

УДК 316.3

В. Я. Зимогляд, кандидат філософських наук, доцент

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКИ УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано сутність місцевого самоврядування як об'єкта науки управління. Розкрито основні характеристики місцевого самоврядування, специфіку його функцій на сучасному етапі державотворення. Розглянуто основні шляхи і механізми становлення місцевого самоврядування у форматі теорії і технології управління державою.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, управління.*

Актуальність проблеми. Різкий перехід від адміністративно-командної економіки до ринкової, непродумана приватизація державних підприємств та їх подальше банкрутство, криза в соціально-економічній сфері і зубожіння населення привели до зниження авторитету влади і ослаблення централізованого управління районом, містом, іншими муніципальними утвореннями. До початку нового тисячоліття в нашій країні не здійснювалося істотних зрубок щодо стратегічного управління муніципалітетами і місцевим самоврядуванням. Органи управління в центрі і на місцях часто працювали в авральному режимі, боролися за виживання, діяли методом проб і помилок.

У той же час зміна соціально-економічної моделі держави, радикальні перетворення в усіх сферах життєдіяльності настійно вимагають створення новітніх принципів і форм стратегічного управління, вдосконалення управлінських стратегій і механізмів, підвищення їх впливу на розвиток місцевого самоврядування і муніципальних утворень.

Аналіз наукових джерел і публікацій засвідчує, що дана проблематика стала предметом широкого спектру досліджень вітчизняних учених як в окремих монографіях, так і у збірниках статей та на шпальтах наукових часописів. Разом з тим в умовах соціальних реалій сьогодення, в інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні й досі існує неефективна за сьогоднішніх потреб система державного управління, складовою якої є місцеве самоврядування, що перебуває у стані свого становлення. Недостатньо або зовсім не висвітлено роль стратегічного управління з таких напрямів діяльності, як розвиток соціальної інфраструктури, управління соціокультурною динамікою, формування в сучасному місцевому суспільстві таких соціальних якостей, як саморозвиток, самодостатність, самозахищеність. Усі ці питання актуалізують потребу в розробленні концепції стратегічного управління розвитком системи місцевого самоврядування, муніципальним утворенням.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування діалектичного взаємозв'язку завдань становлення місцевого самоврядування і проблем розроблення ефективної моделі управління державою.

Люди оцінюють політику держави і місцевого самоврядування крізь призму задоволення своїх потреб та інтересів, саме на місцевому ґрунті зароджується почуття причетності до справ державних. У рамках такої інтелектуальної проблематики можна простежити трансформування політичної ролі інституту місцевої влади у системі новітньої української правової державності та становленні демократичного громадянського суспільства. Саме у цьому контексті набуває ваги твердження про те, що місцеве самоврядування — одна з демократичних засад системи управління суспільством, найважливіший елемент облаштування влади.

Управління, як відомо, має місце скрізь, де є організація, політика і влада. Якщо нагальне завдання нинішньої України полягає у забезпеченні матеріального, соціального і духовного благополуччя її громадян, тоді, без сумніву, оптимальність управління соціумом, повнота включення у процес життєдіяльності суспільства усіх потенційних сил та баланс їх активності — головний спосіб досягнення мети країни, основа її могутності¹.

В ідеалі політична влада — це функція політичної доцільності, правильності, відповідності цілям суспільства. Без влади немає впорядкування. У функціональному аспекті владу слід розуміти як уміння, спроможність реалізувати свою функцію управління, як створення символів у процесі взаємодії людей, як відносини між суб'єктами (акторами).

Будучи частиною теорії управління взагалі, парадигма політичного управління у «форматі» демократичного місцевого самоврядування зумовлена конкретною роллю місцевої влади у визначенні обсягу і форми залежності громадянського суспільства від держави, виробленні механізмів забезпечення їх оптимального співвідношення з обов'язковим зворотнім впливом суспільства на державну владу та її політику, а також необхідністю усунення проблем і конфліктів на локальному (місцевому) рівні. Отже, управління — обов'язковий елемент, який виконує функцію збереження структури спільноти, підтримання оптимального режиму її діяльності, здійснення цілей та програм. З огляду на це слід зважати на чинники, які забезпечують відносини між центральним рівнем державної організації та управління і локальними рівня-

¹ Без перебільшення можна сказати: у такому контексті головну мету України як держави сформульовано в усіх державних документах, документах усіх урядів і політичних партій, що діяли на політичному полі України за роки незалежності (див., напр.: Концепція основ державної політики і національної безпеки України, Закон України «Про основи національної безпеки України», Програма кандидата на пост Президента України В. А. Ющенка, План дій В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям», Послання В. Януковича українському народу (червень 2010 р.).

ми, що структуруються за допомогою політичного, ідеологічного, функціонального та організаційного вимірів, кожен з яких має власну систему цінностей і специфіку інтересів. Відповідно до цього формуються і певні управлінські прийоми, навички, процедури, які перетворюються на технології політичного управління в локальних самоорганізаціях соціуму, що об'єктивно підвищує рівень управління в суспільстві, а отже, і престиж влади¹.

Інтелектуально ситуація не є новою. Теза про актуальність управлінської проблематики зараз не викликає сумнівів ні у нас, ні за кордоном. Управління в середовищі людей пов'язане прямо й безпосередньо з еволюційними процесами та процесами революційними, коли відбувається заміна старих механізмів успадкування на інноваційні, що зачіпають більшість життєво важливих ознак і породжують нові принципи та регулятивні механізми. Інакше й бути не може аж до тих пір, доки потяг до пізнання суспільства і методів управління ним залишатиметься беззаперечною цінністю.

Аналіз публікацій з проблем управління показує, що картина уявлень про його сутність є доволі предметна і різнобарвна. У літературі природа управління постає як «доцільна свідома діяльність» [4, с. 47], «цілеспрямований вплив» [5, с. 17], «упорядкування» [6, с. 25], «врегулювання» [7, с. 56], «оптимізація» [8, с. 42].

У контексті наших дослідницьких намірів сутність управління суспільством доцільно визначити як зусилля людей з організації своєї діяльності, втіленої у соціальних зв'язках і відносинах, інституціях (у тому числі політичних) і спрямованої на якісну зміну соціуму. Таке тлумачення цілком відповідає тезі про те, що соціальним підґрунтям народовладдя, його рушійною засадою є творчість народу — самостійна, ініціативна, енергійна.

У змістовному і методологічному планах важливим, навіть базовим, видається питання про співвідношення державного управління, політичного управління та місцевого самоврядування як найважливіших інститутів державної будови країни.

Як зазначено у ст. 7 Конституції України, у нас гарантується місцеве самоврядування. Тому місцеве самоврядування — це частина державної системи

¹ Управління суспільством і корпоративне управління – це два різні поняття. Корпоративне управління (наприклад, банком чи його філіями) здійснюється авторитарно. Для управління суспільством необхідно знати специфіку громадських зв'язків, особливо в умовах демократичного транзиту. У той же час політика і управління при капіталізмі, їх сутність, цілі та форми зумовлені складними цілями функціонування капіталу [1, с. 342; 2; 3].

Однак слід наголосити на тому, що політична економія періоду первісного нагромадження капіталу передбачає облаштування класової, кланової та ідеологічної спорідненості політико-економічної еліти. Так звані державні (або, ще гірше, – національні) інтереси стають прикриттям приватних економічних інтересів, що ускладнює пошуки і винайдення принципів соціального управління суспільством. У такому суспільстві домінують блискучий популізм і демагогія та відсутня єдина національна ідея.

України, функціонування якої безпосередньо залежить від ефективності і раціональності взаємодії цих інститутів [9, с. 6]. Розділення державного управління (політичного правління) і місцевого самоврядування — це більшою мірою ідеологічний намір, ніж інституційна даність.

Однак, попри таку нібито однозначність, наведене положення — не розділяти державне управління і місцеве самоврядування — висвітлює два підходи у державознавчій науці: один з них подає місцеве самоврядування як відмежований від державної влади інститут, а інший вважає прямим продовженням її на місцевому, локальному рівні, бо головна його функція полягає у забезпеченні місцевого інтересу¹.

Безумовно, існують також й інші погляди на цю проблематику, в основу яких покладено викристалізовані часом підходи і теорії [12, с. 5–16; 13, с. 115–117; 14, с. 9–14, 54–70; 15, с. 12–21]. Управління і самоуправління у складній діалектиці суспільного розвитку щільно взаємопов'язані, але не ідентичні. Переваги місцевої влади у механізмі взаємодії політичних інститутів і соціальної практики розкриваються лише тоді, коли громадянське суспільство стимулюється досвідом самостійного управління на всіх рівнях держави (локальному, регіональному чи національному), поєднаному з громадянською свободою. При такому підході місцеве самоврядування постає як один з найважливіших елементів організації публічної влади, специфіка якого полягає в його дієвій суспільно-політичній природі. В інституціональному аспекті органи місцевого самоврядування інтегровано в єдиний державний механізм управління країною, але у функціональному плані вони є не що інше, як вагомий елемент функціонування громадянського суспільства, форма політичної самоорганізації локальних спільнот, які застосовують на практиці серед інших і механізми прямої демократії. У цьому — сутність принципу єдності управління соціумом [16, с. 11].

Зрозуміло й те, що з плином часу місцеве самоврядування не замінить державних форм і механізмів управління. Воно існуватиме в них, разом із ними, переплітаючись і поглиблюючи демократизм політичної системи.

Не менш істотним є й те, що реалізація функцій управління та владних повноважень на різних територіях країни неоднакова. Це пов'язано із поєднанням загальних вимог щодо управління суспільством, зокрема й стосовно самоврядування, та особливостей їх виявлення на конкретній території. Методологічним ключем для розуміння і дослідження даного процесу є концепція діалектики загального, особливого та окремого (одиночного).

Для категорійного аналізу управління і самоврядування це буде така схема підпорядкованості понять:

¹ Про підходи, теорії та філософії місцевого управління див. [10, с. 3–12; 11, с. 82–90].

– на рівні управління суспільством: центральне управління (столичний центр) — загальне; регіональне управління (центральне місто регіону) — особливе; місцеве управління (провінційне тобто все те, що не увійшло до складу наведеного, — райони, міста регіонального підпорядкування, села) — одиничне;

– на рівні самоврядування: громадянське суспільство — загальне; регіональне самоврядування — особливе; місцеве самоврядування — одиничне.

Такий підхід дає змогу глибше пізнати сутність влади, управління та самоврядування в єдності складових частин, вивчити усі сторони, зв'язки, якісні характеристики та шляхи практичного вдосконалення, виявити специфічні особливості їх взаємозв'язку на даному етапі розвитку суспільства.

У пізнанні діалектичних процесів суспільного розвитку аналіз механізмів обумовленості діяльності людей посідає значне місце. Основними поняттями, що відображують ланки цих механізмів, є категорії потреб, інтересів та цілей. З того факту, що соціальне (політичне) управління — специфічний вид людської діяльності, спрямованої на координування, регулювання та узгодження спільної діяльності, випливає методологічний висновок про існування об'єктивного зв'язку між управлінням та інтересами¹.

Управління, як і будь-яка інша людська діяльність, детерміноване потребами, інтересами та цілями. Інакше кажучи, управління є так само соціально обумовленим, як і інші види діяльності, і визначається інтересами суб'єктів управління. Ці суб'єкти у процесі ухвалення управлінських рішень та їх реалізації змушені брати до уваги інтереси всіх керованих, передусім інтереси панівного у суспільстві класу². Відповідно до цього формуються певні прийоми, навички та процедури, що утворюють технології управління в загальнонаціональних, регіональних та локальних самоорганізаціях соціуму. Чим тісніше є єдність інтересів у суспільстві, тим вищими будуть рівень дій усіх його членів, якість політико-соціального управління, міра злиття суб'єктів і об'єктів управління та ступінь демократії у вітчизняному управлінні.

Висновки. Місцеве самоврядування як нормативно-теоретична парадигма і прикладна тематика розвитку суспільства зумовлює у змістовому та методологічному планах зростання наукового інтересу до його проблематики.

¹ Під управлінням як інституційним феноменом можна розуміти сукупність людей – суб'єктів і об'єктів управління, систему конкретних дій та законів, необхідних управлінських рішень і дій, спрямованих на задоволення потреб, інтересів та досягнення цілей у процесах життєдіяльності соціуму. У цьому тлумаченні управління є невід'ємною складовою соціальних інституцій.

² Із початком реформ Україна опинилася в умовах первісного нагромадження капіталу, а це означає, що соціальне управління має здійснюватися відповідно до інтересів нового панівного класу – буржуазії. Тому в повсякденній практиці управління набувають сили і домінують ідеологія, психологія та логіка виживання як суб'єктів, так і об'єктів управління.

Реальний зміст місцевого самоврядування визначається насамперед людьми, залежить від людини як суб'єкта і об'єкта влади. Нині в Україні твориться нова філософія управління та самоуправління, і значне місце у ній посідають ідеї культурних аспектів та філософського осмислення проблеми людського виміру в розвитку самоврядування. Для виходу країни із системної кризи потрібен комплекс невідкладних заходів, серед яких — розроблення програми ефективного державного управління усіма сферами життя суспільства і реалізація його принципів на різних рівнях, в галузях і сферах. Важливим складником системи управління є інститут місцевого самоврядування, який не відповідає сучасній парадигмі управління і тим завданням, які постають сьогодні перед Україною. Становлення системи управління і самоврядування — одна з необхідних умов стабілізації України і одержання нею здібності до розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Маркс, К. [Текст] / К. Маркс, Ф. Енгельс. Соч. 2-е узд. — Т. 23.
2. Киллен, К. Вопросы управления [Текст] : сокр. пер. с англ. / К. Киллен // под ред. И. М. Верещагина. — М. : Экономика, 1981.
3. Ансоф, И. Стратегическое управление [Текст] : сокр. пер. с англ. / И. Ансоф // науч. ред. и авт. предисл. Л. И. Ивенко. — М. : Экономика, 1989.
4. Суворов, Л. Н. Социальное управление. Опыт философского анализа. [Текст] / Л. Н. Суворов. — М. : Мысль, 1984.
5. Гришанин, Д. М. Организация и управление [Текст] / Д. М. Гришанин. — М. : Наука, 1972.
6. Афанасьев, В. Г. Мир живого: системность, эволюция и управление [Текст] / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1986.
7. Попов, Г. Х. Проблемы теории управления [Текст] / Г. Х. Попов. — М. : Экономика, 1974.
8. Делокаров, К. Х. Организация как концептуальная система [Текст] / К. Х. Делокаров, М. А. Кузнецов // Методол. проблемы социал. управления. — М., 1995.
9. Конституція України [Текст]. — Х. : ПП «ІНГВІНІ», 2007.
10. Тимофеев, Н. С. Местное самоуправление — кризис развития или кризис идеи? [Текст] / Н. С. Тимофеев // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. Право — 2002. — № 6.
11. Бажинов, М. А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа [Текст] / М. А. Бажинов // Вестн. Москов. ун-та. — Сер. 12. Политические науки. — 2002. — № 4.
12. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави [Текст] : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. — Х : ТОВ «Одсей», 2004.
13. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт [Текст] : учеб. пособие, изд. перераб. и доп. / В. Г. Игнатов, В. М. Бутов. — М. : Март, 2005.
14. Муниципальное право Украины [Текст] : підручник / В. Ф. Погорілко, О. О. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. Ф. В. Погорілка. — К. : Юрінком Питер, 2001.

15. Чапала, Г. В. громадянське суспільство засади взаємодії [Текст] / Г. В. Чапала // Держ. буд-во та місц. самовряд. : зб. наук. пр. — Х. : «Право», 2005. — Вип. 10.
16. Тимофеев, Н. С. Местное самоуправление — кризис развития или кризис идеи? [Текст] / Н. С. Тимофеев // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11. Право. — 2002. — № 6.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ НАУКИ УПРАВЛЕНИЯ

Зимогляд В. Я.

Проанализирована сущность местного самоуправления как объекта науки управления. Раскрыты основные характеристики местного самоуправления, специфика его функций на современном этапе государственного строительства. Рассмотрены основные пути и механизмы становления местного самоуправления в формате теории и технологии управления государством.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, управление.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS OBJECT OF MANAGEMENT SCIENCE

Zimoglyad V. Ya.

Essence of local self-government is analysed as the object of management science. Basic descriptions of local self-government are exposed, specific of his functions on the modern stage of state building. Basic ways and mechanisms of becoming of local self-government are considered in the format of theory and technology of government.

Key words: local self-government, state administration, management.



УДК 323:005

О. М. Максимова, кандидат політичних наук, доцент

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ЧИННИКІВ СТАБІЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

Проаналізовано чинники стабільності політичної системи з позицій системного аналізу. Проведено структурно-функціональний та морфологічний аналіз політичної системи, яка відповідає критеріям стабільності. Визначено показники ефективності політичної системи.

Ключові слова: політична система, структура і функції політичної системи, стабільність політичної системи, ефективність політичної системи.