

УДК 352.073

Молодожен Юлія Борисівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, доцент

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ САМОДОСТАТНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті розглядаються питання визначення самодостатності органу місцевого самоврядування з позицій комбінації положень теорій систем та управління організацією. Запропоновано ознаки та критерії самодостатності органу місцевого самоврядування щодо взаємодії із зовнішнім середовищем і підтримки власної внутрішньої організації.

Ключові слова: самодостатність, орган місцевого самоврядування, теорія управління організацією, теорія систем.

Молодожен Ю.Б. Некоторые аспекты определения самодостаточности органа местного самоуправления

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы определения самодостаточности органа местного самоуправления с позиции комбинации положений теорий систем и управления организацией. Предложено признаки та критерии самодостаточности органа местного самоуправления относительно внешней среды и поддержки собственной внутренней организации.

Ключевые слова: самодостаточность, орган местного самоуправления, теория управления организацией, теория систем.

Molodojon Y.B. Some aspects of the self-sufficiency definition of the local self-government

Annotation. In the article the questions of the self-sufficiency definition of the local self-government from the viewpoint of the combination of the system and management theories have been considered. The criteria and markers of the self-sufficiency of the local government in relation to the environment of its own internal organization have been proposed.

Keywords: self-sufficiency, local government, the theory of organization management, system theory.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Уже не один рік поспіль в Україні наявні дебати щодо розвитку системи місцевого самоврядування та відповідності її демократичним стандартам. Як засвідчує практика, з року в рік місьцеве самоврядування на різних рівнях (міське, сільське, селищне) демонструє різний рівень демократичних перетворень, які найбільш активно

проявляються в містах, і більш повільно – у сільських населених пунктах. Чимало проблем, які сьогодні супроводжують діяльність органів місцевого самоврядування, стосуються переважно недофінансування делегованих державою повноважень, неможливості формувати достатні власні фінансові ресурси через слабку економічну базу, організувати власну діяльність шляхом залучення професійних кадрів тощо. Саме тому в багатьох наукових публікаціях можна зустріти вислови про несамодостатність органів місцевого самоврядування виключно з позицій фінансової неспроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями функціональної достатності органу місцевого самоврядування цікавляться сучасні вчені. Так, В. Куйбіда аналізує принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, Ю. Шаров – питання стратегічного планування у муніципальному менеджменті, В. Анфілатов з колегами здійснює системний аналіз в управлінні [1], Г. Парсаданов – питання планування та прогнозування соціально-економічної системи, С. Янг – проблеми системного управління організацією.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак недостатньо вирішеними залишаються питання визначення самодостатності органу місцевого самоврядування з позицій комбінації положень теорій систем та управління організацією.

Формулювання цілей статті. Мета статті – на підставі використання теорії систем і теорії управління організацією визначити ознаки та критерії самодостатності органу місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу дослідження. Будь-яке самодостатне суспільство для збереження себе як системи залежить від того, що воно отримує під час взаємообміну з іншими системами. Тобто самодостатність щодо середовища означає певною мірою стабільність

взаємовідносин і здатність контролювати взаємообмін в інтересах власного функціонування. Соціетальне суспільство, за Парсонсом, становить собою складну мережу взаємодіючих колективів і колективної лояльності. Статус колективу або індивіда в стратифікаційній системі суспільства визначається рівнем його престижу або впливу.

Поява місцевого самоврядування зумовлюється цілеспрямованим процесом людської діяльності, у результаті якої визначаються пріоритети місцевого розвитку та здійснюється узгодження інтересів локальних (територіальних) із загальнодержавними (загальнонаціональними) інтересами. Цей процес потрібно розглядати як діяльність з узгодження інтересів держави з інтересами жителів окремих її адміністративно-територіальних утворень щодо визначення пріоритетів власного розвитку та їх нормативно-правового врегулювання [2, с. 40].

Самодостатні та потужні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування. Основні принципи самостійності та самоврядності територіальних громад закладено в Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною 1997 року [3]. З моменту ратифікації цієї Хартії пройшло вже 13 років, але значну кількість положень цього документа в Україні повною мірою ще не реалізовано. Незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад України, реальних механізмів забезпечення цієї самостійності вкрай недостатньо. Основним напрямком муніципальної реформи в Україні є створення самодостатньої територіальної громади. На неї як об'єктивну основу дієздатності місцевого самоврядування зорієнтовано більшість наукових досліджень і концептуальних документів, що так чи інакше намагаються розв'язати проблему неспроможності на рівні більшості сіл і

селищ, значної кількості міст ефективно виконувати питання місцевого значення. Так, відповідно до прийнятого ще 1997 року, але чинного і недостатньо реалізованого Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [4] вперше до правового поля України було введено категорію самодостатності як режиму оптимального функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Як уявляється, таке визначення за змістом охоплювало все різноманіття основ діяльності місцевого самоврядування. Проте в подальшому це визначення було дещо звужено і самодостатність зведено до фінансово-економічного розуміння. Зокрема, Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України в своїй діяльності була зорієнтована на вироблення пропозицій щодо зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, забезпечення самодостатності місцевих бюджетів. У посланнях Президента України до Верховної Ради України в період 2001-2006 рр. також наголошувалося на потребі створення системи економічно та фінансово самодостатніх громад. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» орієнтував на формування фінансової самодостатності розвитку малих міст шляхом зміцнення їх матеріальної та фінансової бази [5]. Також і Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. акцентувала увагу на створенні фінансово самодостатніх територіальних громад [6].

На думку більшості науковців і представників влади, самодостатність органу місцевого самоврядування означатиме його спроможність вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних ресурсів. Такий підхід повністю відповідає вимогам міжнародних стандартів місцевого самоврядування, відповідно до яких саме самодостатність визнається умовою розвитку та гарантією місцевого самоврядування. Зокрема стаття 3

Європейської Хартії місцевого самоврядування визначає його як не лише право, але й *реальну здатність* місцевих влад вирішувати суттєву частку суспільних справ [3]. При цьому «реальна здатність» у контексті Європейської Хартії є широкою категорією й охоплює не лише фінансово-економічні чинники розвитку місцевого самоврядування, але й соціально-політичні, правові, територіальні, організаційні, кадрові тощо. Більше того, практика свідчить, що успішне функціонування тієї чи іншої територіальної громади визначається не лише її природно-ресурсним і матеріально-фінансовим потенціалом, як насамперед людським чинником, політико-правовим потенціалом, ініціативою громади та її органів щодо пошуку шляхів вирішення наявних проблем. Отже, належне врядування та самоврядна активність є в наших умовах часто більш значущим чинником формування самодостатності територіальних громад за фінансово-економічній.

Цікавими, на наш погляд, є дослідження Ю. Шарова щодо опрацювання методологічних засобів реалізації результат-орієнтованого управління та інституціоналізації управлінської відповідальності за соціально визначений результат у системі стратегічного планування й управління [7]. Як зазначає автор з позицій теорії організації, необхідною передумовою менеджменту є наявність відповідної інституціональної основи. З метою доведення висунутої ним гіпотези щодо наявності в муніципального утворення необхідних системоутворювальних ознак організаційної цілісності розроблено й проаналізовано модель муніципального утворення (далі – МУТ). Інноваційним моментом моделі є описання територіальної громади через комплекс її потреб, відповідно до класифікації яких структуровано продуктивний та ринковий комплекси, що виділені в моделі. Розкрито специфіку операційної системи МУТ у контексті потребо-орієнтованої взаємодії всіх його інституцій. У результаті встановлено наявність у

муніципального утворення необхідних ознак організації (територіальна та соціальна єдність, наявність спільних цілей щодо рівня та якості життя, спільних територіальних інтересів, єдиної системи управління та операційної системи), яка між тим має відчутні управлінські особливості. Виявлення особливостей сучасного менеджменту порівняно з традиційним управлінням дозволило сформулювати перспективну модель муніципального менеджменту, яка подає його як систему орієнтованих на соціально визначений результат управлінсько-політичних відносин, що реалізують керований розвиток специфічної організації – муніципального утворення – з метою ефективного задоволення комплексу потреб територіальної громади в узгодженні з регіональними й загальнодержавними інтересами.

Більшість науковців, що досліджують соціальні системи, сходяться в поглядах на процес управління роботою цих систем, незважаючи на різні сфери діяльності. Розглядаючи сутність процесу автоматизації управління в складних системах, В. Анфілатов та інші під управлінням розуміють процес формування цілеспрямованої поведінки системи за допомогою інформаційних впливів і до основних завдань управління відносять цілепокладання, стабілізацію, виконання програми, відстеження й оптимізацію стану системи. Усі ці завдання тісно пов'язані з трьома основними функціями системи управління – прийняття рішення, обробки інформації та обміну нею. Функції прийняття рішення виявляються в створенні нової інформації під час аналізу, планування й оперативного управління. Це пов'язано з трансформацією змісту інформації про стан об'єкта управління та впливу зовнішнього середовища [1, с. 81].

Г. Парсаданов, розробляючи методологічні підходи до прогнозування соціально-економічних систем різної ієрархії, також визначає процес управління як сукупність засобів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт

для досягнення певного результату (результатів), а саме:

- збереження якісної специфіки об'єкта;
- забезпечення нормального функціонування об'єкта;
- забезпечення адаптації об'єкта до умов зовнішнього середовища, що змінюється;
- досягнення певних цілей розвитку об'єкта [8, с. 38].

Яким же чином здійснюється процес управління? Звертаючись до роботи С. Янга, управління можна визначити як саморегульований або гомеостатичний механізм, призначений для підтримки значення деяких змінних у бажаних межах. Метою управління є підтримка виходу, що у свою чергу вимагає здатності перерозподіляти ресурси у випадку зміни умов [9].

Організація, що має систему управління, буде в змозі реагувати на задані зміни середовища (входи) і вироблятиме певну суму благ (вихід) для своїх членів. Сума благ, отримання якої очікується під час певних подій і реакцій, установлюється на основі минулого досвіду або попередніх рішень. Елемент X порівнює фактичний і очікуваний рівні добробуту. Якщо вони не рівні, фіксується наявність проблеми і приводиться в дію процес її рішення за допомогою системи управління. Процес управління формує рішення, яке як вхід вступає в систему і стає частиною набору у відповідь на дії організації.

Якщо підсистема управління містить усі елементи, необхідні для управління організацією, то нова реакція буде правильною відповіддю на подію, що відбулася, і фактично отримувані організацією блага будуть відповідати очікуваним. Підсистема управління додає організації здібності до пристосування і навчання, що дозволяє їй створювати нові програми у відповідь на нові входи середовища. Ця підсистема додає організації межі саморегульованої гомеостатичної системи. Проблеми організації вступають у систему управління до того часу, поки не встановиться задовільний рівень

благ. Організація є закритою системою в тому сенсі, що проблеми обертаються в її межах до знаходження рішення [9].

Проте не можна залишити поза увагою і виконання місцевим самоврядуванням функцій, пов'язаних з адаптацією до зовнішніх впливів. Як відомо, системи управління також мають певну ступінь централізації (децентралізації) управління. Так, система управління називається децентралізованою, якщо рішення приймаються окремими елементами системи незалежно від інших елементів і не корегуються центральним органом управління. Децентралізована система має перевагу в тому, що в ній органи управління максимально наближені до об'єкта управління. При цьому полегшується контроль стану такого об'єкта, підвищується оперативність отримання інформації про стан об'єкта й навколишнього середовища, а також відпрацювання управлінських впливів за зміни цих станів [1, с. 255].

Державна влада та місцеве самоврядування перебувають у відносинах тісної взаємодії та взаємовпливу, зумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати навколишнє соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень (стаття 5) вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність. По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і навпаки – у вирішенні багатьох місцевих питань бере участь

загальнодержавний інтерес. Як зазначається в Пояснювальній доповіді Ради Європи до Європейської Хартії місцевого самоврядування, однозначно вирішити, якими власне питаннями повинні займатися місцеві влади, взагалі неможливо, оскільки більшість проблем, що вирішуються ними, мають як місцеве, так і загальнонаціональне звучання, і обмеження компетенції місцевих органів виключно локальними, вторинними питанням означало б відведення вторинної ролі самому місцевому самоврядуванню. На практиці такий стан справ значно ускладнює проблему розмежування функцій і повноважень місцевого самоврядування та державної влади.

Висновки з даного дослідження. На підставі результатів проведених досліджень у подальшому можна використовувати означені критерії для визначення показників, за допомогою яких можна розраховувати рівень самодостатності органу місцевого самоврядування. Це дозволить підійти до оцінювання рівня самодостатності комплексно і допоможе визначити слабкі місця в діяльності організації.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому ми плануємо підготувати ще кілька статей з цієї тематики.

Список використаних джерел

1. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. С. Куйбіда – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
2. Закон України від 15.07.1997р. №452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=452%2F97-%E2%F0>
3. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua
4. Закон України від 04.03.2004 р. №1580-IV «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1580-15>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»: [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>
6. Шаров Ю. П. Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
 7. Анфилатов В. С. и др. Системный анализ в управлении : [учеб. пособие] / В. С. Анфилатов, А. А. Емельянов, А. А. Кукушкин; под ред. А. А. Емельянова. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 368 с.
 8. Парсаданов Г. А. Планирование и прогнозирование социально-экономической системы страны (теоретико-методологические аспекты) : [учеб. пособие для вузов] / Парсаданов Г. А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 223 с.
 9. Янг С. Системное управление организацией / С. Янг : [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finexpert.ru>