

Вікторія Дудар,

старший державний податковий інспектор

Державної податкової інспекції у Печерському районі м. Києва

Методологічні засади досліджень у сфері взаємодії місцевих органів влади

У статті систематизовано засади дослідження дифузних систем управління у сфері взаємодії місцевих органів влади на теоретичному і емпіричному рівнях пізнання, вивчення сукупності властивостей цих систем на основі аксіоматичного та гіпотетичного підходів.

Ключові слова: місцеві органи влади, взаємодія, засади дослідження, рівні пізнання, дифузна система управління, властивості системи.

In the article principles of research of diffuse control system are systematized in the field of co-operation of local authorities on the theoretical and empiric levels of cognition, study of aggregate of properties of these systems on the basis of axiomatic and hypothetical approaches.

Key words: local authorities, co-operation, research bases, even cognitions, diffuse control system, properties of the system.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Неодноразово на різних рівнях дослідники відзначають складність проблеми забезпечення ефективної організації територіальної влади в Україні, яка пов'язана із розмежуванням повноважень та координацією їх здійснення. Це обмежує спроможність місцевих органів виконавчої влади забезпечити сталий розвиток територій за участі громадськості в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами, а отже, врахувати інтереси абсолютної більшості людей та гарантувати їм гідний рівень життя. При цьому слід брати до уваги, що діяльність органів місцевого самоврядування недостатньо ефективна, і це значною мірою зумовлено низькими обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, недостатньою податковою базою та штучно обмеженою територією. Одним з

реальних шляхів вирішення зазначених проблем є забезпечення належної взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, зокрема міських рад з районними державними адміністраціями.

Разом з тим у забезпеченні такої взаємодії необхідно спиратися на глибокі й комплексні теоретико-методологічні напрацювання на основі дослідження систем управління, які на сьогодні не адаптовані до описаних умов, що великою мірою визначає актуальність теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за темою статті свідчить, що за своєю сутністю пізнавальна діяльність ґрунтується на таких категоріях, як парадигма, причинність, методологія. Парадигма як об'єктивна основа розвитку знань і причинність досліджень відображають спрямованість прикладних досліджень на конкретні сфери діяльності. Парадигма є зразком, настановою, об'єктивною основою наукового дослідження в певній сфері діяльності, зокрема у сфері взаємодії місцевих органів влади. Залежно від того, якою парадигмою керується дослідник, визначатиметься рівень та новизна вирішення проблеми [4; 6; 11].

Загальною методологією вважається вчення про принципи побудови, форми та методи наукового пізнання незалежно від напряму досліджень; це сукупність принципів, методів, прийомів, визначена їх послідовність, що характеризує перебіг і рівень досліджень за конкретним напрямом, до якого можна віднести й сферу взаємодії місцевих органів влади [6; 8].

Важливий аспект дослідження за темою статті полягає в прагненні переходу від вивчення добре організованих систем до погано організованих, або дифузних систем, оскільки питання дослідження управління такими системами вважається істотним елементом самої їх сутності [7].

Наукові обґрунтування в процесі дослідження проблем взаємодії в системі державного управління започатковані Н.Драгомерецькою [3], О.Оболенським [2], О.Крутієм [5] та ін.

До невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття, слід віднести те, що засади вивчення проблем взаємодії стосовно такого складного об'єкта, як органи

місцевої влади, до цього часу не були комплексно розглянуті, систематизовані та розкриті.

У статті ставиться за *мету* узагальнення засад досліджень у сфері взаємодії місцевих органів влади, зокрема міських рад з районними державними адміністраціями, виявлення особливостей її забезпечення в процесі вдосконалення територіальної організації влади в Україні.

Вклад основного матеріалу. Дослідження незалежно від обраного об'єкта, що вивчається, у сфері взаємодії місцевих органів влади має здійснюватись на двох органічно взаємопов'язаних рівнях пізнання: теоретичному і емпіричному. *Емпіричні дослідження*, виявляючи нові дані спостереження і експерименту, стимулюють розвиток теоретичних досліджень, ставлять перед ними нові завдання, а теоретичні дослідження відкривають нові перспективи для пояснення та передбачення фактів, орієнтують і спрямовують емпіричні дослідження.

Теоретичні дослідження мають спрямовуватися на всебічне вивчення і пізнання об'єктивної реальності у сфері взаємодії місцевих органів влади з метою виявлення загальних для певної наочної сфери фундаментальних зв'язків і узагальнень, які є основою розвитку теорії. Теорія виступає як найбільш складна і розвинена форма наукового знання. Наукове знання теоретичне із самого початку, завжди пов'язане з роздумом про сутність понять і дослідницької діяльності, яка до нього призводить.

Аналіз свідчить, що теоретичні дослідження у сфері взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями, як і інших об'єктів, мають базуватися на певному механізмі пошуку таких елементів системи наукових знань:

а) гіпотез, аксіом, принципів, закономірностей та законів, що в сукупності описують ідеальний об'єкт;

б) правил логічних висновків та доказів, допустимих у рамках деяких принципів і законів;

в) тверджень з їх доказами, що становлять основний масив теоретичних знань;

г) абстрактних моделей реальності, представлених за допомогою певних гіпотетичних припущень та прийомів, формальних умов;

д) алгоритмів дослідження, інструменту аналізу теоретичних рішень.

Залежно від обраної позиції проведення теоретичних досліджень у сфері взаємодії місцевих органів влади необхідно розрізняти аксіоматичний і гіпотетичний підходи. *Аксіоматичний підхід* передбачає спосіб побудови наукової теорії, при якому в основу теорії покладені вихідні положення, які називають аксіомами теорії, а решта положень теорії є логічними наслідками аксіом. *Гіпотетичний підхід* - спосіб побудови теорії у сфері взаємодії місцевих органів влади, при якому в основу теорії покладена гіпотеза, тобто наукове припущення, що містить елементи новизни та оригінальності. Гіпотеза повинна пояснювати явище і підтверджуватися експериментально.

Гіпотеза проникає і в аксіоматичний підхід. Дослідник, приймаючи аксіому, формулює гіпотезу відносно поведінки об'єкта дослідження у сфері взаємодії місцевих органів влади, створює його абстрактну модель, і дослідження переходить у сферу системного аналізу. Системний аналіз має передбачати побудову "замкнутої" множини моделей (гіпотез) відносно явища, що вивчається, які можуть бути доказово перевірені в рамках заданих допущень [9]. Системний аналіз вимагає наявності навичок формалізації описів явищ, роботи з абстрактними образами.

Емпіричні дослідження зазвичай мають спрямовуватися безпосередньо на об'єкт у сфері взаємодії місцевих органів влади, на конкретне вивчення явищ і процесів з метою встановлення нових фактів та їх узагальнення. Результуючими знаннями узагальнення є емпіричні закономірності, сформульовані гіпотези, принципи та інші форми наукових знань про взаємодію. Залежно від мети та глибини вивчення реального об'єкта в рамках емпіричних досліджень може виділятися експериментальне дослідження, яке передбачає експеримент, тестування та діагностику. Експериментальні дослідження - один з основних

способів здобуття і верифікації наукових знань про взаємодію на основі експерименту.

Під *експериментом* розуміється метод пізнання реальності шляхом активної дії дослідника на об'єкт взаємодії місцевих органів влади, що вивчається (активний експеримент). Мета експерименту - перевірка та підтвердження висловлених теоретичних положень і робочих гіпотез, що мають принципове значення. Верифікація - поняття, що вживається в логіці та методології науки для позначення істинності наукових тверджень у процесі емпіричної перевірки [1; 6].

Тестування має проводитися як пасивний експеримент, який здійснюється у вигляді комплексу багаторазових випробувальних заходів (спостережень, вимірів, випробувань, опитувань, експертного оцінювання та ін.), для підтвердження на основі зібраних фактів правильності функціонування системи територіальної організації влади, що діє, процесу або прийнятого управлінського рішення.

Організаційна *діагностика* розглядається як встановлений спосіб розпізнавання ознак організаційної патології об'єкта ("хворобливе" відхилення від норми, стандарту) на основі системних досліджень його властивостей та гомеостатичних параметрів.

Важливим аспектом сучасних парадигм дослідження систем управління є вивчення дифузних систем, у яких не можна "встановити непереборні перешкоди", що розмежовують дії або явища перенесення впливу змінних різної природи [11]. Завдяки цим принциповим особливостям дифузні системи віднесені до класу складних.

Різноманітність в організації територіальної влади допускає існування як добре організованих, так і дифузних систем. Муниципальні системи управління, активні учасники системи державного управління за своєю природою - дифузні системи, оскільки будь-яке рішення, що приймається згідно із законом про динамічну рівновагу, якимось чином позначиться на результатах процесів або діях складових системи місцевого самоврядування [10].

Сприйняття моделі системи територіальної організації влади як дифузної замість добре організованої, урівноваженої системи є чинником змін у методології та теорії місцевого самоврядування, в аспекті досліджень систем управління. Їх визначення, зокрема у сфері взаємодії місцевих органів влади, викладаємо у вигляді низки наслідків, сформульованих на основі узагальнення фундаментальних гіпотез і наукових положень, наведених у [4; 6-8; 11].

1. Досліджуючи дифузні системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями, закони та строгі функціональні залежності, слід замінити моделі. Адже модель (математична, структурна, аналогова), на відміну від деякої абсолютної категорії істинності, стає основним інструментом досліджень, незважаючи на те, що на певному рівні пізнання системи вона може давати лише наближене уявлення про її властивості - поведінку, рух, стійкість, адаптацію, гнучкість, надійність та ін.

2. Пріоритетний підхід у дослідженні дифузних систем взаємодії - синтез кібернетичного і процесного підходів, спрямований на вивчення повного циклу "вхід - процес - вихід" функціонування елемента та відносин як між елементами, так і з зовнішнім середовищем.

3. "Принципова стохастичність" та "принципова нестійкість" дифузних систем - принципи, сформульовані академіком Н.Н.Моїсєєвим [9], призводять до зростання різноманітності можливих форм, моделей і методів управління місцевими органами влади і належать до аксіоматичних принципів дифузних систем. "Принципова стохастичність" у взаємодії може визначатися результатами дії окремих нерегулярних, непостійних, незначних причин або одночасної дії множини складних причин і спричиняє неоднозначність й невизначеність, а "принципова нестійкість" системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями може бути зумовлена існуванням життєвого циклу їх організаційної системи, що відповідає фундаментальній закономірності розвитку системи, яка підпорядковується закону заперечення заперечення. Наближене вирішення проблеми подолання

невизначеностей в організації територіальної влади, зокрема у взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями, може пов'язуватись з двома парадигмами менеджменту [4], такими як:

- розвиток аналітичного менеджменту (контролінгу), що поєднує стиль технологічного управління з тотальним управлінням витратами "за місцем їх виникнення", який базується на сучасних інформаційних, обчислювальних та комунікативних технологіях;

- розвиток менеджменту рефлексії як двох взаємодіючих функцій: когнітивної та за впливом.

4. Дифузна система взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями як будь-яка складна система повинна підтримувати свої параметри та функції в певному діапазоні на основі створення стійкого внутрішнього середовища відносно збурюючих дій зовнішнього середовища і випадкових "відмов", що відбуваються в ній самій, тобто створювати свій гомеостаз, визначену форму стійкого функціонування за рахунок адаптації та гнучкості.

5. Дифузна система взаємодії місцевих органів влади повинна мати властивість самоорганізації, що передбачає передусім здатність до самонавчання, вибору варіантів та механізмів відбору (тобто до рефлексії), що забезпечить її розвиток, а далі - адаптацію до умов існування. Механізм самоорганізації може розвиватися лише в системах взаємодії, що характеризуються "принциповою стохастичністю" і "принциповою нестійкістю". Їх наслідком можуть бути виникнення спонтанної флуктуації та потрапляння системи в критичний стан - у точку біфуркації (переломну точку в розвитку системи).

6. Дифузні системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями - це відкриті системи, які обмінюються енергією (результатами діяльності) або інформацією із зовнішнім середовищем. Провідну роль у зовнішньому середовищі системи відіграють не порядок, стабільність і рівновага, а нестійкість та нерівномірність. Це пояснюється тим, що всі системи невпинно флуктуюють. В

особливій точці біфуркації флуктуації можуть досягати такої сили, що система не витримує й руйнується.

7. Акценти в дослідженні зовнішнього середовища взаємодії місцевих органів влади мають бути зміщені з аналізу, вироблення реакції для парирования дій зовнішнього середовища і адаптації до неї організаційної системи на "конструювання" власного зовнішнього оточення [8]. Стійкість внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування вимірюється відносно збурюючих дій зовнішнього середовища при певному періоді його життєвого циклу. Зовнішнє середовище - це "інша система, більш загальна і складніша" [9].

8. Управління функціонуванням (множина циклів) дифузної системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями зводиться до ухвалення рішень в умовах невизначеності, спричинених множинністю її важковимірюваних властивостей. У зв'язку з цим для оцінки ефективності функціонування дифузних систем взаємодії місцевих органів влади має застосовуватися кілька критеріїв, які визначають ефективність та рівень стійкості за певною сферою повноважень, ресурсний потенціал, а також адаптивність, надійність та життєздатність системи в цілому.

У зв'язку з принциповими стохастичністю та нестійкістю дифузних систем взаємодії місцевих органів влади потрібно разом з відомими критеріями економічної ефективності обґрунтувати не менш важливі критерії, що відображають можливість розвитку системи в умовах "стійкої неурівноваженості" та невизначеності. Це критерії, що характеризують стійкість, адаптивність та надійність. Їх взаємозв'язок привносить певну складність і новизну в розробку методу оцінки дифузних систем взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями.

Висновок. З огляду на викладене вище парадигма дослідження систем управління у сфері взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями формулюється таким чином. Досліджувану систему управління слід вважати такою, що розвивається, - це дифузна система, об'єктивна особливість якої зумовлена взаємозалежністю властивостей та флуктуацією

параметрів і пов'язаними з ними принциповою "нестійкістю" й "стохастичністю", "стійкою неврівноваженістю" і невизначеністю інформації.

Для забезпечення успішного функціонування дифузної системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями потрібні дослідження сукупності властивостей вищого порядку - самоорганізації, поведінки, рефлексії та руху, синергетичного конструювання об'єктів та процесів, самонавчальних елементів.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватися вивчення загальносистемних закономірностей у діяльності органів місцевого самоврядування у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади.

Список використаних джерел

1. *Гордин В. Э.* Социальная политика и социальный маркетинг : [учебник] / В. Э. Гордин. - СПб. : Изд-во СПбУЭФ, 2009. - 421 с.

2. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського]. - Хмельницький : Поділля, 1999. - 570 с.

3. *Драгомерецька Н. М.* Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця : [монографія] / Н. М. Драгомерецька. - Одеса : Астропринт, 2005. - 280 с.

4. *Кемпбелл Э.* Стратегический синергизм (2+2+5) / Э. Кемпбелл, К. Лачс. - СПб. : Питер, 2004. - 414 с.

5. *Крутий О. М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутий. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. - 302 с.

6. *Кун Т.* Структура научных исследований : пер. с англ. / Т. Кун. - М. : Мир, 1975. - 378 с.

7. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннелл. - М. : Прогресс, 1981. - 834 с.

8. *Лесдон Л. С.* Оптимизация больших систем / Л. С. Лесдон. - М. : Наука, 1988. - 512 с.

9. *Месарович М. М.* Организации: структуры, процессы, результаты / М. М. Месарович. - СПб. : Питер, 2009. - 574 с.

10. Муниципальное управление / [под ред. А. Г. Гладышевой, В. Н. Иванова, Б. С. Савченко и др.]. - М. : Муницип. мир, 2002. - 560 с.

11. *Фрейдина Е. В.* Исследование систем управления / Е. В. Фрейдина ; под ред. Ю. В. Гусева. - М. : Омега-Л, 2008. - 367 с.