



Ігор Гарькавий,
кандидат наук з державного управління,
директор підприємства "Тур-Інвест"

Управління містообслуговуючою сферою: моделювання та технологічне забезпечення

У статті охарактеризовано причини, які визначають сучасний стан управління містообслуговуючою сферою в частині використання методів, моделей та управлінських технологій, а також визначення їх властивостей. Запропоновано гнучку технологію прогнозних та програмних розрахунків, що забезпечує особисту участь посадової особи місцевого самоврядування в конструюванні моделі та визначає процеси формування інформації для розрахунків.

Ключові слова: містообслуговуюча сфера, посадова особа місцевого самоврядування, модель процесу, технологія управління.

Reasons, which determine the modern consisting of management of maintenance of city the sphere of part of the use of methods, models and administrative technologies, and also determination of their properties, are described in the article. Flexible technology of prognosis and programmatic calculations, which provides the personal participating of public servant of local self-government in constructing of model and determines the processes of forming of information for calculations, is offered.

Key words: sphere of maintenance of city, public servant of local self-government, model of process, management technology.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Використання методів владного впливу органами місцевого самоврядування (ОМС) та моделей процесів і об'єктів управління (МПОУ), що покладені в основу цих методів, розпочалося практично із здобуттям Україною незалежності [7]. Проте й зараз, на нашу думку, навряд чи можна вважати, що вони повною мірою стали дієвим інструментом у важливій справі зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування, зокрема містообслуговуючої сфери.

Аналіз розробки, впровадження й використання МПОУ, а також управлінських технологій свідчить про існування певного розриву між результатами наукових досліджень за цим напрямом і їх використанням на практиці [6]. Зокрема, прикладів несприйняття посадовими особами місцевого са-

моврядування пропонування їм методів і технологій чи їх "відторгнення" після деякого періоду використання досить багато.

Пояснювати таке становище тим, що чи ці методи, моделі та технології погані, чи посадові особи місцевого самоврядування просто не хочуть до них звертатися було б серйозним спрощенням проблеми, хоча й ці чинники не можна лишати поза увагою. Наведене свідчить, що проблему ефективного управління містообслуговуючою сферою в аспектах моделювання й технологічного забезпечення слід віднести до виключно актуальних і таких, які необхідно терміново розв'язувати.

У процесі аналізу *останніх досліджень і публікацій* для розуміння причин ситуації, що склалася за напрямом досліджень в управлінні містообслуговуючою сферою, ці причини доцільно розділити умовно на "зовнішні", які стосуються використання методів, моделей та технологій, і "внутрішні", зумовлені їх властивостями.

Коло "зовнішніх" причин досить широке. Найважливішими з них на сьогодні є:

- недостатня зацікавленість ОМС та їх посадових осіб у використанні інструментальних засобів, які забезпечують ефективність управлінських рішень у містообслуговуючій сфері;
- розрив між колективними інтересами, представленими як відповідними територіальними громадами (ТГ), так і їх представницькими органами, що пояснюється недоліками механізмів управління, що використовуються;
- посадова особа не завжди потрапляє в ситуацію, коли вона змушена знаходити і приймати найкраще рішення за конкретним повноваженням ОМС;
- загальна оцінка варіантів зміцнення містообслуговуючої сфери в цілому, за її збалансованістю не достатньо впливає на поточну роботу ОМС і, відповідно, на необхідність використання радикальних методів у механізмах управління, що забезпечують ефективніші рішення.

Вищезгаданими причинами не вичерпується коло "зовнішніх" чинників, що впливають на впровадження МПОУ та використання управлінських технологій. Проте сьогодні вони є головним гальмом у справі впровадження й ефективного використання механізмів управління в діяльності ОМС, без усунення якого навряд чи можна розраховувати на реальний успіх у вирішенні питань місцевого значення. Розв'язання цієї проблеми бачиться у створенні комплексного механізму управління [5], що забезпечує поєднання економічних інтересів ТГ, їх соціальних груп, кожної посадової особи і що дає змогу на практиці оцінити роботу будь-якого структурного підрозділу ОМС за критерієм досягнення найкращих кінцевих результатів, найбільш повного задоволення суспільних потреб.

Менш категоричними з точки зору можливості їх усунення виглядають "внутрішні" чинники, що виявляються в основному як наслідок ігнорування вимог до МПОУ в діяльності ОМС. Такі вимоги, які стосуються за-

безпечення адекватності, можливості вирішення, стійкості моделей тощо, добре відомі (див., наприклад [1; 4]), і ми на них не спинятимемося. Проте є одна принципова вимога, яка не завжди формулюється і ще рідше з різних причин дотримується. Це вимога "технологічності" пропонованих моделей [2; 10], яка визначається тим, що будь-яка система управління, зокрема в містообслуговуючій сфері, буде позбавлена можливості застосовувати найдосконаліші МПОУ, якщо вони не пристосовані до вбудовування в реальні технології управління і розробки місцевих програм.

Теоретично існують й інші можливості впровадження МПОУ в практику реалізації управлінських технологій у складі методів конкретного механізму управління, але реальність такого підходу досить маловірогідна, принаймні, сьогодні. На це не можна розраховувати ні з огляду на сучасний стан наявного інструментарію з моделювання, ні на постійне поглиблення розуміння процесу управління містообслуговуючою сферою, усвідомлення складності управлінських рішень, що враховують багатоаспектні, такі що не піддаються формалізації або хоч би чіткому якісному опису чинники та умови ухвалення цих рішень [11]. Нарешті, система програмованого управління розвитком міста - постійно діючий організм, заміна в якому навіть його частини не проходить безболісно. Не можна, звичайно, виключати (і більш того, слід спрямовувати зусилля на) зміни окремих фрагментів технології управління, що забезпечують ефективне використання МПОУ в удосконаленні традиційних методів [3; 12]. Тому основним шляхом забезпечення технологічності МПОУ, на наш погляд, є формулювання системи вимог, яку технологія управління пред'являє до них і їх реалізації.

Для дослідження технологій управління в містообслуговуючій сфері має використовуватись певний інструментарій, що включає мережеві моделі, структурно-інформаційні схеми прогнозних розрахунків, алгоритмічні таблиці, таблиці ухвалення рішень, функціонально-структурні схеми розробки програми та інше [5; 8]. Водночас низка, на наш погляд, важливих рис технології управління містообслуговуючою сферою за допомогою названих методів аналізу ще має бути виявлена. Це пояснюється деякою обмеженістю цих методів, як і будь-яких методів взагалі, а тому необхідна обережність при аналізі та узагальненні результатів їх використання. З огляду на зазначене вище отримані висновки далеко не завжди були адекватні властивостям досліджуваного об'єкта [9].

Крім того, зафіксувавши ту чи іншу логіку розрахунків, існує загроза зробити неправильні висновки про те, що технологія програмованого управління містообслуговуючою сферою, що діє, по-перше, побудована на однічному русі інформації в процесі виконання певної послідовності прогнозних розрахунків, і, по-друге, до завершення всіх попередніх у цій послідовності розрахунків подальші не виконуються. Це абсолютно не відповідає

дійсним уявленням про технологію програмованого управління місто-обслуговуючою сферою як про жорстко детермінований процес. Така фетишизація послідовності проведення розрахунків може призвести до ігнорування найважливішої, зокрема з точки зору аналізованої проблеми, риси прогнозування - гнучкості технології розробки місцевої програми розвитку, яка передбачає зміцнення містообслуговуючої сфери, її адаптивності до зміни зовнішніх умов [12].

Складнішою і більш гнучкою є технологія розробки місцевої програми в частині зміцнення містообслуговуючої сфери на попередньому етапі, на якому ОМС здійснюють комплексне опрацювання місцевих проблем і за сутністю зумовлюють принципову концепцію їх розв'язання. В основі такої схеми процесу зміцнення містообслуговуючої сфери лежать важливі обставини. По-перше, всі проблеми, завдання місцевої програми розвитку взаємоумовлені реальною економікою міста, хоч би якими далекими одне від одного вони на перший погляд виглядали. Відповідно мають бути взаємопов'язаними рішення, що приймаються відповідно до них, і показники програми, за якими вони у результаті впроваджуються. По-друге, кількість цих проблем, завдань, показників настільки велика, що їх розв'язання в будь-якій послідовності з багатократними ітераціями для забезпечення узгодженості рішень, що приймаються, неможлива (крім того, не доведено, що за такої організації ця узгодженість може бути вищою) [8].

Обидві вказані обставини зумовлюють не лише необхідність одночасного розгляду всіх місцевих проблем і показників, але й за сутністю безперервність цього процесу, який може бути завершений лише в терміни закінчення роботи над проектом місцевої програми, яка передбачає зміцнення містообслуговуючої сфери. Міра збалансованості, узгодженості, раціональності прийнятих рішень і показників залежить у цих умовах передусім від компетентності посадових осіб.

Таким чином, реальна технологія програмованого розвитку в механізмі управління значно складніша існуючих про неї уявлень - неправильних, інколи спрощених, а тому й виникають ситуації, коли практика відкидає МПЮУ. Зокрема:

- багато моделей ігнорують оперативний і ітеративний характер прогнозних та програмних розрахунків;
- моделі часто будуються за уявленнями розробника про об'єкт і процес управління містообслуговуючою сферою;
- посадова особа не може визнати автоматичне здобуття вирішення завдання, хоч би яким ідеальним був метод, що застосовується в механізмі управління.

Вище наголошувалася на тому, що безумовною є необхідність виявлення конкретного споживача, користувача моделі. Це, природно, передба-

чає й суб'єктивні оцінки та критерії, але водночас дозволяє уникнути гіпотетичних, інколи далеких від реальності умов побудови моделі. Такий підхід дає змогу також чітко визначити об'єкт моделювання чи сферу дії моделі.

За результатами проведеного аналізу автором статті була поставлена *мета* щодо удосконалення підходу до використання МПОУ і технологічного забезпечення в реалізації механізмів управління містообслуговуючою сферою. Як альтернатива наявному підходу запропонована гнучка технологія прогнозних та програмних розрахунків, що забезпечує особисту участь посадової особи в конструюванні моделі та формуванні інформації для розрахунку, тіснішу прив'язку моделі до форм і показників розвитку території міста, розробку комплексу необхідних аналітичних розрахунків, вбудовування моделі в мережу реально існуючих комунікацій ОМС. Її реалізація передбачає розробку та впровадження діалогової системи побудови та використання МПОУ з розділенням функції "завдання - передумови" і "вирішення завдання" між посадовою особою і засобами обчислювальної техніки. Такі системи мають забезпечити постановку й вирішення завдань, що слабо формалізуються, представляють більшість змістовних завдань в управлінні містообслуговуючою сферою саме так, як це робиться в діючій технології програмованого розвитку.

Саме таким чином можна уникнути і "жорсткості", заформалізованості моделей, до якої вимушені вдаватися розробники, оскільки їм доводиться завчасно, до проведення розрахунків включати в модель усі чинники, які вдається врахувати і які, на їх думку, має враховувати посадова особа.

Виклад основного змісту. Надзвичайно важливо, що при діалоговому режимі роботи посадова особа отримує можливість оперативної інтерпретації проміжних результатів розрахунків і більш усвідомленого врахування чинників, що не формалізуються, залучення додаткової інформації і вибору більш раціональних алгоритмів розрахунку, спрямованого на зміцнення містообслуговуючої сфери. Вона й справді може пристосувати модель до своїх завдань, до умов їх вирішення, що змінюються, і послідовно "відпрацювати" альтернативи різних ситуацій, знаходити якщо не оптимальне, то найбільш раціональне, із її точки зору, рішення. У цьому випадку модель стає зрозумілою посадовій особі. Вона може не просто прийняти (або не прийняти) результат модельного розрахунку, а й повністю усвідомлювати, осмислювати його, оскільки процес вирішення будь-якого завдання - це одночасно процес пізнання проблеми, аналізу ситуації та можливостей зміцнення містообслуговуючої сфери.

У цьому, звичайно, є певна небезпека відходу від об'єктивності в процесі постановки і вирішення конкретного завдання. Водночас зрозуміло, що ця небезпека не вища, ніж за існуючих методів формування механізмів управління зміцненням матеріальної бази місцевого самоврядування в цілому.

Безумовно, такий спосіб створення і використання МПОУ вимагає конструювання складніших програмно-методичних засобів, що забезпечують можливість посадовій особі, за сутністю, самій проектувати і розвивати модель, додаючи й усуваючи її окремі параметри. Проте він видається найбільш перспективним, оскільки при цьому забезпечується, по-перше, перетворення моделі на робочий інструмент посадової особи і, по-друге, реальне її вбудовування в технологію програмованого розвитку містообслуговуючої сфери.

У процесі реалізації пропонованого підходу має виконуватись низка досить складних умов. По-перше, цей підхід не може бути успішно втілений при використанні, в основному, методу унікального моделювання, який полягає в тому, що процес створення кожної моделі відбувається індивідуально. У результаті моделювання є надзвичайно трудомістким процесом, доступним на кожному його етапі лише фахівцям відповідного профілю і кваліфікації. Передача певних функцій зі створення моделей та управління модельними розрахунками посадовим особам вимагає вдосконалення методів розробки моделей і перетворення моделювання в процес, що індустріалізується. Така "індустріалізація", мабуть, полягає в залученні "генераторів моделей", що дають змогу значною мірою спростити етап формалізації завдання, оперативного корегування моделі, а також автоматизувати частково або повністю етапи розробки прикладних програм, проведення розрахунків і аналізу результатів зміцнення містообслуговуючої сфери.

По-друге, мають бути сформульовані теоретичні основи побудови такого роду діалогових систем. Їх використання, на наш погляд, допоможе здолати багато з тих труднощів, які настільки чітко виявляються в удосконаленні механізмів управління на базі комплексного використання організаційних методів, моделей та інформаційних технологій у місцевому самоврядуванні. Вочевидь, ефективність таких розробок безпосередньо залежатиме від наукової обґрунтованості їх вихідних теоретичних передумов програмно-методичних і техніко-технологічних засобів механізмів управління містообслуговуючою сферою.

По-третє, теоретичні основи побудови діалогових систем мають містити обмеження, вихід за рамки яких під час конструювання методичного апарату конкретних систем управління містообслуговуючою сферою спричинить зниження наукової обґрунтованості рішень, що приймаються. Таке зниження може відбуватись унаслідок внесення посадовими особами до моделі елементів суб'єктивності, що входять у протиріччя з принципами теорії планування [8]. Ця проблема має вирішуватись на основі узгодження "образів" об'єктів управління містообслуговуючою сферою, що формуються за результатами аналізу, настанов ОМС і уявлень посадових осіб залежно від їх становища в ієрархічній структурі системи місцевого самоврядуван-

ня. Вочевидь, інструментом її вирішення можуть служити моделі, що описують поведінку економічних об'єктів [12].

Важливою умовою реалізації пропонованого підходу є вирішення проблем технічного і програмного забезпечення ОМС. І, нарешті, реалізація цього підходу вимагає постійного підвищення кваліфікації посадових осіб у сфері як своєї професійної спеціалізації, так і знань основ моделювання, можливостей засобів обчислювальної техніки та елементарних навичок програмування.

Вищезгаданими умовами, звичайно, не вичерпується коло проблем, розв'язання яких необхідне для розробки, впровадження та використання пропонованого підходу до зміцнення містообслуговуючої сфери. Названі лише найбільш гострі з них, які вимагають досить тривалого періоду для вирішення.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що сучасний стан управління містообслуговуючою сферою зумовлений у тому числі і причинами, які стосуються використання методів, моделей та технологій, а також їх властивостями. Програмні завдання у досліджуваній сфері не існують поза діяльністю посадової особи, яка залежно від тієї чи іншої економічної ситуації змінює її цілі й умови. Головним тут є її досвід і знання, вплив зовнішнього середовища, а також цільові настанови, якими вона керується. Ця обставина справляє вирішальний вплив на місце МПЮУ в механізмі управління містообслуговуючою сферою, оскільки визначає принципове значення ролі посадової особи в постановці проблеми, її вирішенні та оцінюванні результатів. Запропонована гнучка технологія прогнозних та програмних розрахунків, що забезпечує особисту участь посадової особи в конструюванні моделі і формуванні інформації для розрахунку з урахуванням реально існуючих умов діяльності ОМС. У процесі реалізації цього підходу максимально будуть використані наявні резерви, можливості посадової особи і враховані її уявлення про місцеву проблему щодо зміцнення містообслуговуючої сфери.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись вивчення особливостей використання МПЮУ в реалізації механізмів управління містообслуговуючою сферою в містах різної величини.

Список використаних джерел

1. *Бабаєв В. М.* Практика муніципального управління / В. М. Бабаєв. - Х. : ХДМГ, 2002. - 310 с.
2. *Вайсборд Э. М.* Введение в дифференциальные игры и их приложения / Э. М. Вайсборд, В. И. Жуковский. - СПб. : Изд-во "Питер", 2008. - 429 с.
3. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. - Обнинск : Ин-т муницип. упр., 1995. - 387 с.
4. *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйство и управление / А. Г. Воронин. - М. : Финансы и статистика, 2002. - 174 с.

5. *Зотов В. Б.* Муниципальное управление / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. - М. : ЮНИТИ ДАНА, 2002. - 523 с.
6. *Канке В. А.* Основные философские направления и концепции науки / В. А. Канке. - М. : Изд-во "Логос", 2004. - 327 с.
7. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В. С. Куйбіда. - К. : МАУП, 2003. - 571 с.
8. *Лившиц В. Н.* Оптимизация при перспективном планировании и проектировании / В. Н. Лившиц. - М. : Основы, 2004. - 415 с.
9. *Перегудов Ф. И.* Основы системного анализа / Ф. И. Перегудов, Ф. П. Тарасенко. - 3-е изд. - Томск : НТЛ, 2001. - 396 с.
10. *Плющ Р. М.* Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні : монографія / Р. М. Плющ, О. С. Ігнатенко. - Херсон : Вид-во ВАТ "Херсон. міська друк.", 2005. - 84 с.
11. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов : учебник / О. М. Рой. - СПб. : Изд-во "Питер", 2003. - 368 с.
12. *Черныш Е. А.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Е. А. Черныш. - М. : Приор, 2009. - 207 с.

Вікторія Колтун,

кандидат наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування

та управління містом НАДУ

**Організація взаємодії органів місцевого самоврядування
з місцевими органами виконавчої влади
у сфері надання муніципальних послуг**

У статті розглядається побудова відкритої системи з організації надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади; аналізуються перспективи утворення спільних для органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади систем управління якістю за територіальною ознакою.

Ключові слова: організація взаємодії, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, муніципальні послуги, система управління якістю.

In the article the construction of the open system from organization of grant of municipal services by the organs of local self-government and local organs of executive power is examined; the prospects of formation of general for the organs of local self-government and local organs of executive power of control system by quality on a territorial sign are analyzed.