

8. Нижник Н. Синергетично-рефлексивна модель соціальної самоорганізації та управління / Н. Нижник, І. Черленяк // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 5–14.
9. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х томах / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко ; за ред. О. А. Амануні. – К. : Аконт, 2007. – Т. 1 : А – Є. – 926 с.
10. Пригожин А. И. Современная социология организации / А. И. Пригожин. – М. : Интерфакс, 1995. – 296 с.
11. Руденко О. Парадигмальна теорія суспільної стабільності / О. Руденко // Держава та регіони : науково-виробничий журнал. – 2009. – № 4. – С. 198–204.
12. Серьогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Серьогін ; [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
13. Сурмін Ю. Стан, методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень державного управління в Україні / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 34–43.
14. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / [Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян] ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. ; “Апостроф”, 2011. – 340 с.
15. “Феноменология духа” Гегеля в контексте современного гегелеведения / отв. ред. Н. В. Мотрошилова. – М. : Канон+ ; РООИ “Реабилитация”, 2010. – 672 с.
16. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 406 с.

Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.

УДК 351.712

О. В. ЧЕРВЯКОВА

ЕКСПЕРТНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Отримано оцінки з найбільш суттєвих питань розвитку державного управління в Україні в контексті процесів самоорганізації, які, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем розвитку країни. Оцінка експертів також показала розбіжність для низки механізмів державного управління щодо ступеня їх впливу та необхідності їх удосконалення.

Ключові слова: самоорганізація, система, державне управління, система державного управління, експертне опитування.

The estimations of the most significant issues of public administration in Ukraine in the context of self-organization, which, in general, show understanding on the vast majority of the interviewed civil servants of the real problems of the country. Assessment experts also showed a discrepancy for a number of governance mechanisms on the degree of exposure and degree of need for their improvement.

Key words: self-organizing system, public administration, public administration system, expert interviews.

Якщо системний і ситуаційний підходи широко використовуються в дослідженнях систем державного управління, то синергетичний підхід ще тільки пробиває собі місце в методологічних засобах таких досліджень. У той же час, він за рахунок аналізу самоорганізаційних процесів дозволяє суттєво розширити та поглибити наші уявлення про суб'єкти, об'єкти та процеси в соціальних системах взагалі та в державному управлінні зокрема.

Метою даної статті є узагальнення експертних оцінок і визначення на їх основі пріоритетних напрямів можливого вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління.

Сучасні проблеми та питання вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління розглядали В. Бакуменко, О. Червякова, І. Черленяк та ін. [1–3].

З метою реалізації сформульованої мети здійснене експертне опитування, проведено відповідний аналіз та за його результатами визначено пріоритетні напрями можливого вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління. В якості експертів обрано 100 осіб державних службовців з вищою освітою, які проходили в 2013 та 2014 рр. підвищення кваліфікації за напрямом “Державна служба” в Національному університеті біоресурсів та природокористування. Опитування здійснювалося за анкетною “Удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління” закритого типу, що містила сім запитань та по кілька відповідей на них з передбаченою можливістю вибору шляхом позначки від одного до п'яти відповідей, а також додавання відповідей, не передбачених анкетною. Складанню анкети передувало ґрунтовний аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку з урахуванням чинників самоорганізаційної спроможності, виділених в роботах [1; 2].

У першу чергу було з'ясовано, що респонденти розуміють під процесами самоорганізації в системі державного управління. Отримані відповіді наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Розуміння процесів самоорганізації в системі державного управління

№ з/п	Процеси самоорганізації в системі державного управління	Разом, %
1	Діяльність суб'єкта управління	7
2	Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління (цикл управління)	43
3	Самовпорядкування в системі	35
4	Виконання множини циклів управління	2
5	Упорядкування множини циклів управління	12
6	Інше	1

Виявилося, що переважна більшість експертів (78 %) розуміє під процесами самоорганізації в системі державного управління, насамперед, взаємодію суб'єкта та об'єкта управління (цикл управління) (43 %) та самовпорядкування в системі (35 %). Щодо упорядкування множини циклів управління (12 %), то цей процес, на нашу думку, є складовою самовпорядкування в системі, а відтак, доповнює позитивну кількість відповідей щодо нього (35 % + 12 % = 47 %).

Відповіді на запитання: наскільки важливим, на Вашу думку, є вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління й на яких рівнях цієї системи узагальнено в табл. 2.

Таблиця 2

Оцінка ступеня важливості вдосконалення процесів самоорганізації
в системі державного управління

<i>Респонденти</i>	<i>На державному рівні</i>			<i>На рівні сфери чи галузі діяльності респондентів</i>			<i>На регіональному та територіальному рівнях</i>		
	<i>Не важливо</i>	<i>Важливо</i>	<i>дуже важливо</i>	<i>Не важливо</i>	<i>Важливо</i>	<i>дуже важливо</i>	<i>неважливо</i>	<i>важливо</i>	<i>дуже важливо</i>
Разом	2%	48%	50%	2%	48%	50%	0%	60%	40%

Як бачимо з табл. 2, важливість удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління підтверджується переважною більшістю респондентів, зокрема 98 % з них щодо державного рівня та рівня сфери чи галузі їх діяльності, а також 100 % з них щодо регіонального та територіального рівнів.

Відповідь на питання: які з наведених чинників найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління наведено в табл. 3 у порядку зменшення впливу (з місцями від 1 до 12), де “середній бал” відображає усереднену інтегральну оцінку місць, відданих кожному із зазначених чинників.

З табл. 3 виходить, що державні службовці добре усвідомлюють особливу важливість цілепокладання у процесах державного управління й поставили за важливістю його на перше місце (середній бал 4,43). Дійсно, досягнення недало сформульованих цілей призводить до зайвих витрат часу та ресурсів. Особливо, коли йдеться про завищення можливостей суб'єктів державного управління щодо досягнення ними цілей на всіх рівнях такого управління. Заниження цілей, у свою чергу, може призвести до гальмування розвитку в певних суспільних сферах, галузях, а також територіального розвитку.

Таблиця 3

Чинники в порядку зменшення їх впливу на самоорганізацію в системі державного управління

Чинники	Цілі	Законодавство	Ресурси	Ідеї	Механізми	Умови	Контроль	Технології	Моніторинг	Менеджмент	Діяльність об'єкта	Інші
Місце за впливом	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Середній бал	4,43	4,78	5,01	5,09	6,18	6,18	6,32	6,8	7,45	7,45	7,52	10,4

На друге місце за важливістю респонденти поставили законодавство (4,78), оскільки після визначення цілей для їх досягнення важливо мати сприятливе правове забезпечення, що встановлює правове поле можливої діяльності та його межі. На третьому місці маємо ресурси (5,01), тобто кадри, фінанси, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення. На четвертому місці – ідеї (5,09). Й це є достатньо логічним, оскільки, коли є цілі, умови, ресурси, то постає наступне питання: як краще досягати цілі. Рівень ідейної активності, на наш погляд, відображає стан креативності діяльності.

П'яте та шосте місця за важливістю посідають механізми (6,18) та умови (6,18). Йдеться про практичні способи, заходи, засоби, важелі діяльності з досягнення поставлених цілей, а також про умови їх застосування (наявність пільг та обмежень, необхідних ресурсів у потрібній кількості та якості тощо). Сьоме місце респондентами віддано контролю (6,32). Тобто діяльність започаткована та організована, знайдені ресурси та створені умови для неї, залишається контроль за її здійсненням, щоб досягти поставлених цілей.

Починаючи з восьмої позиції, виникають запитання. Перше з них: чому на це місце поставлені технології (6,8), тобто певні послідовності дій з використанням певних засобів та інструментів. Логічним їх місцем, на нашу думку, є місце після механізмів. Також виникає запитання, чому моніторинг, якому респондентами надано дев'яте місце (7,45), стоїть не перед контролем, оскільки останній без моніторингу не може бути ефективно реалізований.

Менеджмент за оцінками респондентів за важливістю ділить дев'яте та десяте місце (7,45). Але це він охоплює виконання загальних функцій (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація, прийняття управлінських рішень) та асоціюється з управлінням організацією. Він супроводжує будь-яку діяльність, починаючи з постановки цілей. У даному разі йдеться про діяльність суб'єктів управління, що забезпечують самоорганізацію системи державного управління.

Діяльність об'єкта за важливістю поставлене на передостаннє місце (7,52). Тобто майже всі респонденти вважають, що така діяльність мало впливає на самоорганізацію у зв'язці “суб'єкт управління – об'єкт управління”. При цьому респондентами, на нашу думку, не враховано, як діяльність об'єкта може впливати на досягнення поставлених цілей.

Наступним запитанням анкети було: які із зовнішніх (об'єктивних) умов найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні? Отримані результати оцінок респондентів наведено в табл. 4.

Таблиця 4
Зовнішні (об'єктивні) умови, що впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні

<i>№ з/п</i>	<i>Зовнішні (об'єктивні) умови</i>	<i>Відповіді респондентів, %</i>
1	Стабільність або нестабільність політичної системи	80
2	Рівень розвитку суспільства	71
3	Відповідність вітчизняного законодавства міжнародним нормам	58
4	Рівень розвитку інформаційних технологій	51
5	Стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни	47
6	Рівень інвестиційної привабливості	44
7	Стан світового розвитку	39
8	Рівень участі країни в діяльності міжнародних організацій та в міжнародних проектах	35
9	Стан зовнішньої залежності або незалежності	35
10	Глобалізаційні впливи	24
11	Ступінь відкритості країни	15
12	Інше	1

З табл. 4 видно, що переважна більшість опитаних державних службовців вважають об'єктивними умовами, що найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління, стабільність або нестабільність політичної системи

(80 %) та рівень розвитку суспільства (71 %). Тобто саме на забезпечення цих умов насамперед мають бути спрямовані зусилля політичної та управлінської еліт України. Друга виділена група важливих об'єктивних умов такого плану включає: стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни (58 %), рівень розвитку інформаційних технологій (51 %), стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни (47 %), рівень інвестиційної привабливості (44 %).

У той же час важко погодитися з низькими оцінками респондентами щодо таких об'єктивних умов як стан зовнішньої залежності або незалежності (35 %) та глобалізаційні впливи (24 %). Достатньо згадати, що, наприклад, глобалізаційні впливи безпосередньо впливають на стан розбудови в Україні суспільства сталого розвитку, громадянського, інформаційного, інноваційного суспільств, на процеси демократизації суспільних відносин, боротьбу з корупцією, торгівлею людьми, розповсюдженням наркотиків та багатьма іншими негативними явищами, що загрожують нормальному розвитку країни.

Щоб зосередити увагу респондентів на проблемах глобалізаційного впливу в анкету опитування було включене питання про ступінь такого впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні. У табл. 5 наведено узагальнені оцінки респондентів.

Таблиця 5

Глобалізаційні впливи в порядку зменшення впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні

Глобалізаційні впливи	формування громадянського суспільства	евроінтеграція	демократизація суспільства	формування суспільства сталого розвитку	боротьба з корупцією	розбудова інформаційного суспільства	розбудова інноваційного суспільства	європейська культура	євроатлантична інтеграція	інше
Середній бал	4,4	4,6	4,66	4,78	4,89	5,83	6,21	6,26	6,4	8,7

З табл. 5 слідує, що, на думку респондентів, такі глобалізаційні процеси, як формування громадянського суспільства (4,4), європейська інтеграція (4,6), демократизація суспільства (4,66), формування суспільства сталого розвитку (4,78), боротьба з корупцією (4,89) мають більш високий ступінь впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні, ніж розбудова інформаційного (5,83) та інноваційного (6,21) суспільств, європейська культура (6,26) та євроатлантична інтеграція (6,4).

Наступним завданням анкети було з'ясувати, які з внутрішніх (суб'єктивних) умов найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні. Оцінки респондентів зведено в табл. 6. Можна виділити чотири групи за інтенсивністю впливу. Перша група – це нормативно-правове забезпечення (73 %) та державна кадрова політика (69 %). На думку респондентів, це група внутрішніх умов найбільшого впливу. Друга група містить такі умови: відповідність структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу (49 %), інформаційне забезпечення (46 %), наявність механізмів контролю (46 %). До третьої групи умов можна віднести: розмежування функцій між суб'єктами, відсутність їх дублювання (38 %), відповідність та достатність повноважень у суб'єктів (34 %), наявність механізмів координації взаємодії з іншими суб'єктами (34 %), технологічне забезпечення (32 %). До четвертої групи внутрішніх умов за ступенем їх впливу можна віднести такі: легітимність діяльності суб'єктів (24 %), організаційна структура системи та окремих суб'єктів управління (23 %), узгодженість функцій з потребами об'єкта (21 %), аналітичне забезпечення (11 %).

Таблиця 6

Внутрішні (суб'єктивні) умови, які найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні

Умови	
нормативно-правове забезпечення	73
державна кадрова політика	69
відповідність структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу	49
інформаційне забезпечення	46
наявність механізмів контролю	46
розмежування функцій між суб'єктами, відсутність їх дублювання	38
відповідність та достатність повноважень у суб'єктів	34
наявність механізмів координації взаємодії з іншими суб'єктами	34
технологічне забезпечення	32
легітимність діяльності суб'єктів	24
організаційна структура системи та окремих суб'єктів управління	23
узгодженість функцій з потребами об'єкта	21
аналітичне забезпечення	11
%	

Деякі з цих оцінок заслуговують на обговорення, оскільки певною мірою протирічать одна одній.

Умова нормативно-правового забезпечення (73 %) оцінена найвищою оцінкою, а умова легітимності діяльності суб'єктів (24 %) однією з найнижчих. Це, на нашу думку, не є логічним, оскільки легітимність, як правило, обумовлена відповідністю певним правовим нормам. Порушення цих норм може призвести до серйозних наслідків, аж до порушення питання про ліквідацію органу влади або заборону здійснення відповідної діяльності.

Висока оцінка справедливо надана відповідності структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу (49 %). Ця умова передбачає певну організаційну структуру системи та окремих суб'єктів управління (23 %), а також узгодженість функцій з потребами об'єкта (21 %). У той же час, обидві ці умови отримали значно більш низькі оцінки респондентів.

Останніми завданнями анкети було з'ясувати, які з механізмів (впливи, заходи, засоби, технології, інструменти, важелі, стимули тощо) найбільше впливають на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, а які найбільше потребують удосконалення. Отримані оцінки респондентів наведено відповідно в табл. 7.

Таблиця 7

Оцінювання впливу механізмів на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні (у відсотках від опитуваних) та необхідності їх удосконалення

<i>№ з/п</i>	<i>Види механізми державного управління</i>	<i>Вплив механізмів, %</i>	<i>Необхідність удосконалення, %</i>
1	Законодавство	53	55
2	Взаємоузгодженість стратегій, державних політик і програм	45	28
3	Стратегічне управління та планування на державному рівні	41	42
4	Державний контроль	41	36
5	Державне бюджетування	40	45
6	Стратегічне управління та планування на регіональному та територіальному рівнях	35	38
7	Розроблення та реалізація державних політик	33	36
8	Адміністративне реформування	32	24
9	Аналітичне прогнозування	28	19
10	Державне цільове програмування	27	30
11	Громадський контроль	25	34
12	Програмування соціального та економічного розвитку країни	24	27
13	Програмування регіонального та територіального розвитку	23	23
14	Національне проектування (національні проекти)	22	23

На перший погляд, логічно було б передбачати, що механізми, які найбільше впливають на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, найбільше потребують удосконалення. Але оцінка експертів показала розбіжність у низці позицій механізмів державного управління.

По-перше, щодо взаємоузгодженості стратегій, державних політик і програм. Такий механізм суттєво впливає на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, що знайшло підтвердження в високих оцінках респондентів (45 %). У той же час, за їх оцінками він не потребує суттєвого удосконалення (28 %). Пояснення цього протиріччя в тому, що в Україні на сьогодні програмно-цільовий метод управління отримав широке поширення й достатньо кваліфіковано застосовується в процесах соціально-економічного, цільового, бюджетної програмування, а також в національних проектах.

По-друге, за оцінками експертів від механізму адміністративного реформування, з одного боку, очікується суттєвий вплив (32 %), а з іншого, оцінка потреб в удосконаленні є не високою (24 %). На нашу думку, це пояснюється втратою інтересу до такого механізму у багатьох фахівців, оскільки його реалізація в Україні відбувалася після різкого старту у 1998 р. у подальшому скоріше епізодично, без доведення до логічного результату вже трьох етапів, зокрема адміністративно-територіального розподілу, реформи місцевого самоврядування, тощо.

По-третє, вплив аналітичного прогнозування (28 %) та необхідність його вдосконалення (19 %) оцінюється невисоко, оскільки таке прогнозування здійснюється, насамперед, в економіці на загальнодержавному рівні, де маємо найбільше проблем. До того ж, спроба створення аналітичних служб як в центральних органах виконавчої влади, так і в обласних державних адміністраціях була невдалою.

По-четверте, зовсім інша ситуація з громадським контролем (вплив –25 %, потреба в удосконаленні – 34 %). Поки вплив такого контролю в Україні невеликий, але життя показує потребу в його збільшенні та удосконаленні форм. Тим більше, що відбувається достатньо швидке формування громадянського суспільства.

Аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку та процеси, що відбуваються в Україні, спричинив висновок щодо необхідності удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління та посилення відповідних впливів. Якщо ставлення до цього політичної та управлінської еліти достатньо повно можна з'ясувати через ЗМІ, то для з'ясування низової ланки державної служби – безпосереднього реалізатора владних рішень – проведено експертне опитування. Отримані оцінки по найбільш суттєвим питанням розвитку державного управління в Україні у контексті процесів самоорганізації, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем розвитку країни. У той же час, автори стикнулися з фактом заниження опитаними державними службовцями рівня важливості менеджменту, технологій, моніторингу та діяльності об'єкту управління в системі державного управління, питань легітимності інституцій та їх діяльності. Суттєво, на нашу думку, заниженими також є оцінки респондентів щодо таких об'єктивних умов, як стан

зовнішньої залежності або незалежності та вплив глобалізаційних процесів на розвиток процесів вітчизняного розвитку. Оцінка експертів також показала розбіжність для низки механізмів державного управління щодо ступеня їх впливу та ступеня необхідності їх удосконалення.

Література:

1. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – 2012. – Вип. 3 (21). – С. 6–15.

2. Бакуменко В. Д. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2012. – Вип. 2. – С. 7–16.

3. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / І. І. Черленяк. – К., 2011. – 40 с.

Надійшла до редколегії 14.05.2014 р.

УДК 351.351:33.024

Л. Ю. ВДОВИЧЕНКО

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СПІЛЬНІ ПОЗИЦІЇ РІЗНИХ ГРУП ІНТЕРЕСІВ

Розкрито з позицій розгляду різних груп інтересів та узагальнено основну проблему у сфері регуляторної діяльності і головну причину її виникнення. Розглянуто спільні позиції різних груп інтересів щодо способу вирішення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності та перспективи в напрямку удосконалення такого процесу.

Ключові слова: регуляторна діяльність; регуляторний процес; регуляторний акт; взаємодія; взаємовідносини; інтерес; механізм.

The position of consideration of the various interest groups was exposed and the basic problem in regulatory activities and the main reason for its occurrence were summarized. The joint positions of the various stakeholders on how to address the problem of the implementation of regulatory activities and perspectives towards improving this process were considered.

Key words: regulatory activity; regulatory process; regulatory act; cooperation; relationship; interest; mechanism.