації місцевої влади" [4, с. 46]. Проведений нами аналіз тенденцій розвитку як реальної системи органів місцевого самоврядування (ОМС), так і її відображення у суспільній науковій свідомості дає підстави стверджувати, що пошуки шляхів вирішення зазначених нагальних проблем мають відбуватись комплексно, не розриваючи сутнісних зв'язків між сторонами одного явища. У даному випадку йдеться про спосіб буття суспільства - місцеве самоврядування, яке, за класичним поширеним визначенням, є складним соціальним, політичним та економічним явищем. Враховуючи необхідність збереження

цілісності досліджуваного об'єкта при його вивченні, вважаємо найбільш оптимальним способом пізнання цього явища комплексне застосування методологій, що належать до широкого кола теорії систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні дедалі більше авторів звертають увагу на необхідність пошуку нових інтерпретацій реалій функціонування системи ОМС. До класичних підходів варто, на наш погляд, віднести погляди О.В.Батанова [1], В.І.Борденюка [5], В.М.Вакуленка [6], В.С.Куйбіди [7]. В останні роки активно розвиваються новітні підходи щодо системного бачення ОМС. Так, О.В.Молодцов запропонував мережевий підхід [9], О.Д.Лазор наголошує на необхідності інституційного аспекту аналізу системи МС [8]. Таким чином, сучасна наукова думка запропонувала ряд фундаментальних підходів до аналізу системи місцевого самоврядування. Водночас поза увагою дослідників залишились деякі питання формування методологічних засад системного аналізу комплексу елементів місцевого самоврядування. Указаний аспект потребує, на наше переконання, більш глибокого вивчення, що і зумовило мету даного дослідження.

Мета і завдання дослідження полягають у виробленні методологічних підходів до системного аналізу комплексу елементів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, одним із найбільш адекватних способів дослідження систем є моделювання. До поширених моделей відносять такі: чорної скрині, складу, структури, структурну схему. З метою дослідження еволюціонуючих систем доцільним є застосування динамічних моделей. Зазначене моделювання дасть змогу, на наш погляд, виявити моменти невідповідності існуючих у системі ОМС процесів реаліям сучасного суспільного розвитку, виокремивши, таким чином, проблемне поле з метою формулювання пропозицій.

Теорія систем створює методологічне підґрунтя для пошуку найбільш адекватної описової моделі статусу територіальної громади (далі - ТГ) в контексті аналізу функцій органів місцевого самоврядування. Йдеться про теоретичні концепти, вибудовані навколо поняття "інтеграція". Як відомо, інтеграція - це "процес, спрямований на збереження цілісності

системи, зміцнення зв'язків і супідрядність її частин" [10, с. 38]. У класичних працях з теорії систем, теорії організацій запропоновано кілька типів динамічних форм інтеграції, серед яких найбільш точно характеризують статус ТГ у системі ОМС багатозв'язкова, у якій кожна ланка пов'язана з усіма іншими, (рис. 1) та матрична, де кожна ланка має різний ступінь зв'язку з

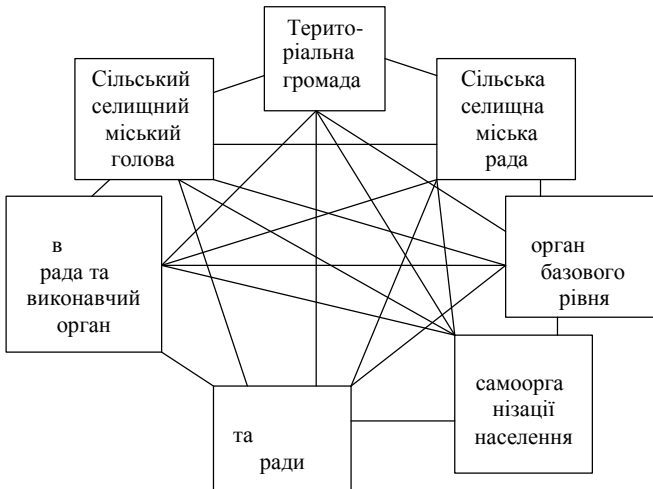
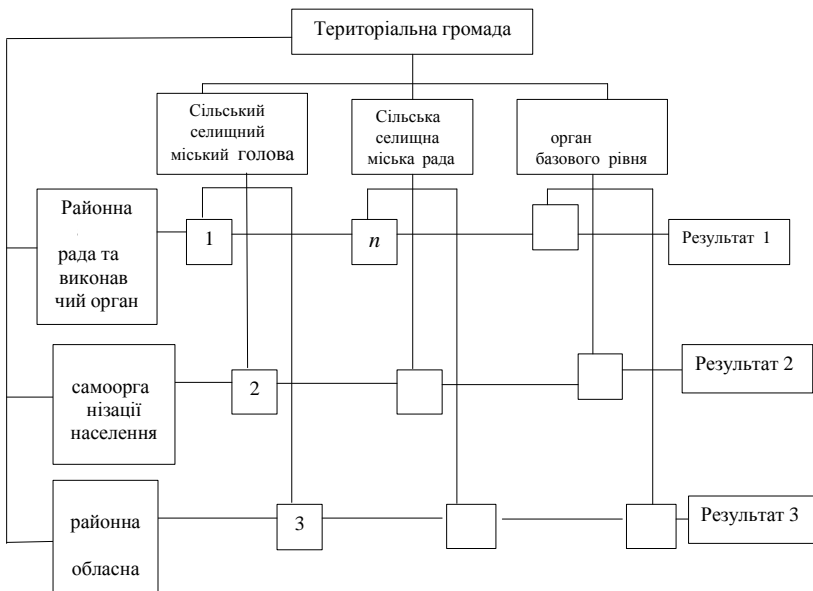


Рис. 1. Багатозв'язкова структура системи місцевого самоврядування

іншими елементами залежно від кількості та інтенсивності зв'язків (рис. 2).



1, 2, 3, n - об'єкти впливу

Рис. 2. Матрична структура системи місцевого самоврядування

Аналіз поданих схем уможливив формулювання наступної пропозиції. Варто розширити коло елементів місцевого самоврядування за рахунок включення до їх переліку громадських організацій або інших структур відповідно до вимог часу, визначаючи функції та статус окремими законами. Це дасть змогу апробувати на системі МС інновації в територіальному управлінні, буде використано принципи організаційної, правової та фінансової автономії на основі ідеї доцільності.

Одним із варіантів тлумачень поданих структур може бути розуміння відповідності багатозв'язкової та матричної форм інтеграції як таких, що характеризують різний стан (наявний та очікуваний) зв'язків у системі місцевого самоврядування окремого населеного пункту за різноплановими характеристиками здійснюваних функцій. Однак у наведених структурах нас цікавить виявлення специфіки статусу ТГ у її співвіднесеності із системою ОМС.

Територіальна громада може в такому випадку інтерпретуватись як певне ресурсне поле рекрутування посадових, виборних осіб, активістів, лідерів громад, чії навички, вміння, знання та досвід є найбільш затребуваними часом. Інакше кажучи, територіальна громада не може тлумачитись як "орган місцевого самоврядування" в тому розумінні, яке закладається базовим законодавством. Вона є не тільки носієм права на місцеве самоврядування, а і функціонує в умовах суб'єкт - суб'єктної детермінації, в циклі, який умовно можна віднести до замкнутого на суб'єкті постачаючи ресурси (матеріальні та нематеріальні), і тих, хто їх використовує з метою задоволення її інтересів та потреб.

На нашу думку, аналіз функцій і компетенцій територіальної громади разом з аналогічним аналізом традиційних органів місцевого самоврядування уможливить обґрунтовану відповідь на питання щодо коректності віднесення територіальної громади до класу "органів місцевого самоврядування". У сучасній літературі відзначається, що "компетенція представницького органу місцевого самоврядування головним чином має бути похідною від компетенції територіальної громади як основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, а компетенція виконавчих органів - від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади" [5, с. 149].

В.І.Борденюк наголошує, що "переважна більшість його (місцевого самоврядування - В.К.) повноважень адресується законами не безпосередньо територіальним громадам, а відповідним органам місцевого самоврядування" [5, с. 136]. Таким чином, відносити ТГ до ОМС в усталеному розумінні видається некоректним.

Зважаючи на той факт, що ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює норму, відповідно до якої ТГ визнається основним носієм функцій та повноважень МС, а відомий фахівець, чії праці з проблематики місцевого самоврядування набули статусу класичних, В.І.Борденюк з цього приводу зазначає: "у правовому відношенні це означає, що ТГ... потенційно може вирішити будь-яке питання, віднесене до відання МС" [5, с. 133], науково плідним може виявитися підхід, відповідно до якого сутність ТГ варто розглядати у кореляції із статусом органу місцевого самоврядування. Водночас

термінологічний апарат дослідження має відтворювати специфіку статусу ТГ, яка частково за своїми функціями може інтерпретуватися як своєрідний орган місцевого самоврядування.

За запропонованим підходом територіальна громада виступає протоорганом місцевого самоврядування в тому розумінні, що несе в собі потребу в ОМС, їх системоутворюючі фактори та критерії і форми. Вона має потенціал органу МС, який набуває реалізованості, повноцінності, коли ТГ "самостійно вирішує питання місцевого значення" (ст. 3 Конституції). Статус "вторинності" органів місцевого самоврядування відносно "первинного" елемента - ТГ передбачає наявність у ній необхідних потреб і ресурсів; своєрідних прототипів, матриць майбутніх ОМС.

Водночас ТГ може витлумачуватись і як метаорган МС, адже виступає стрижнем, по осі якого реалізовується місцеве самоврядування. Вона утворює органи місцевого самоврядування, але має потенційну можливість сама виконувати функції органу МС. Фразу відомого вченого В.І.Борденюка "територіальна громада має право на формування органів" [5, с. 123] можливо інтерпретувати у зворотній логічній послідовності, з акцентуванням уваги на словах "має право", а не "зобов'язана"; тобто теоретично вона може їх і не формувати.

Статус ТГ як метаоргану обґрунтовується і наступним твердженням: із змісту ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відомо, що органи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед ТГ, яка може достроково припинити їх повноваження. Із наведеного переліку очевидною стає роль ТГ як керуючої підсистеми. Водночас відомим є закон теорії систем, відповідно до якого керуюча підсистема має відповідати за сутнісними ознаками керованій. Такий збіг створить своєрідний резонанс між двома підсистемами, забезпечуючи адекватність керуючих впливів.

Таким чином, ТГ має ознаки протооргану і метаоргану місцевого самоврядування. Таке поєднання статусів означає змістовну, сутнісну протяжність ТГ крізь поле розвитку всієї системи органів місцевого самоврядування, доводячи якщо не належність ТГ до системи ОМС, то певний збіг логічних площин, за якого площа ОМС міститься всередині площини ТГ, що свідчить про домінування ТГ серед інших ОМС.

Викладене дасть змогу, на наш погляд, більш достовірно відобразити в динамічних моделях функціонування системи органів місцевого самоврядування. Отже, при побудові вказаної моделі доцільно було б методологічно спиратись на два висхідні положення: "динамічні моделі відображають характер часових процесів, що відбуваються із системою" [11, с. 100], і водночас - це "сукупність необхідних і достатніх для досягнення мети відносин між елементами системи" [11, с. 104]. Стосовно першого твердження вважаємо необхідним внести певні уточнення - нас цікавить не стільки характер "часових" процесів, скільки якісні зміни, перетворення, трансформації, що відбуваються із структурними та функціональними зв'язками в системі. Відносно другого твердження слід уточнити, що "досягнення мети" може коректно інтерпретуватись на кількох методологічних рівнях - від формального (здійснення повноважень) до змістовного (надання послуг) та онтологічного (реалізація розвитку людських сутнісних сил через процеси суспільного буття в контексті феномену місцевого самоврядування). На нашу думку, виправдано на даному етапі використовувати зазначені підходи до опису мети як єдине системне бачення складного завдання. Таким чином, при побудові динамічних моделей нас будуть цікавити трансформації відносин між елементами системи ОМС.

Як відомо, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" задає множину елементів системи місцевого самоврядування, до якої належать і досліджувані нами ОМС - ради: сільська, селищна, міська, районна в місті, районна, обласна; виконавчі органи рад базового рівня; органи самоорганізації населення і сільські, селищні, міські голови, які у певному розумінні, зважаючи на їх функції, можуть аналізуватись як орган місцевого самоврядування. Такої позиції дотримуються, наприклад, Ю.Ю.Бальцій [2, с. 604] та Б.О.Пережняк [3, с. 375]. Зважаючи на той факт, що питання статусу сільських, селищних, міських голів як органів місцевого самоврядування остаточно не вирішено (зокрема проти такої класифікації виступає відомий фахівець В.І.Борденюк), а ТГ, як було показано вище, лише мають ознаки протооргану та метаоргану місцевого самоврядування, вводити їх до переліку класичних ОМС видається некоректним.

Однак здійснення повноцінного функціонального аналізу для побудови динамічної моделі системи ОМС без урахування їх діяльності є неможливим. Тому єдиним науково коректним кроком видається здійснення ранжування між указаними елементами системи МС при побудові зазначених моделей. Критерієм ранжування пропонується обрати очевидність належності елемента до класичних ОМС та значущість функцій з точки зору досягнення мети системи. Оскільки, як зазначалось, єдиного світоглядного підходу стосовно телеології системи МС не існує, будемо орієнтуватись на запропоновану вище тривірневу систему цілей (формальну, змістовну та онтологічну).

Зважаючи на той факт, що поняття "значущість функцій" і "безперечність належності до ОМС" не корелюються між собою, отримуємо об'ємну модель. У такому випадку до першої групи елементів моделі будуть належати лише місцеві ради (крім районних у місті, формування яких не є обов'язковим і які зараховують на цій підставі до другої групи). До цієї ж другої групи належатимуть за запропонованим підходом і виконавчі органи місцевих рад (як відомо, виконавчий орган може не створюватись, якщо рада представляє громаду, де мешкає менше 500 осіб) та органи самоорганізації населення. До третьої групи елементів моделі будуть належати ТГ і сільські, селищні, міські голови, функціональне значення яких є незаперечним, а належність до органів МС не є безперечною. За запропонованою класифікацією перша група складається з типових ОМС, чії функції є значущими для досягнення тривірневої мети. До другої групи зараховують також класичні ОМС, але вони мають своєрідний "необов'язковий" статус (як впливає із аналізу Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), тобто локальна система МС може функціонувати і без зазначених елементів. Третя група включає елементи, важливі з точки зору досягнення цілей, але такі, що не є класичними ОМС.

Висновки. Проведене дослідження відповідно до поставленої мети зумовило формулювання таких висновків. Встановлено, що ТГ має ознаки протооргану і метаоргану місцевого самоврядування. Таке поєднання статусів означає змістовну, сутнісну протяжність ТГ крізь поле розвитку всієї системи органів місцевого самоврядування, доводячи якщо не належність ТГ до системи ОМС, то певний збіг логічних площин, за якого площа ОМС міститься всередині площини ТГ, що

свідчить про домінування ТГ серед інших ОМС. Сформульовано трирівневу систему цілей системи ОМС (формальну, змістовну та онтологічну). Запропоновано передбачити розширення кола елементів місцевого самоврядування за рахунок включення до їх переліку громадських організацій або інших структур відповідно до вимог часу, визначаючи функції та статус окремими законами. Це дасть змогу апробувати на системі МС інновації в територіальному управлінні, буде використано принципи організаційної, правової та фінансової автономії на основі ідеї доцільності.

Представлена у статті класифікація надасть можливість побудувати динамічні моделі системи органів місцевого самоврядування з метою аналізу трансформацій їх функцій, що уможливить формулювання пропозицій для їх оптимізації. Наведене і становить *перспективи та напрями подальших досліджень*, у яких нами буде побудовано зазначені динамічні моделі.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колект. моногр. / 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. *Бальцій Ю. Ю.* Повноваження міського голови в Україні / Ю. Ю. Бальцій // Правова держава : щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - К., 2003. - Вип. 14. - С. 604-608.

3. *Бальцій Ю.* Нормативно-правова регламентація статусу міського голови / Ю. Бальцій, Б. Пережняк // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань "Муніципальний рух в Україні - 10 років розвитку", Бердянськ, 6-8 верес. 2001 р. / за ред. М. Пухтинського. - К. : Логос, 2002. - С. 374-376.

4. *Біла С. О.* Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналіт. доп. / С. О. Біла. - К. : НІСД, 2009. - 62 с.

5. *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.

6. *Вакуленко В. М.* Управління сучасним містом : підручник / В. М. Вакуленко ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2008. - 632 с.

7. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2004. - 432 с.

8. *Лазор О. Д.* Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О. Д. Лазор. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. - 439 с.

9. *Молодцов О. В.* Сітьова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Молодцов О. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. - К., 2010. - 36 с.

10. *Петухова С. В.* Теория организации / С. В. Петухова, П. В. Шеметов. - М. : Изд-во "Омега-Л", 2008. - 282 с.

11. *Шарапов В. М.* Универсальные технологии управления / В. М. Шарапов, Е. В. Шаропова. - М. : Техносфера, 2006. - 496 с.