

УДК 352:005.3'4

**В. С. Колтун,**  
*кандидат наук государственного управления,  
доцент кафедры регионального управления,  
местного самоуправления и управления  
городом Национальной академии  
государственного управления при Президенте  
Украины*

## ПРОЦЕССЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ

### Аннотация

В статье изложен подход к управлению темпоральными факторами в эндогенных и экзогенных воздействиях на динамику системы органов местного самоуправления в регионе, основанный на понятии «объективно-содержательного времени», под которым понимается количество завершённых циклов за единицу физического времени.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, система органов местного самоуправления в регионе, трансформация системы, темпоральные факторы, виды времени.

### Аңдатпа

Мақалада, нақты уақыт бірлігінің аяқталған кезеңінің санын түсіндіретін «объективті-мазмұнды уақыт» түсінігіне негізделген өңірлерде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің динамикасына эндогендік және экзогендік басқарудың темпоральдық факторларына жету көрсетілген.

**Тірек сөздер:** жергілікті өзін-өзі басқару, өңірлерде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жүйесі, трансформация жүйесі, темпоральды фактор, уақыт түрлері.

### Abstract

The paper describes an approach to the management of temporal factors in endogenous and exogenous influences on the dynamics of the system of local government in the region, based on the notion of «objective - a meaningful time», which is defined as the number of completed cycles per unit of physical time.

**Key words:** local self-government, the system of local self-government in the region, the transformation of the system, temporal factors, types of time.

**Постановка проблемы.** Актуальной задачей реализации украинской политики в сфере местного самоуправления и государственной региональной политики является усовершенствование методологических подходов. На их основе станет возможным более адекватное реагирование на постоянно изменяемую среду и оптимизируется, таким образом, реализация государственных целей, программ и собственно деятельность системы органов местного самоуправления региона. Таким образом, необходимо выстроить определенную методологическую модель, которая бы работала в изменяемой среде, была относительно устойчивой к перманентным внешним влияниям и отражала темпоральный аспект функционирования системы. В соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» «Ст. 5. п. 1. Система местного самоуправления включает: территориальную общину; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, городского председателя; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения. п. 2. В городах с районным делением по решению территориальной общины города или городского совета в соответствии с настоящим Законом могут образовываться районные в городе советы. Районные в городах советы образуют свои исполнительные органы и избирают председателя совета, который одновременно является и председателем его исполнительного комитета». Как видно из цитированной статьи Закона, в каждом регионе (районе или области) Украины представлена практически вся система органов местного самоуправления. Учитывая необходимость повышения эффективности процессов реформирования указанной системы, выбранная для данного исследования тема представляется актуальной.

Целью исследования является обоснование подходов к управлению процессами реформирования системы органов местного самоуправления в регионе (далее – СОМСР) на основе темпоральных факторов.

Анализ последних публикаций и выделение нерешенных ранее частей общей проблемы. Проблема трансформации органов публичного управления рассматривалась в трудах таких украинских отечественных и зарубежных ученых как: [2; 3; 8; 9]. Проблематика управления временем в системе публичного управления исследовалась, главным образом, в пределах тайм – менеджмента. Этому аспекту посвящены работы А. Г. Архангельского [1]; Н. Л. Шаргородский [10] и целой плеяды других. Общетеоретические вопросы, связанные с феноменом времени, исследовались такими учеными как: С. И. Дорогунцов [3]; Б. Жиляев [4]; Н. Луман [7] и рядом других. Как следует из проведенного обзора научных источников, вопросы темпоральных аспектов трансформационных процессов в системе публичного управления не выступали предметом специальных исследований.

**Изложение основного материала.** Очевидно, что система органов местного самоуправления в регионе относится к сложным открытым динамическим системам, характер изменений (динамики) в которых существенно влияет на развитие территорий. «Для описания динамических свойств системы наиболее адекватно использовать понятие «трансформация», понимая под ним процесс преобразования одной системы... в другую, который зависит от эндогенных и экзогенных факторов...», (перевод наш – В. К.), пишет российский исследователь Москвин Д. Е. [8]. В контексте данного исследования важное значение имеет наличие внутреннего и внешнего факторов влияния на процесс «превращения» систем, другими словами – формирование новой системы, которая будет характеризоваться другими свойствами. Д. Е. Москвин продолжает: «Только учитывая внешние и внутренние факторы в их взаимообусловленности, ... мы можем говорить об изучении динамики системы, ее трансформации» [8]. Ключевым, по нашему мнению, является суждение автора о взаимообусловленности внутренних и внешних факторов.

Следует отметить, что украинскими учеными активно исследуются феномены реформирования и трансформации управляющих систем. Так, современные исследователи Ю. В. Ковбасюк и С. О. Кравченко акцентируют внимание на специфике «управленческих трансформаций» - «коренное преобразование формы и содержания управленческой системы, достижение нового качественного состояния ее организации и функционирования, переход к новым принципам управления» [6]. Важным атрибутивным признаком трансформации как таковой является наличие «собственного» «трансформационного потенциала». Современные ученые С. Дорогунцов и О. Ральчук пишут: «разные по происхождению и масштабам сложные системы способны к ... автопоезису. Эти... изменения самосовершенствования соответствующей системы ... используют ... ее собственный трансформационный потенциал [3]. На основе вышеприведенного обоснованной представляется целесообразность рассмотрения проблематики реформирования в аспекте «трансформации».

Учитывая тот факт, что большинство потребностей человека возникают и реализуются на местном уровне, необходимо обеспечить эффективную трансформацию управляющих систем именно на уровне региона. В то же время, как следует из ряда исследований, меры, направленные на трансформацию системы органов местного самоуправления в регионе, не всегда достигают цели. Как было показано выше, на процессы трансформации управляющих подсистем влияют экзогенные и эндогенные факторы.

Экзогенным фактором является несоответствие специфики (качественных темпов) общественного развития в эволюционном смысле и функционирования системы ОМСР, по терминологии Тойнби – «непредоставление ответа на «вызов эпохи». В результате проведенных исследований нами получено заключение, согласно которому может быть расширен перечень традиционных моделей управления общественным развитием (к которому относятся реформирование, трансформация, управляемая эволюция, модернизация и т. д.) и для местного уровня предложено так называемую модель «трансформационной коэволюции». Специфическими признаками трансформационной ко-эволюции для местного и регионального уровней являются:

- её телеологическая направленность, обусловленная целеполагающим характером человеческой деятельности (по К. Марксу, В. П. Иванову, Ю. В. Ковбасюку и т.д.);
- наличие такой сознательно выбранной модели будущего, которое соответствует «условиям возможности» по Н. Луману: «политически возможное, экономически возможное, технически возможное» [7];
- согласованность темпоральных измерений системы ОМС в регионе с объективными закономерностями устойчивого развития;

– комплементарный характер темпорального развития подсистем ОМС в регионе.

Эндогенным фактором является несовпадение «времен» функционирования элементов системы ОМС (их своеобразных кластеров) в отдельном населенном пункте и регионе – физического, субъективного, социального. Так, современные ученые выделяют следующие виды времени: физическое, мировое, историческое, социальное, время отдельной системы и т.д. Физическое время характеризуется следующим способом (Б. Жиляев): «Согласно второму закону термодинамики, энтропия (мера хаоса) растет из прошлого в будущее. Причинные связи работают только в одном направлении, будущие события не могут влиять на прошлые» [5]. В контексте данного исследования для нас важен следующий аспект: невозможность влияния на объективный характер процессов и роста энтропии с течением времени.

Социальное время является одним из самых главных для человеческой сущности. Классик учения о времени Н. Луман, писал, что социальное время является «важным измерением функционирования социальных систем – через программирование деятельности личностей в формате организаций» [7] – в контексте нашего исследования особое значение имеет программируемый характер социального времени, который настраивает на определенную размерность (ритм, темп деятельности, циклы деятельности) личностей и подсистем в рамках системы и надсистемы. Н. Луман характеризует его как «принципиально плюральное, т. е. сосуществует большое количество разновидностей социального времени – с разной скоростью и размерностью течения, с разной интенсивностью, объемом охвата социальных групп» [7]. В данном утверждении кроется широкая перспектива исследований проблематики принципиального согласования социальных времен, взятых в их «плюральности». В контексте науки государственного управления положительное решение вопроса о потенциальном согласовании различных «социальных времен» дает возможность определять «оптимальную» для условий конкретной среды (области или региона) «размерность» социального времени для всех задействованных в процессе элементов управляющей подсистемы. Научно обоснованный подход к построению алгоритма определения указанной размерности социального времени позволит сознательно выбирать одну из альтернативных траекторий эволюционного развития территорий и государства в целом. В рамках данного исследования приводится один из подходов к согласованию «социальных времен» элементов системы органов местного самоуправления в регионе как элемент взаимодействия в обеспечении территориального развития и вектор процессов реформирования, направленных на обеспечение такого взаимодействия.

Время отдельной системы исследовал классик теории времени Н. Луман, подчеркивая его функции «стабилизации системных границ. Благодаря фиксации границ, система отмечает часть из бесконечного окружающего мира как «собственное», внутреннее событие...» [7]. Приведенная мысль Н. Лумана представляет для нас значительный интерес, поскольку может быть задействована в качестве теоретической основы для дальнейшего рассмотрения специфического социального времени «отдельного» элемента системы ОМС в населенном пункте и регионе. На ее основе представляется обоснованным утверждение, что каждый элемент указанных систем в определенной мере может быть «обособленным» от остальных, мера же такой «обособленности» обусловлена расхождением в социальном времени.

Многомерный подход, основанный на общей теории вероятности А. Эйнштейна, которая оперирует с отдельным видом 4-мерных пространств, по мнению Б. Жиляева «позволяет увидеть во времени инстанцию, наполненную физическим смыслом» [4]. Учитывая необходимость поиска неисчерпаемых источников энергии для развития, а также распространенность суждения, согласно которому «время является единственным невозобновляемым ресурсом», цитируемая мысль современного ученого-физика является крайне уместной для развития в контексте науки государственного управления. Исходя из классического определения времени и пространства как среды (аспектов) бытия материи, представляется вероятным предположение, что при трансформации видов времени может выделяться определенная энергия, по аналогии с соответствующим аксиоматическим утверждением о выделении энергии при трансформации форм материи. Очевидно, что данная энергия не может (по состоянию современной научной мысли) исследоваться непосредственно, но видится вероятным ее опосредованный анализ через разрабатываемый концепт «энергоинформационного аспекта взаимодействия различных субъектов», систем, организаций и т. д. Российский ученый – физик В. Ситенький пишет: «Энергоинформационный подход основывается на физической точке зрения, согласно которой время – это скорость преобразования энергии по

пространству. Время ускоряется или тормозится - это означает, что условия преобразования энергии меняются. Скорость преобразования энергии по пространству закрепляется в информационном пространстве сознательного или бессознательного субъекту и является информационной субстанцией, называется временем и используется в информационных моделях, описывающих окружающий мир» [9]. Приведенное мнение российского ученого поддерживают украинские специалисты Мельник Л. Г., Ильяшенко С. Н., Касьяненко В. А. [6], Гончаренко А. С. [3].

Субъективное время лежит в основе методик тайм – менеджмента и связано с «изучением способности человека организовывать свою деятельность на дальнюю временную перспективу и прогнозировать свою деятельность» [10]. Необходимо отметить, что современные специалисты по менеджменту сосредотачивают свое внимание в проблематике «времени» главным образом на методиках тайм – менеджмента. Все они отличаются (о чем пишут и сами авторы – разработчики) акцентом на «субъективном» измерении времени – личном или организационном.

Современные концепции тайм – менеджмента сводятся к организации времени, которое выступает в них как данность, на объективный характер которой невозможно повлиять. В такой среде организация (личность) способна только «подстраиваться» под объективную реальность. В предлагаемом нами видении времени как соразмерного субъекту – 1 (человеку, организации, системы), равноположенного субъекту – 2, заложены возможности менять время в его содержательных (но не физических) характеристиках. Под содержательными сущностными характеристиками имеем в виду не отдельные события (действия, поступки, факты и т. д.), а их сложные системы. Поскольку существует понимание времени как системы, представляется научно плодотворной попытка использования инструментария, присущего исследованию цикличности развития. В таком случае относительно замкнутыми системами в пространстве времени является циклы.

Как продемонстрировано выше, в современной науке принято разграничивать субъективное и объективное время. Предлагаем уточнить данное понятие, введя в научный оборот следующую типологию аспектов времени, что может иметь прикладное управленческое значение: физическое время (на данном этапе не подлежит управленческим воздействиям); субъективное время (восприятие размерности – темпов и скорости процессов лицом, организацией или системой и подвергается корректировке методами тайм – менеджмента), и объективно – содержательного времени. Под объективно содержательным временем понимаем количество завершенных циклов (для лица, организации, системы и т. д.) за единицу физического времени. В идеальной модели функционирования организации совпадают объективно содержательное время, физическое и субъективное. Разрыв между оптимальной для окружающей среды «нормой», субъективным и объективно содержательным временем преодолевается за счет приведения количества завершенных циклов (с учетом затраченных ресурсов) к максимально возможной (необходимой) нормы в конкретной среде с учетом психофизиологических особенностей функционирования кадрового потенциала ОМС в регионе.

Одним из инструментов реализации приведенной модели функционирования организации может выступать энергоинформационная трансформация, частично рассмотрена выше. Стоит добавить, что идеи энергоинформационной трансформации коррелируются с устоявшимися научными парадигмами и классическими взглядами современных ученых: «Нелинейность синергетического саморазвития сложных систем, с использованием собственного трансформационного потенциала, требует также постоянного совершенствования информационной базы системы для управления этим развитием. Обновление информационной базы происходит как «наработки» информации» [3, с. 10].

**Выводы.** В результате проведенного исследования разработан подход к управлению темпоральными факторами в эндогенных и экзогенных воздействиях на динамику системы органов местного самоуправления в регионе, основанный на понятии «объективно – содержательного времени» (предложено впервые), под которым понимаем количество завершенных циклов (для лица, организации, системы и т. д.) за единицу физического времени. Определено, что резонанс экзогенных и эндогенных факторов развития, который возникает при совпадении фаз внутреннего и внешнего циклов развития систем образует «трансформационный потенциал системы». Именно он является неиспользуемым ресурсом реформирования системы органов местного самоуправления в регионе.

Перспективы дальнейших исследований связаны с проблематикой темпоральных измерений систем местных органов исполнительной власти и формированием трансформационного потенциала управляющих подсистем.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Архангельский Г. А. *Тайм – драйв: как успевать жить и работать* / Глеб Архангельский. – 5–е изд., Доп. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2007. – 256 с.
- 2 Гончаренко О. С. *Класифікація енергоінформаційних трансформацій економічної системи. Механізм регулювання економіки*, 2008, № 2. *Електронний ресурс*. Режим доступу: [http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/2008\\_2/5\\_2.pdf](http://mer.fem.sumdu.edu.ua/content/2008_2/5_2.pdf)
- 3 Дорогунцов С. *Реалії цивілізаційного розвитку* / С. Дорогунцов, О. Ральчук. *Вісн. НАН України*, 2006, № 3. С. 3–24.
- 4 Жиляев Б. Е. *Стрела времени*. *Электронный ресурс*. Режим доступа: [http://www.mao.kiev.ua/lectures/2011\\_2\\_arrow\\_of\\_time.html](http://www.mao.kiev.ua/lectures/2011_2_arrow_of_time.html)
- 5 Ильяшенко С. Н. *Экономика информации и информационные системы предприятия* / Л. Г. Мельник, С. Н. Ильяшенко, В. А. Касьяненко Учебн. пособие. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2004. – 400 с.
- 6 Ковбасюк Ю. В. *Трансформації управлінські* / Ю. В. Ковбасюк, С. О. Кравченко. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С.664.*
- 7 Луман Н. *Час і системна раціональність*. – Перекл. з нім. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 224 с.
- 8 Москвин Д. Е. *Институциональная неопределенность как фактор трансформации политической системы*. *Известия Уральского государственного университета*. № 50 (2007). *Электронный ресурс*. Режим доступа: [http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050\(03\\_21-2007\)&xslt=showArticle.xslt&id=a14&doc=.. / Content.jsp](http://proceedings.usu.ru/?base=mag/0050(03_21-2007)&xslt=showArticle.xslt&id=a14&doc=.. / Content.jsp)
- 9 Ситенький В. *Трансформація поняття часу в історическому аспекті*. *Матеріали міжнародної наукової конференції «Методи і алгоритми прийняття ефективних рішень» – частина 4 – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2009. – 71–76 с.*
- 10 Шаргородська Н. Л. *Просторово-часова організація діяльності посадових осіб місцевого самоврядування*. Автореф. дис. на здоб. наук.ступ. канд. наук з держ.упр. за спец.25.00.03 – державна служба. – Дніпропетровськ, 2008. – 23 с.

Дата поступления статьи в редакцию 23.09.2013