

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ СОЦІОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто особливості місцевого самоврядування крізь призму новітніх підходів до проблем управління. На основі аналізу здобутків кібернетики, теорій систем та управління, а також процесів регулювання в біологічних та соціокультурних системах уточнено поняття регулювання, управління, організація і керівництво, висвітлено нові управлінські практики.

Ключові слова: управління, регулювання, організація, контролінг.

В Україні триває реформування місцевого самоврядування, і цей процес, як, зрештою, і реформи судової системи, у сфері освіти і охорони здоров'я, супроводжується колізіями та суперечностями. Метою реформування місцевого самоврядування є ефективне управління, завдяки якому всі мешканці громади мають простий доступ до якісних послуг і сервісів, громадяни можуть брати участь у розвитку територій, впливати на рішення місцевої влади.

Управління зазвичай розуміють як процес цілеспрямованого впливу на систему (механічну, біологічну, соціальну), в результаті якого досягається її впорядкованість, розвиток у відповідності з поставленими цілями. Ще античні мислителі для успішного ведення державних справ звернули увагу на проблеми управління. Приміром, Платон вважав справжнім правління, за якого “правителі справді володіють наукою, а не тільки здається, що володіють” [1, с. 96]. З промисловою революцією, коли постали питання, як організувати працю сотень і тисяч людей та якою має бути адміністративна діяльність, почалося наукове вивчення процесів управління.

При філософському аналізі проблем управління виділяють об'єкт і суб'єкт, суб'єкт-об'єкту взаємодію, цілі і засоби (управління як цілепокладання), свідоме і несвідоме.

У загальнонауковому плані проблематика управління розкривається в кібернетиці, теорії систем, теорії автоматичного регулювання. Математично доведено, що задана ціль управління може бути досягнута не за будь-яких початкових умов. Згідно з принципом необхідного розмаїття (У. Ешбі), система управління повинна відрізнятись не меншим розмаїттям станів, ніж система, якою управляють, аби мати можливість активного впливу на неї.

У штучно створених системах різноманітності менше, ніж у природних системах. Людина завжди відсікає зайве і спрощує навколишній світ. Порядок і різноманітність протистоять один одному. У кібернетиці управління побудоване на цьому протистоянні. Як тільки будь-яка машина почала працювати, в ній з'являється упорядкованість, порядок, які усувають хаос, невизначеність. Порядок забезпечується інформацією. Зменшення розмаїття за допомогою інформації є методом регулювання, і поведінка системи стає більш передбачуваною [2, с. 30–31].

У біологічних системах помітні два рівні регулювання: організмий (спадкове відтворення організму з орієнтацією на самозбереження) та поведінковий (задоволення потреб забезпечується взаємодією з навколишнім середовищем).

У суспільстві управління здійснюється за допомогою культурних символів, норм, цінностей, традицій та інститутів. У первісних суспільствах охоронцем культури є групова свідомість, у феодальному до цього додаються церковні, правові і політичні системи управління. З розвитком капіталізму, масового виробництва щораз більшої сили набуває детальна регламентація режиму діяльності управління, тобто адміністративна і технічна регламентація. В сучасному суспільстві діє багаторівнева система управління: сімейно-особистісні відносини (родичі – діти); навчальні, освітянські від-

носини (вчитель – учень, викладач – студент); трудові відносини (керівник – підлеглий); ринкові відносини (продавець – покупець); державне регулювання (об’єкт – суб’єкт); ідеологічні відносини (суб’єкт – суб’єкт) [3, с. 89]. Управління здійснюється через низку послідовних операцій: підготовка і прийняття рішень (правила, закони, плани, директиви), організація виконання, контроль за виконанням, підведення підсумків і оцінка зробленого. Від суб’єкта управління вимагається компетентність (знання справи), діловитість (вміння вести справу), поєднання наукового й адміністративного підходів.

Наука управління вимагає розуміти зміст понять, близьких до поняття “управління”, зокрема “регулювання” і “керівництво”, які інколи ототожнюють. Регулювання – це здатність системи (несвідомо чи свідомо) зберігати своє функціонування під впливом внутрішніх і зовнішніх дій. Наприклад, в людині кровоносна, м’язова, нервова та інші підсистеми регулюються несвідомо, тобто має місце саморегулювання. У суспільстві для регулювання потрібен свідомий вплив на ту чи іншу систему. Коли в регулюванні виникають різні суперечності, проблеми обґрунтування цілей, проектування, прогнозування, планування, коректування, то необхідно переходити на вищий рівень регулювання – управління. Управління, на відміну від регулювання, не тільки забезпечує об’єктивно заданий режим функціонування, але й здійснює пошук оптимального режиму в цьому процесі.

Для суспільства як соціальної системи цілі задаються більш вищою системою, тобто керівництвом. Керівництво має ставити цілі й обґрунтовувати їх, визначати необхідні матеріальні і духовні засоби та умови досягнення цілей. Соціальне управління спрямоване на погодження потреб і цілей елементів системи (індивідів, груп людей, організацій, підприємств) з цілями системи взагалі, розподіл завдань і засобів між виконавцями, упорядкування всіх видів діяльності. Керівництво, визначаючи цілі соціальної системи і управління, причинно обумовлює управлінський процес і його специфіку. Керівництво є управління управлінням [2, с. 31].

Традиційні управлінські практики ґрунтувалися на суб’єкт-об’єктному підході, тобто управління розглядалося як суб’єкт-об’єктне відношення, де суб’єктом виступав керівник (начальник), а об’єктом – виконавець (підлеглий). У певному розумінні це відповідало концепції М. Вебера про “економічну” (раціональну) людину й ідеальну бюрократичну організацію. Отже, класична теорія управління розглядала управління як систему нормованих відносин, які цілком піддаються раціоналізації. Поділ праці та раціоналізація трудових функцій працівників дали змогу інтенсифікувати індивідуальну та спільну працю і підвищити її продуктивність. На переконання Ф. Тейлора, “головним завданням управління підприємством має бути забезпечення максимального прибутку для підприємця разом з максимальним добробутом для кожного зайнятого на підприємстві працівника” [4, с. 244]. Ф. Тейлор добивався мобілізації людських ресурсів не за рахунок жорсткого контролю над працівниками, а на основі мотивації їх праці, що досягається шляхом диференціювання оплати праці з урахуванням конкретних результатів роботи. Ідеї Ф. Тейлора про вдосконалення управління на конкретному виробництві розвинули його послідовники Г. Форд, Г. Емерсон, Г. Черч, А. Файоль.

Прихід соціології в науку управління знаменував пошук глибинних ресурсів, резервів другого і третього рівнів, які безпосередньо залежали від громадської думки та поведінки людей. Жорстка суб’єкт-об’єктна схема управління була піддана критиці та замінена суб’єкт-суб’єктною схемою: людські відносини у процесі спільної діяльності почали визнаватися домінуючим фактором продуктивності праці. “Економічна” людина поступилася людині “соціальною”, для якої авторитет неформального лідера і санкції первинної соціальної групи були не менш важливими, ніж вимоги формальних правил.

Значний внесок у вивчення управлінської діяльності зробили П. Блау, Р. Мертон, Т. Парсонс, Г. Саймон та інші соціологи, які заклали основи системного підходу в аналізі соціальних і соціально-психологічних механізмів забезпечення стабільності соціальних систем та організацій, інтеграції індивідів в управлінські процеси. Але зазнав критики і системний підхід до управління, позаяк суспільно-політична реальність ХХ ст. вимагала нових форм та методів управління. Згідно ситуаційного підходу, механізми управління мають ймовірнісний характер. У новітніх концепціях (К. Вейк, А. Петтигрю, Д. Сильвермен, Б. Роуен) управління постає проблемою переведення особистих цілей та уявлень одних акторів у площину особистих цілей та уявлень інших учасників процесу управління шляхом формування подібних уявлень про реальність і способи діяльності. В теорії “екзистенціального менеджменту” (Г. Одіорне) керівник (менеджер) займається не стільки розробкою та дотриманням норм і правил раціональної поведінки, скільки їх трансформацією, оскільки постійно перебуває в “пограничній ситуації”. Діяльнісно-активістський підхід (П. Бурдьє, Е. Гідденс, П. Штомпка та ін.) відкриває нові можливості інтерпретації управління. Останнє постає як узгоджена система дій соціальних акторів, які підтримують і конструктивно змінюють соціальний порядок без насильства і маніпуляції іншими учасниками спільної діяльності в контексті певного культурного середовища. Новітні концепції управління утверджують принцип флексибільності (гнучкості) управління, раціонального поєднання формальних правил і нормальних взаємин між керівниками і персоналом [5, с. 18–25].

Відповідно урізноманітнюються управлінські практики. На зміну концепції співучасті в управлінні, яка одразу ж піддалась критиці за формалізм (одні управляють, інші тільки беруть участь), виникла інша – співуправління, коли всі члени співуправління беруть на себе всі підприємницькі ризики, матеріально і морально відповідають за долю свого підприємства. З другої половини ХХ ст. у західних країнах почало інтенсивно використовуватись соціальне партнерство як ефективний засіб регулювання відносин. Нині соціальне партнерство у розвинених країнах опирається на чітко злагоджений механізм взаємодії його учасників: працівників, підприємців і держави. Ефективність цього механізму ґрунтується на доцільному розподілі прав і відповідальності сторін за розробку і реалізацію соціально-економічної політики.

Нові управлінські практики формуються в рамках технократичного підходу, тобто влади технократії, революції менеджерів, коли зі зростанням ролі технологій і спеціальних знань фахівці відіграють вагомішу роль в організації. Керівник не завжди може дати самостійно висновок з багатьох питань діяльності. Спеціаліст стає співуправлінцем організації.

Інший тип нової управлінської практики пов’язаний з розширенням контролінгу. Контролінг – не просто контроль, а контроль, який приносить прибуток. Це фінансова система, яка допускає нові методи управління витратами. Її завдання – організувати управлінський облік в такий спосіб, щоб було видно залежність величини видатків від певних рішень і тим самим створювати можливість правильно керувати витратами [6, с. 170]. Технократичний підхід здійснює самоуправління співробітників, контролінг – керуваність процесів.

Однак ані технократія, ані контролінг не можуть самостійно забезпечити інноваційний розвиток. В умовах інноваційної економіки представники теорії менеджменту пропонують змінити ракурс аналізу співуправління, виявити не лише раціональні, але й латентні компоненти формування керованих соціальних просторів. Найбільші досягнення у цій сфері має школа організаційного самонавчання, яка ретельно вивчає процес появи інновацій в організації, з’ясовує причини, чому стратегічні рішення керівництва часто не знаходять підтримку у підлеглих і призводять до некерованості. Представники школи виявили, що інновації частіше виникають на периферії організації і рідше спла-

новані централізовано. Таким чином, повсякденна інновація часто виникає в обхід формальних правил і процедур. Тому реформування управління слід починати зі спостереження і взаємодії. Задача управління полягає не у створенні інноваційної стратегії та її насильницького впровадження (суб'єкт-об'єктний підхід), а в зосередженні на способах виявлення інноваційних джерел у всій організації, на можливості швидкого та конструктивного підтримання корисних інноваційних ідей, адаптації їх до різних сфер застосування. Це неможливо без активізації взаємодії управляючих та керованих суб'єктів, без просування інноваційної стратегії “знизу догори” [7, с. 51, 53].

Отже, поняття “управління” тісно пов'язане з поняттям “організація”. У загальнонауковому плані організація означає, по-перше, внутрішню впорядкованість, погодженість, взаємодію диференційованих й автономних частин цілого; по-друге, сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; по-третє, об'єднання людей, які діють за певними правилами і процедурами для реалізації поставлених цілей, планів, завдань, програм. Отже, організація – така єдність частин цілого, яка стабільно функціонує.

Будь-яка організація системи має всезагальну (глобальну) ціль – не суперечити докільню та індивідуальну ціль – створення якісних і кількісних параметрів (властивостей) системи. Організація виражає динаміку системи, визначає її спрямованість, характер і ціль. Організація і ціль нероздільні. Якщо немає цілі, ніщо не організується.

Сьогодні в Україні місцеве самоврядування здійснює регулювання й управління недостатньо ефективно. За роки незалежності України зникли 348 сільських населених пунктів, але паралельно створено 1067 сільських рад. Ротаційність бюджетів місцевого самоврядування становить 70–90%. Це свідчить про брак у таких сільських радах людей, які могли б змінити ситуацію на краще, спрогнозувати можливість виникнення проблем, сформулювати шляхи та механізми їх розв'язання.

Реформа децентралізації стимулює громадян формувати якісне місцеве самоврядування. Це означає підходити до виборів кандидатів на посаду голови (старости) свідомо, ретельно, відповідально. Реформування місцевого самоврядування потребує керівників, які орієнтуються на цінності демократичної правової та соціальної держави, служіння народові України, та дотримуються морально-етичних норм, здатні ефективно виконувати покладені на них функції. Вони повинні відповідати певним спеціальним вимогам професійної компетентності.

Різні види суспільно-політичної діяльності з певною закономірністю наражаються на суперечності: верхи хочуть якнайскоріше здійснити задумане, а низи не завжди сприймають таке прискорення, бо ще не повністю зрозуміли, відчули вигоди нового. Задумане верхами зазвичай не враховує особливостей на місцях, а люди швидше помітять практичні наслідки будь-яких рішень. Сучасна українська владна верхівка форсує процес об'єднання громад на шляху до самоврядування. Як зазначають високопосадовці, об'єднання є неминучим, і треба об'єднатись до виборів. І все ж реформа самоврядування повинна давати загальнодержавну користь і бути вигідною для громадян. Такі реформи в Чехії здійснювались десять років, а в Польщі ще й дотепер є села, котрі не об'єдналися з іншими. Децентралізація має бути добровільною, разом з тим базовими також є економічна ефективність та відповідальність. За даними Всеукраїнського соціологічного дослідження “Децентралізація та реформа місцевого самоврядування”, яке проводилося Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Програми Ради Європи “Децентралізація і територіальна консолідація в Україні”, лише 3% населення України виступають за примусове об'єднання громад, натомість 71% українців обстоюють добровільне об'єднання (з них 64% вважають, що громади мають об'єднуватися добровільно за рішенням населення громад, що планують об'єднатися). Кожен п'ятий українець (19%) відзначає покращення ситуації у своїх населених пунк-

тах в результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, зокрема зростання доходів місцевих бюджетів. Ще 26% хоча й не помітили поки що змін, але чули про їхнє планування. Тобто, у цілому, оптимістичні думки поділяють 45% українців. Водночас кожен третій українець (32%) і нічого не помітив, і вважає, що ніхто нічого не планує. Ще 11% узагалі вважають, що ситуація лише погіршилася. Тобто, у цілому, скоріше скептичну думку поділяють 42% населення [8, с. 105, 35].

Отже, в управлінських практиках мають поєднуватись науково обґрунтовані рішення і практичні результати при врахуванні можливостей системи, рівня державних структур й інтересів громадян, здатних до самоврядування.

1. Платон. “Політик” і “Законодавство”. *Історія політичної думки* / Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. ; пер. з англ. Київ : Основи, 1997. 838 с.
2. Кудлач В. І., Мажак А. П. Філософське осмислення сучасного менеджменту. *Science and education a new dimension. Humanities and social science*. 2016. Issue 109. С. 30–33.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада. Москва : Логос, 2001, 200 с.
4. Тэйлор Ф. Научная организация труда. *Управление – это наука и искусство*. А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд и др. Москва : Республика, 1992. 351 с.
5. Тощенко Ж. Т. Социология управления : учебник. Москва : Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2011. 300 с.
6. Манн Р., Майер Э. Контроллинг для начинающих / пер. с нем. Москва : Финансы и статистика, 2004. 218 с.
7. Рубцова М. В. Управляемость во взаимодействии субъектов: традиционные и новые практики. *Социологические исследования*. 2011. № 2. С. 46–53.
8. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати соціологічного дослідження. Аналітичний звіт / Київський міжнародний інститут соціології. 2015. 116 с.

The article considers the peculiarities of local self-government through the prism of new approaches to management problems. On the basis of the analysis of the achievements of cybernetics, theories of systems and management, as well as regulatory processes in biological and socio-cultural systems, the concept of regulation, management, organization is clarified, new management practices are highlighted.

Keywords: management, regulation, organization, controlling.