

Володимир Горбик,

здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Забезпечення стійкості в реалізації регуляторної політики органом місцевого самоврядування

Розглянуто шляхи вирішення завдання формування регуляторної політики органом місцевого самоврядування з точки зору стійкості його гомеостазу. Запропоновано структурну схему універсальної моделі організації діяльності, яку умовно можна назвати контуром управління; наведені підходи до формування гомеостатичного комплексу у важливо реалізовувати за нестабільності зовнішніх умов і процесів у державному регулюванні. *Ключові слова:* регуляторна політика, орган місцевого самоврядування, модель організації діяльності, контур управління, стійкість, гомеостатичний комплекс.

The ways of decision of task of forming of regulator policy are considered by the organ of local self-government from the point of view firmness of his homeostasis. The flow diagram of universal model of organization of activity which de bene esse can be named a contour management is offered. Offered approach to forming of homeostatic complex it is important to realize for instabilities of external terms and processes in government control. *Key words:* regulator policy, organ of local self-government, model of organization of activity, management contour, firmness, homeostatic complex.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Під час ознайомлення з діяльністю органів місцевого самоврядування щодо виконання як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень, звертає на себе увагу результат, характерний для більшості випадків: значні обсяги декларативної організаційної документації і "ручне" управління. Поширеність цього явища примушує відкинути у бік суб'єктивні чинники, такі як кваліфікація посадових осіб чи рівень підготовки депутатів місцевих рад. Об'єктивний чинник - це загальні принципи організації діяльності, їх системність та обґрунтованість. Неузгодженість, протиріччя у цих принципах та необхідність їх удосконалення становлять наукову проблему, а їх недосконалість заважає ефективному формуванню регуляторної політики органів місцевого самоврядування, інших управлінських напрямів та впровадженню ідей.

Дослідження щодо забезпечення стійкості у реалізації регуляторної політики органом місцевого самоврядування, пов'язане з важливими науковими, а також практичними

завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: "Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення адміністративної та політичної реформи". За цією темою автором проведено дослідження щодо форм та методів реалізації державної регуляторної політики у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в роботах В.М.Бабаєва [2], О.С.Ігнатенка [4], В.С.Куйбіди [6], О.Я.Лазора та О.Д.Лазор [7], В.В.Мамонової [8] узагальнено підходи до вирішення низки проблем місцевого самоврядування у правовому, організаційному, економічному та інших аспектах, але поза увагою дослідників лишилися питання організації діяльності його органів як суб'єктів державного регулювання.

Зі всього спектра питань, пов'язаних з організацією діяльності органів місцевого самоврядування, у цій статті автор ставив за *мету* розглянути шляхи вирішення завдання формування регуляторної політики органом місцевого самоврядування з точки зору стійкості його гомеостазу. Адже будь-яка організація і орган місцевого самоврядування зокрема за сутністю є надбіологічним (соціальним) об'єктом. Але так само, як у біологічних об'єктів (людей), які створюють організацію, вона має забезпечувати гомеостаз (у поняттях термодинаміки соціуму) без втручання ззовні. Стосовно органу місцевого самоврядування поняття гомеостазу може визначатись як відносна динамічна стійкість характеристик внутрішнього середовища. Він реалізується через відносну динамічну стійкість процесів і виявляється в балансі запитів членів територіальної громади і пропозиції щодо надання громадських й адміністративних послуг за обсягами, асортиментом, якістю і термінами та використання й збереження відповідних місцевих ресурсів на основі формування регуляторної політики. Це є необхідною умовою ефективної діяльності. Інакше кажучи, будь-який реально існуючий орган місцевого самоврядування має більш-менш стійкий гомеостаз незалежно від обізнаності про те його посадових осіб. Отже, представницький орган не може не мати і механізму підтримки гомеостазу при зміні вимог (умов) зовнішнього середовища - гомеостату.

Вперше поняття гомеостату детально розглянув Н.Вінер в знаменитій книзі [3]. На прикладі простого гомеостатичного контура, у якому керівником є ефектор, пояснюється принцип дії гомеостату, що вважається не просто "зворотним зв'язком", а сигнально-регуляторною системою (СРС), яка є послідовністю станів інформаційного об'єкта від початкового сигналу про стан продукту ефектора (чим би не був цей продукт) до команди на зміну програми роботи виконавчого органу (компенсатор + ефектор). Зрозуміло, що в реальній дійсності все набагато складніше, оскільки інформаційний об'єкт самостійно не може перейти з одного стану в інший, для цього потрібні операції, про що йтиметься нижче.

Чим досконаліша СРС, тим більш тонке коригування дій виконавчого органу вона здатна здійснити залежно від усе більш віддалених наслідків дій ефектора. Досягнутий сьогодні рівень досконалості гомеостату людини дозволяє їй здійснювати коригування за модельованими наслідками дій ефекторів.

На жаль, далі комп'ютерного світу ідеї Н. Вінера не пішли. Тому однією з перших спроб застосувати ідею гомеостату на практиці управління можна вважати цикл Шухарта-Демінга: "Плануй Роби - Перевірйай - Впливай" [1]. Хоча цикл збігається з простим гомеостатом Вінера, він є формальним описом операцій за "методом" спроб і помилок, ефективність і результативність якого завжди були гірше нікуди. Тим часом нормальна людина і не може діяти інакше, якщо вона спеціально не навчена іншим методам.

Ринок є ринком, і споживачам пропонується широкий спектр модифікацій початкової моделі циклу, вироблених науковцями з управління. Деякі з них розглянуті в роботі [9]. Але щоб "побачити за деревами [модифікаціями] ліс [систему]", необхідно застосувати системний підхід до всього асортименту. Тоді стане очевидною еволюційна закономірність: наростання деталізації від простого гомеостатичного циклу через множину детальніших модифікацій.

Як свідчить аналіз, у надбіологічних об'єктах, якими можна вважати органи місцевого самоврядування, уміють досягати високої старанності. Проте під зворотним зв'язком, переважно, розуміють звітування перед керівництвом про виконання розпорядження чи наказу. По суті, вся СРС багатьох органів місцевого самоврядування "замикається" на регуляторній

діяльності головної посадової особи, що коригує власні дії. Але мер міста чи сільський голова - теж людина, і його гомеостатичний потенціал обмежений п'ятьма-сімома відносно розвиненими СРС. У всьому іншому його дії управляються примітивними СРС. Звідси неприпустимо велика залежність життєздатності органу місцевого самоврядування від однієї людини (головної посадової особи, яка може бути й слабкою ланкою) і "ручне" управління - боротьба зі всякого роду неприємними наслідками замість запобігання їм. Це характерно для простих організмів, позбавлених механізмів екстраполяції, і організацій низького рівня розвитку. Звичайно, кажучи про СРС органу місцевого самоврядування, треба чітко розуміти, що мова йде лише про принцип, а не копіювання біологічних СРС, перенесення на організацію регуляторної діяльності органу місцевого самоврядування антропоцентричних уявлень.

На основі проведених досліджень доведено, що для досконалих органів гомеостат якого-небудь процесу має бути доповнений механізмом урахування віддалених наслідків. Гомеостат сам повинен бути об'єктом управління гомеостату вищого рангу. Структурна схема універсальної моделі організації діяльності, яку умовно можна назвати контуром управління, наведена на рис. 1.

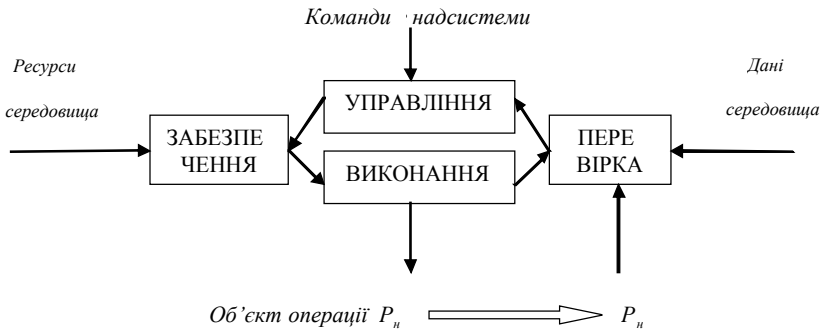


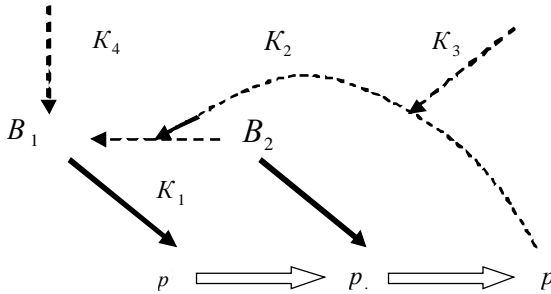
Рис. 1. Структурна схема універсальної моделі організації діяльності

Універсальна модель організації діяльності може використовуватись для представлення процесу реалізації регуляторної політики органу місцевого самоврядування.

Особливістю цієї схеми є включення до неї процесу, об'єкта операції і самої операції, чого не було в інших циклах СРС. Якщо уважно придивитися до організації регуляторної діяльності будь-якого органу місцевого самоврядування, то ми без особливих зусиль розпізнаємо цей контур. Побачимо також і те, що найчастіше він помітно спотворений благими намірами прискорення роботи на якійсь маленькій ділянці і тим самим уповільнює роботу органу місцевого самоврядування в цілому. Можливі спотворення "контура" та їх наслідки досить добре викладені в [5].

Наведену модель (рис. 1) можна також вважати комплексом гомеостатів, або багатоступінчастим гомеостатом. Дійсно, виконавці - посадові особи місцевого самоврядування - можуть надавати більш-менш об'єктивні дані лише про відхилення у забезпеченні операції державного регулювання, яку вони мають виконувати з використанням різних місцевих ресурсів. У подальшому в ланці "Перевірка" відбувається з'ясування причин і виробляються коригуючі дії, які й здійснює ланка "Управління" відносно ланки "Забезпечення", що надає для етапу "Виконання" місцеві ресурси. Назвемо всі ці дії для визначеності "коригуванням K_1 ".

Але в подальшому має місце розбіжність: коригування K_1 , у свою чергу, здійснюється під час надходження даних про підсумок операції, отриманих шляхом порівняння незалежного вимірювання параметрів результату цієї операції з еталоном (коригування K_2). Цілком можливо, що відносно місцевих ресурсів має бути дещо інше рішення. Коригування K_2 може здійснюватися також на підставі даних про віддалені наслідки операції "Виконання" (коригування K_3). Коригування K_3 може виконуватися під час надходження даних від ще більш віддалених наслідків (коригування $K_{3,1}, K_{3,2} \dots K_{3,n}$). Нарешті, вже в ланці "Управління" може відбутися коригування K_4 на підставі прогнозованих даних про можливі зміни зовнішнього середовища, що можна з деякою часткою умовності назвати "системою раннього попередження в державному регулюванні" (рис. 2).



*Рис. 2. Гомеостатичний комплекс, де ланки позначені:
"Виконання" - B_2 , "Забезпечення" - B_1*

Зрозуміло, якщо ланку "Забезпечення" вважати за "виконавця" своєї операції, то такий самий комплекс може бути створений відносно нього. У зв'язку з тим, що послідовність коригування від $K_{3,1}$ до $K_{3,n}$ може нарощуватися довго, гомеостатичний комплекс зручніше називати системою лінійного гомеостатичного державного регулювання (СЛГДР).

Роботу схеми, наведеної на рис. 2, можна умовно представити на прикладі роботи бригади робочих за конвеєром комунального підприємства чи підприємства іншої форми власності, де кожен виконавець B_n може і повинен вказати B_{n-1} на його недоробку. Бригадир же може отримати команду від начальника цеху (а той від керівника підприємства) і перенацілити свою бригаду на виготовлення іншої продукції.

Такі самі "конвеєри" мають місце при обробці інформаційних об'єктів в управлінських підрозділах органу місцевого самоврядування при підготовці та реалізації регуляторних актів. Проте, якщо в цеху майже кожен "конвеєр" документований відповідно до технологічного регламенту, то в управлінських і допоміжних підрозділах органу місцевого самоврядування документуються тільки окремі функції. Власне кажучи, і самі підрозділи формуються не навколо ланцюгів процесів ("конвеєрів"), як у виробництві, а навколо груп однорідних функцій чи повноважень. Цим пояснюються видима неупорядкованість у діяльності таких підрозділів та певний опір спробам формалізувати горизонтальну взаємодію: при функціональній організації природною є лише вертикальна взаємодія - через загального керівника. Інакше кажучи, "конвеєр"

теж має місце (як без нього?), причому він має переривчатий характер: після кожної операції об'єкт, що обробляється, повертається до "бригадира" (керівника відділу чи управління органу місцевого самоврядування), щоб той передав його наступному виконавцеві. Буває, звичайно, коли начальник заздалегідь говорить, у кого що узяти і кому передати, але найчастіше ці горизонтальні ланцюжки виникають стихійно, за ініціативою самих виконавців.

Такі ж багатоступінчасті гомеостати - СЛГДР - виявлені у високоорганізованих біологічних організмах. Це дає підставу вважати, що рис. 2 відображає природну, властиву органу місцевого самоврядування регуляторну діяльність. І в процесі розгляду представницького органу як надбіологічного можна зробити висновок, що він є організмом з певною організацією управління процесами за напрямками діяльності. Отже, відносно гомеостатичного комплексу (СЛГДР) не можна ставити питання, застосовувати його чи ні. Він відтворюється сам собою, долаючи опір нерозуміючих управлінців - посадових осіб місцевого самоврядування стосовно того, що відбувається. Така природа органу місцевого самоврядування, яку слід зрозуміти і прийняти. Це важко, але труднощі ці суб'єктивні, викликані інертністю мислення, обтяженого вантажем стереотипів.

Очевидно, що гомеостатичний комплекс тим більший, чим більш нестабільні зовнішні умови і процеси в регуляторній діяльності органу місцевого самоврядування. Якщо ж і те, й інше є стабільним, то сигнали, що відповідають за реалізацію конкретних коригувань, не з'являються. А якщо з якоїсь причини виникли раніше, то відмирають за відсутністю застосування (як всякий рефлекс). Якщо за стабільних зовнішніх умов є нестабільними ланцюги процесів, то відбувається зростання ступенів від K_3 до $K_{3.1}$ і у подальшому до $K_{3.н}$, за необхідності. Гомеостат ланцюга процесів формується точно так, як і окремого процесу. По суті, розвинений гомеостат початкового процесу ланцюга охоплюватиме весь ланцюг. Набагато складніше питання про ансамбль гомеостатів, гілки і дерева процесів.

Інакше кажучи, конфігурація СЛГДР для створення гомеостазу будь-якого процесу формується за одним і тим самим принципом, але розміри СЛГДР і її склад зумовлені конкретними умовами: технологією прийняття управлінських рішень, наявністю та характеристикою місцевих ресурсів, умовами

зовнішнього середовища та ін. І зовсім не обов'язково закріплювати управлінські ресурси за кожною СРС, створюючи для цього окремий підрозділ. Досить створити "аварійний" розподіл функцій для посадових осіб органу місцевого самоврядування, які зазвичай зайняті іншою роботою, чітко позначивши їх взаємодію при реалізації конкретної СРС.

Але створення таких СРС здійснюється відповідно до законодавства, у решті випадків ці СРС формуються, як правило, стихійно: окремими наказами або за ініціативою самих посадових осіб органу місцевого самоврядування. Якість таких СРС невелика і залежить від кваліфікації посадових осіб, професійно зайнятих організацією СРС і СЛГДР органу місцевого самоврядування, без чого, загалом, неможливе дійсно ефективне державне регулювання. Природно, чим нижча кваліфікація управлінців, тим більш примітивні вживані ними алгоритми, комплекси і ансамбль СРС. Відповідно грубішій частіші неминучі помилки.

Слід також відзначити, що конфігурація окремих СЛГДР і їх ансамблю зумовлюється деревом процесів органу місцевого самоврядування як системоутворюючим чинником. Якщо ж дерево це не побудоване, то вся сукупність дій управлінців - посадових осіб місцевого самоврядування видається неупорядкованою. Але саме ансамбль СЛГДР (навіть при можливих окремих спотвореннях) і є тим, що можна назвати системою державного регулювання територіального розвитку і, зокрема, основою формування регуляторної політики органу місцевого самоврядування у сфері раціонального використання та охорони природних ресурсів.

Підсумовуючи результати проведених досліджень, слід зазначити, що процеси, представлені на рис. 2, можна вважати повноцінним гомеостатом, структура якого є досить складною і досконалою порівняно із "циклічними" СРС. Але і її не можна вважати "кінцевою станцією". Такою може бути хіба що детальна конструкція механізму гомеостату діяльності органу місцевого самоврядування як ансамблю СЛГДР, яка побудована на основі викладених підходів і протистоїть будь-яким політичним, соціальним, економічним та іншим викликам та збуренням.

У практиці діяльності органу місцевого самоврядування гомеостатичне регулювання зазвичай організоване інтуїтивно, тобто виконується не у кращий спосіб і, як правило, з примусу.

Тому управління і призводять до звичайної, ієрархічної, суто командної структури. А створенню СРС і СЛГДР уваги не приділяють і "потопають" в нескінченних нарадах, на яких ухвалюють одноразові "вертикально орієнтовані" управлінські рішення замість створення структур регулювання і коригування горизонтальної взаємодії. Керівництво, зазвичай, опікується суто організаційними проблемами, вирішує завдання побудови конфігурації СРС найпростішим, доступнішим, очевиднішим і, отже, неправильним способом, замикаючи всі СРС і СЛГДР на себе.

Ефективність державного регулювання досягається в ситуації, коли жорсткі командні структури виявляються менш життєздатними в умовах ринкового середовища та його швидких змін. Тому проблема формування адекватних СРС і СЛГДР є ключовою для забезпечення високої життєздатності органів місцевого самоврядування, що ставлять за мету "виживання" в умовах підвищення стандартів життя територіальної громади та розвитку ринкової конкуренції. Більше того, якщо проаналізувати численні соціальні стандарти та вимоги, то виявиться, що вони цілком спрямовані саме на формування СРС і СЛГДР. Ось тільки в стандарті нічого не йдеться ні про конфігурацію цих систем, ні про дерево процесів регуляторної діяльності органу місцевого самоврядування.

Подальші розвідки доцільно спрямувати на практичні аспекти забезпечення стійкості регуляторного впливу органу місцевого самоврядування на діяльність за основними сферами та галузями повноважень відповідно до чинного законодавства.

Список використаних джерел

1 *Адлер Ю. П.* Методы постоянного усовершенствования через призму цикла Шухарта-Деминга / Ю. П. Адлер, Е. И. Хунузиди, В. Л. Шиер // Методы менеджмента качества. - 2005. - № 3. С. 29-36.

2. *Бабаєв В. М.* Сталий та безпечний розвиток мегаполіса: економічні, соціальні, екологічні аспекти / В. М. Бабаєв // Упр. час. містом. - 2004. - № 2/4-6 (14). - С. 234-242.

3. *Винер Н.* Кибернетика, или управление и связь в животном и машине / Н. Винер ; пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова ; под ред. Г. Н. Поварова. - 2-е изд. - М. : Совет. радио, 1968. - 562 с.

4. *Ігнатенко О. С.* Організаційні аспекти розвитку місцевого самоврядування / О. С. Ігнатенко, Р. М. Плющ, І. В. Пілунський // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. : у 2 т. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - Т. 2. - С. 276-277.
5. *Кошевников Е. М.* Муниципальное право / Е. М. Кошевников. - М. : НОРМА, 2000. - 229 с.
6. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2003. - 571 с.
7. *Лазор О. Я.* Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. - Львів : Ліга-Прес, 2002. - 464 с.
8. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. - 196 с.
9. Система муниципального управления : учебник для вузов. - 4-е изд. / под ред. В. Б. Зотова. - СПб. : Питер, 2006. - 512 с.
10. *Траут Д.* Дифференцируйся или умирай! / Д. Траут, С. Ривкин. - СПб. : Питер, 2004. - 389 с.