

В. М. СЕМЯНОВСЬКИЙ,
кандидат фізико-математичних наук,
професор кафедри економічної кібернетики,
Національна академія статистики, обліку та аудиту

Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними

Проведено аналіз концепції ефективного управління спільними ресурсами територіальних систем (громад). Показано, що структурною основою соціально-економічних об'єктів є гетерархічні системи з багатьма ієрархіями. Місцеве самоврядування є гетерархічною системою самоуправління територіальними громадами (гетерархією), яка взаємодіє з ієрархічною (державною) системою управління. Ефективне управління територіальною громадою потребує впровадження системи адміністративно-територіального устрою європейського зразка та відповідної статистики територіальних одиниць.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, децентралізація влади, номенклатура територіальних одиниць для статистики, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Екологічне, економічне та соціальне становище у світі погіршується. Останнім часом відбулися величезні природні, техногенні та екологічні катастрофи. Пройшла велика фінансова криза, набувають розвитку соціальні кризи (локальні війни, проблема переселенців у Європі тощо). У сучасному світі спостерігається дуже складна динаміка соціально-економічних та природних процесів, збільшується кількість критичних процесів та їх амплітуда.

Існує багато причин такої світової динаміки, але ключовою є невірна оцінка принципів організації сучасного суспільства та його систем управління. Наукова та практична діяльність до останнього часу була сконцентрована на ієрархічних системах і системах управління ієрархічними об'єктами [1]. Виявилось, що дуже ретельно розроблені моделі та методи роботи з ієрархічними системами занадто спрощують реальну ситуацію та погано працюють у багатьох випадках.

Все більше дослідників вважають, що реальні відкриті складні соціальні системи є багаторівневими гетерархіями (просторовими, мережевими системами), які просякнуті великими та малими ієрархіями [1–5].

Ієрархії диференціюють суспільство не тільки за власними можливостями, а й за психотипом особистостей. Гетерархії забезпечують ефективну адаптацію просторових систем та їх розподілених ресурсів до значних змін навколишнього середовища та ефективного керування просторовими системами.

Діяльність України щодо вступу в ЄС вимагає узгоджених дій України не тільки в законодавчій, економічній, соціальній сферах, а й в управлінській галузі. У зв'язку з процесами вступу України до ЄС і пов'язаними з цим процесами децентралізації влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування особливу увагу зараз слід приділити впровадженню системи адміністративно-територіального устрою та відповідної системи просторової статистики (європейської номенклатури територіальних одиниць для статистики, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS), а також системи територіального самоврядування європейського зразку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням розвитку систем управління ієрархічними та гетерархічними системами присвячені роботи багатьох вітчизняних та світових фахівців [1–6]. Розвиток ефективних територіальних систем керування досліджували В. Куйбіда, В. Павленко, В. Яцюк, О. Матвіїшин, А. Ткачук, В. Негода, Ю. Карпінський, М. Пухтинський, Ю. Ганущак, О. Бабич, І. Кресіна, А. Коваленко,

К. Вітман, О. Скрипнюк, Є. Перегуда, О. Стойко, О. Кучабський, В. Явір й інші науковці [6–10].

Метою дослідження є аналіз сучасних принципів ефективного управління суспільними ресурсами територіальних громад як гетерархічних систем на основі реформи адміністративно-територіального устрою України та європейської системи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Життя громадянина здійснюється на територіальному рівні, на рівні деякої територіальної громади. Таким чином, стан життя громади (безпека, транспорт, охорона життя тощо) відображається на стані життя кожного громадянина і, врешті-решт, країни. Це визначає один з базових принципів Європи – сильна громада, сильна країна.

Сильну громаду визначають її гарантовані повноваження та відповідні їм джерела фінансування. Це дуже суттєво впливає на кількісні, якісні та просторові характеристики територіальних громад. Адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечувати гарантоване виконання повноважень громади та їх фінансове забезпечення, що неможливо при добровільному об'єднанні малих громад.

Територіальний устрій в Україні не відповідає ні європейській системі статистичних класифікацій територій, ні принципам ефективного управління адміністративно-територіальними одиницями. Особливо важливою з точки зору питань екології та рівня життя громади є проблема ефективного управління спільними ресурсами громади.

Сучасні дослідження у цій сфері ставлять під сумнів загальновизнані уявлення, що управління спільними ресурсами не може бути успішним без державного регулювання або приватизації.

У 2009 році вперше за 40-річну історію існування Нобелівської премії з економіки (премії Риксбанка Швеції) її отримала жінка, Еліно́р Остро́м, “За дослідження в галузі економічної організації”. Е. Остром і Олі́вер Е. Уільямсо́н дослідили питання про те, як можуть спільноти, а не уряди або приватні компанії (ринок), успішно управляти спільними ресурсами (лісами, рибними запасами, родовищами нафти, пасовищами тощо).

Впродовж своєї дослідницької роботи Е. Остром зби́рала велику кількість прикладів використання суспільних ресурсів з усіх куточків планети. Її робота є вагомим внеском у “аналіз управління суспільними ресурсами” та демонструє, як спільна власність може успішно управлятися групами людей (громадою). Основною її метою було визначення того, як різні суспільні ресурси можуть використовуватися на місцевому рівні. Вона бажала відкрити загальні закони самоорганізації споживачів колективних благ. Центральним питанням всюди залишалося оцінювання ефективності діяльності місцевих громад з управління суспільними ресурсами порівняно з централізованим державним або приватним управлінням.

Сфера управління суспільними ресурсами давно не вписувалась у звичні економічні теорії, які базуються на державному або приватному (ринковому) управлінні. Зазвичай вважають, що загальна власність – це прямий шлях до колективної безвідповідальності. Але на практиці не підтверджуються переваги державного або приватного управління, оскільки існує дуже багато побічних наслідків.

Повна передача спільних благ державі – поганий вихід. Бюрократична система управління суспільними ресурсами передбачає централізацію рішень, відчужує координатора управління від кінцевого споживача. Такі державні рішення не можуть бути адекватними, оскільки правила, встановлені зверху, зазвичай слабо прив’язані до конкретних потреб на місцях та ігнорують думку безпосередніх споживачів ресурсами.

Прихильники ринкового лібералізму базуються на питаннях попиту, пропозиції та ринкового ціноутворення і вважають, що найбільш ефективним способом використання суспільних благ є передача їх приватним власникам. Але приватна власність часто веде до надмірної експлуатації ресурсів та їх виснаження. Крім того, це приводить до цілої низки соціальних проблем, пов’язаних із місцевими громадами. Вони відчужуються від використання благ, які століттями вважалися спільними і нічийми одночасно.

Еліно́р Остро́м у своїй основній роботі “Управління спільним. Еволюція інститутів колективних дій” [5], опублікованій у 1990 році, запропонувала піти третім шляхом – згадати про традиційне суспільне використання ресурсів, вивчити успішні приклади і виділити їх специфічні риси.

На основі численних емпіричних досліджень Е. Остром дійшла висновку, що місцеві громади часто розробляють дієві механізми прийняття рішень та ефективно впроваджують власні правила гри для вирішення можливих конфліктів інтересів між споживачами суспільних ресурсів.

Найкращий стан суспільних ресурсів забезпечують користувачі спільних ресурсів, що мають довгострокову зацікавленість у їх збереженні та примноженні, інвестують у моніторинг та встановлення довіри. З часом громади знаходять та ухвалюють правила ефективного використання ресурсів. Про це свідчать численні результати діяльності традиційних форм самоорганізації.

Е. Остром виділила вісім ключових принципів діяльності систем управління стабільними місцевими колективними ресурсами:

1. Принцип чіткого визначення границь.
2. Принцип чіткого визначення прав та обов'язків.
3. Принцип довіри.
4. Принцип контролю.
5. Принцип відповідальності.
6. Принцип прозорості та постійного спілкування.
7. Принцип незалежності та співпраці.
8. Принцип організованості.

Ці принципи можуть змінюватися або розширюватися, щоб включити ряд додаткових змінних, які можуть впливати на успішність організацій, що самоорганізуються, та їх систем управління, в тому числі на ефективне спілкування, внутрішню довіру та взаємність, а також на характер ресурсної системи у цілому.

1. Згідно з **принципом чіткого визначення границь** потрібно однозначно визначити границі відповідальності громади, її суспільного ресурсу та захистити їх від зовнішнього втручання.

2. Згідно з **принципом чіткого визначення прав та обов'язків** повинні чітко закріплювати **права** всіх членів громади на використання ресурсів. При цьому **обов'язки** між учасниками розподіляються пропорційно доходам, отриманим від використання суспільних ресурсів. Правила повинні бути адаптовані до місцевих умов.

3. **Довіра** особливо важлива при використанні суспільних ресурсів. Необхідно розробляти механізми колективного прийняття рішень. Репутація осіб, що беруть участь у безпосередньому управлінні суспільними ресурсами, повинна бути добре відома всім членам громади.

4. Необхідно здійснювати ефективний **контроль** та постійний моніторинг з боку спостерігачів, які є частиною громади або підзвітні громаді.

5. **Принцип відповідальності** передбачає нагляд і покарання за порушення правил, які здійснює вся громада або підзвітна громаді особа. Громада встановлює механізми впровадження та градуїровання шкали санкцій для порушників правил використання суспільних ресурсів. Встановлюється, наприклад, м'яке покарання – при здійсненні першого порушення, жорстке – при повторному порушенні правил.

6. **Принцип прозорості та постійне спілкування** – це базовий принцип діяльності громад. Необхідно створювати дієві, дешеві та доступні механізми вирішення конфліктів. Вкрай необхідним є безпосереднє спілкування між учасниками розподілених суспільних благ. Якщо суб'єкти господарської діяльності – державні службовці, приватні підприємці або окремі члени громади – приймають рішення анонімно, без обговорення з місцевими жителями, виникає ризик виснаження ресурсів та ескалації соціальних конфліктів;

7. **Незалежність громад та її співпраця з державою** забезпечує сталий розвиток громад. Право громад на самоорганізацію та самостійне використання суспільних ресурсів повинно визнаватися зовнішніми (державними) органами влади. Важлива також співпраця різних гілок влади. Влада може не тільки нашкодити процесам самоорганізації, а й усувати зайві бар'єри на шляху до децентралізації. Крім того, ніхто не скасовував ролі держави в інших сферах економічного життя;

8. **Організованість** – це необхідна умова ефективної діяльності громад. У разі значної кількості суспільних ресурсів створюється багаторівнева система вбудованих організацій (громад) та відповідні незалежні системи керування суспільними ресурсами на кожному рівні.

Е. Остром пропонувала застосування поліцентричного підходу для створення колективних (гетерархічних) структур, що координують зусилля проти зруйнування навколишнього середовища. Ключові управлінські рішення повинні прийматися якомога ближче до місця подій і, наскільки це можливо, самими учасниками. Вона застерігала від створення єдиної державної установи на глобальному рівні. Це пов'язано з її складністю, повільністю прийняття рішень, необхідністю використання різних об'єктів і різноманітних методів діяльності. Вона спромоглася показати глобальну важливість і єдність багаточисельних локальних проблем.

Е. Остром завжди підкреслювала значення еко-соціального контексту суспільного життя, що виходить за рамки суто економічного мислення. Вона дуже яскраво показала, що “людина економічна” повсюди порушує звичну логіку збалансованого життя.

Висновки. Практика діяльності місцевих громад довела, що люди здатні виконувати правила ефективного управління спільною власністю без зовнішнього тиску з боку держави. “Те, що ми спостерігаємо у багатьох місцевих громадах, часто дуже ефективно, але не універсально”, – каже Е. Остром.

Важливим також є висновок про те, що панацеї для вирішення проблеми суспільних благ не існує. А якість суспільного використання ресурсами залежить від особливостей кожної окремої громади та її здатності до саморегулювання.

Лідерам та виконавцям реформи децентралізації в Україні було б корисно ознайомитися із сучасними науковими концепціями та обґрунтувати свої політичні рішення на фундаменті світової науки. Проведене дослідження показує, що ефективне управління в Україні неможливе без створення справжніх територіальних громад та ефективного місцевого самоврядування.

В якості першого кроку в цьому напрямку в Україні потрібно провести ґрунтовну адміністративно-територіальну реформу, яка відповідає європейській статистиці місцевого самоврядування [11–12] та дозволяє створити спроможні громади. Наступний крок – побудова самостійних і дієздатних громад, які володіють необхідними повноваженнями та фінансовими ресурсами. Далі – впровадження ефективного громадського управління суспільними ресурсами.

Список використаних джерел

1. Месарович М. Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахара. – М. : Мир, 1973. – 344 с.
2. Бир С. Мозг фирмы / С. Бир. – М. : Радио и связь, 1993. – 416 с.
3. Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия / Д. Старк // Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу // Сост. и науч. ред. В. В. Радаев ; пер. М. С. Добряковой и др. – М. : РОССПЭН, 2002. – С. 47–95; см. также: Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах / Д. Старк // Экономическая социология. – 2001. – Т. 2, № 2. – С. 115–132.
4. Виттих В. А. Эволюционное управление сложными системами. Управление и моделирование в сложных системах / В. А. Виттих // Известия Самарского научного центра РАН. – 2000. – Т. 2, № 1. – С. 53–65.
5. Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром – М. : Мысль, ИРИСЭН, 2010. – 445 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [моногр.] / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
7. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : [моногр.] / [І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.] ; За ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
8. Кучабський О. Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / О. Г. Кучабський. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>

9. Семяновський В. М. Європейська система управління державою – стратегія для України / В. М. Семяновський, В. Г. Бабчук // Матеріали першої науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті І. І. Пилипенка “Стратегія розвитку України: економічний та гуманітарний вимір”. – К. : Бізнес Медіа Консалтинг, 2014. – С. 68–70.
10. Семяновський В. М. Самоврядування по-польськи: уроки для України / В. М. Семяновський // Науковий вісник НАСОНА. – 2014. – № 2. – С. 40–49.
11. Семяновський В. М. Система територіальної статистики та адміністративно-територіальний устрій. Європейський досвід для України / В. М. Семяновський // Науковий вісник НАСОНА. – 2014. – № 4. – С. 39–53 с.
12. Семяновський В. М. Статистика місцевого самоврядування. Завдання для України / В. М. Семяновський // Прикладна статистика: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – К. : ТОВ “Видавничо-поліграфічний дім «Формат»” – 2014. – Вип. 15. – С. 120–128.

В. Н. СЕМЯНОВСКИЙ,
кандидат физико-математических наук,
профессор кафедры экономической кибернетики,
Национальная академия статистики, учета и аудита

Територіальні громади як гетерархичні системи і проблеми ефективного управління ними

Проведен аналіз концепції ефективного управління спільними ресурсами територіальних систем. Показано, що структурною основою соціально-економічних об'єктів є гетерархичні системи з множинством ієрархій. Местне самоуправління є гетерархичною системою управління територіальними громадами, які взаємодіють з ієрархичною (державною) системою управління. Ефективне управління територіальною громадою потребує впровадження системи адміністративно-територіального устрою європейського зразка і відповідної статистики територіальних одиниць.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоуправління, децентралізація влади, номенклатура територіальних одиниць для статистики, адміністративно-територіальний устрій.

V. M. SEMYANOVSKY,
PhD (Phys.-Math.),
Professor of Economic Cybernetics Department,
National Academy of Statistics, Accounting and Audit

Territorial Communities as Heterarchical Systems and Problems of Effective Management

The objective of the study is to analyze advanced principles for effective governance of public resources of territorial communities as heterarchical systems in the context of reforming the administrative and territorial system in Ukraine, to make it conform to the European local self-government system.

The study is relevant to the Ukrainian context, as the territorial system existing in Ukraine conforms to neither the European system for nomenclature of territorial units for statistics nor the principles for effective governance of administrative and territorial units. Bearing in mind environmental issues and living standards of the population, effective management and control of the shared public resources is the most critical problem for Ukraine.

In focus of the analysis is the conception of effective management of common resources of local community, with a detailed review of Elinor Ostrom's book “Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action” (published in 1990). It is shown that heterarchical system with multiple hierarchies constitutes the basis for socio-economic

objects. Local government is the heterarchical system for local communities self-government, which interacts with the hierarchical (government) governance system. The European system of territorial (spatial) local government is associated with the administrative-territorial system in Europe. Ukraine also requires the administrative-territorial structure of the European standard (which corresponds to the Nomenclature of Territorial Units for Statistics, and appropriate system for local government.

Keywords: *local community, local government, decentralization of power, Nomenclature of Territorial Units for Statistics, administrative and territorial structure.*

Посилання на статтю:

Семяновський В. М. Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними / В. М. Семяновський // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту: зб. наук. праць. – 2016. – № 3. – С. 104-109.