

Руденко О.М.,

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник відділу європейської інтеграції України
та адаптації зарубіжного досвіду ІПДУМС НАДУ

Методологія аналізу та оцінювання суспільної стабільності в державному управлінні: пріоритетні напрями дослідження

Запропоновано методологію дослідження суспільної стабільності в державному управлінні на основі критеріального підходу; розроблено класифікацію критеріїв та показників стабільності суспільної системи; запропоновано специфічні методи, принципи та підходи до аналізу та оцінювання суспільної стабільності.

Ключові слова: державне управління, суспільна стабільність, критеріальний підхід, методологія аналізу та оцінювання.

Руденко О.М. Методология анализа и оценки общественной стабильности в государственном управлении: приоритетные направления исследования

Предложена методология исследования общественной стабильности в государственном управлении на основе критериального подхода; разработана классификация критериев и показателей стабильности общественной системы; предложены специфические методы, принципы и подходы к анализу и оцениванию общественной стабильности.

Ключевые слова: государственное управление, общественная стабильность, критериальный подход, методология анализа и оценивания.

Rudenko O.M. The methodology of analysis and evaluation of social stability in government: research priorities

The methodology for the public stability research in the public administration on the criteria approach basis proposed, the classification of the social system stability's criteria and indicators developed, the specific methods, principles and approaches to analysis and evaluation of public stability proposed.

Key words: criteria approach, methodology for the analysis and evaluation, public administration, public stability.

Актуальність дослідження. У перспективних дослідженнях проблем суспільної стабільності з погляду забезпечення наукової теорії відповідною методологією аналізу важливими є врахування та визначення особливостей застосування інноваційних підходів у межах постнекласичної парадигми державного управління. На сьогодні відсутня чітка методологія аналізу та оцінювання суспільної стабільності на основі критеріального підходу, хоча, на наш погляд, саме цей підхід дає можливість не тільки вдосконалити методологію, що застосовується в державному управлінні, а й вийти на якісно новий рівень її розвитку. В цьому контексті доцільним є звернення до аналізу політики, особливо з урахуванням розвитку такого напрямку державного управління, як політична аналітика, що оперує не тільки специфічною методологією, а й дає змогу адаптувати напрацьовані дослідницькі технології до вирішення завдань, пов'язаних з державним управлінням забезпеченням суспільної стабільності.

Аналіз наукових доробок. В основу дослідження покладено наукові напрацювання з державного управління (В.Бакуменко, Ю.Кальниш, І.Розпутенко, В.Тертичка, Г.Щедровицький) та суспільствознавчих наук (Е.Вайнінг, Д.Веймер, О.Галкін, Л.Гудков, О.Кіндратець, В.Микитенко, В.Найдыонов, Л.Євстігнеєва, Р.Євстігнеєв), які, розкриваючи загальні підходи до досліджень та аналізу державотворчих процесів і процесів забезпечення стабільності суспільного розвитку, разом з тим не пропонують конкретної методології, що може стати основою аналізу та оцінювання суспільної стабільності.

Метою дослідження є формування методології дослідження стабільності суспільного розвитку на основі критеріального підходу.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на дослідження В.Данна, В.Горбулін та А.Качинський визначають п'ять загальних процедур, які охоплює методологія аналізу політики і які є спільними для більшості зусиль, спрямованих на розв'язання людських проблем [1, с. 288-289]: визначення, прогнозування, рекомендація, опис і оцінювання. В аналізі політики ці процедури позначаються специфічними термінами: структурування проблеми (визначення) надає інформацію про умови, що породжують проблему політики; прогнозування (передбачення) надає інформацію про майбутні наслідки дій згідно з альтернативами політики, у тому числі політи-

кою повної бездіяльності; рекомендації (установки) надають інформацію про відносну цінність або ціну цих майбутніх наслідків у процесі розв'язання або послаблення гостроти проблеми; моніторинг (описання) надає інформацію про сучасні й попередні наслідки діяльності відповідно до альтернатив політики; оцінювання надає інформацію про цінність або ціну цих наслідків у процесі розв'язання або послаблення гостроти проблеми.

Ураховуючи такий підхід та принципи, визначені в межах теорії суспільної стабільності, що будуть покладені в основу методології, - транзитивність, інноваційність, інформаційність, комунікативність - пропонуємо оцінювання та аналіз стану суспільної стабільності здійснити на основі критеріального підходу.

Особливої важливості в цьому контексті набуває розробка спеціальних процедур (показників), що дають змогу об'єктивно оцінити стан системи і ступінь її стабільності. При цьому слід мати на увазі як мінімум три аспекти: системний - включає закономірності і тенденції цілісного, комплексного розвитку всіх сфер суспільства, процесів, що в них відбуваються, в конкретний історичний час; когнітивний - ґрунтується на наявності у суб'єкта (суб'єктів), що функціонує, необхідної своєчасної і досить повної інформації про події, явища і процеси, що розвиваються на різних рівнях державного управління; функціональний - складається з планів та програм суб'єктів процесу державного управління і враховує можливі та реальні результати політичної діяльності. Наведені аспекти дають можливість конкретизувати принципи транзитивності, інноваційності, інформаційності, комунікативності в рамках критеріального підходу.

Варто зазначити, що оцінна діяльність зазнає значного впливу суб'єктивного фактора. У цьому разі вона вступає у суперечність з об'єктивними потребами і природою суспільства, що призводить до накопичення соціального невдоволення, політичного напруження й конфліктів. З метою запобігання таким проявам слід ввести до загальної моделі оцінювання суспільної стабільності не тільки суб'єкти та об'єкти оцінювання, а й такий параметр, як самооцінка. У цьому разі йдеться про те, що об'єкт оцінки повинен здійснювати самооцінку, зважаючи на його значущість у процесі забезпечення суспільної стабільності. Разом з тим суб'єкти оцінювання, являючи собою певний суспільний інститут, одночасно виступають і об'єктами такої оцінки.

Ураховуючи це, загальна модель оцінювання суспільної стабільності буде поєднувати в собі суб'єктів оцінювання (особа, група осіб, структура, організація або суспільство загалом, які висловлюють власний

або колективний погляд на діяльність інститутів державної влади), критерії оцінювання (система показників досягнення максимально можливого результату) та об'єкти оцінювання (основні інститути, що задіяні в процесі суспільного управління), як це показано на рис. 1.

У загальному розумінні критерії являють собою єдині цілісні характеристики, що розкриваються

через систему критеріальних (або інтегральних) показників. Автори роботи [2, с. 123] вважають, що єдині критерії повинні розкриватися саме через систему інтегральних показників основних процесів, що становлять діяльність із забезпечення їх ефективності, відображаючи форму її прояву, а критерії при цьому відображають природу і зміст категорії.

В.Тертичка визначає критерії як завдання чи обмеження - певні примусові заходи, а специфічні критерії, з яких починається аналіз вирішення проблеми - як перетворення загальних цілей на завдання та обмеження з бажаними варіантами політики. Правильно обрані критерії є підставою для досягнення поставленої мети, тому важливо визначати критерії, які стосуються всіх важливих аспектів цілі. Виконання завдань, спрямованих на досягнення поставленої мети,

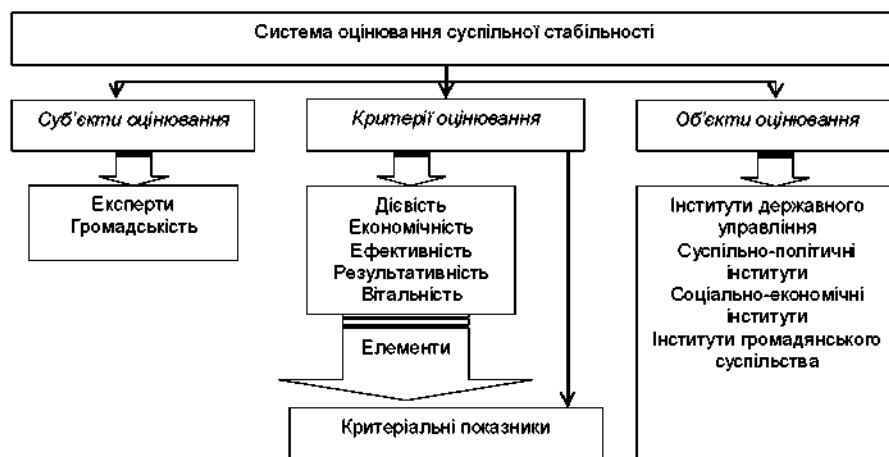


Рис. 1. Загальна модель оцінювання суспільної стабільності

вимагає ранжування критеріїв з визначенням важливості кожного з них як показника досягнення визначених цілей. Крім того, вибираючи критерії, їх слід класифікувати залежно від необхідності для досягнення мети, оскільки постійно існує можливість відбору лише тих критеріїв, які легко виміряти. Водночас легко вимірювані критерії не завжди охоплюють усі аспекти поставленої мети [3, с. 416].

Ураховуючи це і необхідність узагальнення й об'єктивізації критеріального підходу до аналізу та оцінювання суспільної стабільності, можна запропонувати класифікацію критеріїв, що містить основні групи критеріїв, у яких представлені відповідні показники. До таких критеріїв слід віднести загально визнані: дієвість, економічність, ефективність та результативність. Зважаючи на специфіку оцінюваного об'єкта, його найбільш інтегральним критерієм, який виявляє зміст категорії суспільної стабільності в державному управлінні та її основну мету, є вітальність. В процесі аналізу та оцінювання суспільної стабільності слід враховувати, що дієвість може бути розглянута з погляду наслідків виведення підсистем суспільства зі стану нестабільності та переходу їх у стан суспільної стабільності; економічність - з погляду відповідності вартості (ресурсоемкості й витратності) підсистеми в загальному процесі забезпечення суспільної стабільності; ефективність - стосовно змісту та відповідних якісних змін і характеристик суспільної стабільності; результативність - з погляду характеристики соціальних параметрів досягнення суспільної стабільності; вітальність - як зумовленість вихідних умов забезпечення суспільної стабільності з урахуванням їх відповідності кінцевому результату.

Показники за кожним з критеріїв відображають особливості об'єкта аналізу та оцінювання і в узагальненому вигляді можуть бути згруповані у системні, суспільні та управлінські.

До системних показників доцільно віднести: цілісність (гнучкість, зв'язність основних елементів), інтегративність (здатність до об'єднання), адаптивність, диференційність (централізованість, децентралізованість, розгалуженість, стратифікованість), стійкість (стійкість до зовнішніх впливів та структурних змін, зовнішня зорієнтованість), функціональність, самоорганізованість, рівновага, самодостатність (спроможність системи самостійно справлятися із ситуаціями збурення та вдосконалюватися на сталій основі), амортизованість (прагнення системи змінити своє оточення в моменти зовнішнього збурення в напрямі інноваційної модифікації власних цілей і способів дії), самозбереження, дистрибутивність, структурованість (упорядкованість та доцільність, відповідність структури цілям), динамічність, відтворюваність.

До суспільних показників слід віднести: інформаційність (інформаційна насиченість, адекватність інформаційній структурі суспільства, представленість в інформаційному просторі), комунікативність (відкритість, доступність, інформаційна зв'язність), витратність, соціалізацію, суспільну презентативність (стан суспільної думки та репрезентативність), адекватність (влада, конфліктогенність), прийнятність (рівень суспільної значимості), кризовість, безпековість, корумпованість, маніпульованість, соціальну протидію, насильство, елітарність, конфліктність, конформність, етнічність, консолідованість.

До управлінських показників належатимуть: інституційованість, нормативність, інноваційність, цілеорієнтованість, ресурсність, регуляторність, владність, бюрократизованість, плановість, реформізм, керованість, конституційованість, залежність, передбачуваність, легалізованість, легітимізованість, прийнятність, раціональність (технологічна ефективність, кадрове забезпечення).

При цьому системні показники є узагальнюючими і характеризують стан підсистем суспільства з погляду стабільності / нестабільності системи в цілому. Суспільні та управлінські показники характеризують суб'єкт-об'єктні відносини в системі соціального управління та відображають найсуттєвіші взаємозв'язки і взаємовплив між усіма підсистемами суспільства та суспільством у цілому на різних рівнях суспільної стабільності.

З погляду методології аналізу та оцінювання суспільної стабільності на основі критеріального підходу важливим є дотримання умов створення системи комплексних і взаємопов'язаних показників, які розподіляються відповідно до визначених критеріїв: дієвості, економічності, ефективності, результативності та вітальності.

Застосовуючи методологію інноваційних фільтрів як інструмент забезпечення появи нових ідей шляхом виділення корисного і необхідного із загальної сукупності фактів, можна провести редукцію певної сукупності показників з вичленовуванням найбільш значущих у межах відповідного критерію. Отримання найбільш значущих показників сприяє визначенню комп-

лексу показників, що відображають здатність системи здійснювати переходи в межах стабільності / нестабільності, отримуючи нові якісні характеристики і параметри на кожному рівні суспільної стабільності.

Про значущість певного показника можна судити за наслідками впливу його змісту на зміни явищ та процесів у підсистемах суспільства на основі аналізу цього показника у межах дослідницько-технологічного ланцюга. існування проблемних ситуацій у різних сферах ⇒ порівняння значущості показників у відповідній сфері ⇒ формування інформаційного поля результатів ⇒ застосування засобів виявлення значущості показників ⇒ об'єднання показників у комплекси. Практична реалізація теоретичного аналізу в рамках методології інноваційних фільтрів потребує верифікації результатів.

Таким чином, засоби визначення значущості показників мають виділяти в інформаційному полі тільки ту інформацію, що відповідає ознакам пріоритетності розвитку системи. Групування показників за кожним з визначених критеріїв в методології аналізу суспільної стабільності приводить до формування комплексу показників, які відображають в узагальненому вигляді соціально-політичну та економічну значущість процесів суспільного розвитку з погляду стабільності всіх підсистем (табл. 1). При цьому слід вказати, що доцільним є відокремлення в межах груп показників за пріоритетністю відповідно первинних, вторинних та перехідних показників, що вказують на ступінь суспільної значущості того чи іншого з них.

Таблиця 1

Групування показників стабільності суспільної системи

Критерії	Показники	Зміст	Комплекси показників
Дієвість	Первинні	Соціалізація суспільна, презентативність, адекватність, прийнятність, кризовість, соціальна протидія, елітарність, конфліктність, конформність, інстигування, нормативність, цілеорієнтованість, регуляторність, владність, бюрократизованість, керованість, конституційованість, легітимізованість	Наслідки
	Вторинні	Інформаційність, витратність, корумпованість, маніпульованість, консолідованість, ресурсність, плановість, реформізм, залежність, легалізованість, прийнятність, раціональність	
	Перехідні	Комунікативність, інноваційність, безпековість, насильство, етнічність	
Економічність	Первинні	Витратність, інституційованість, ресурсність,	Вартість
	Вторинні	Кризовість, безпековість, бюрократизованість	
	Перехідні		
Ефективність	Первинні	Соціалізація суспільна, презентативність, кризовість, безпековість, корумпованість, маніпульованість, соціальна протидія, елітарність, інстигування, інноваційність, цілеорієнтованість, ресурсність, конституційованість, залежність, легітимізованість	Зміст
	Вторинні	Витратність, адекватність, прийнятність, насильство, конфліктність, конформність, етнічність, консолідованість, нормативність, регуляторність, владність, бюрократизованість, керованість, передбачуваність, легалізованість, прийнятність, раціональність	
	Перехідні	Інформаційність, комунікативність, плановість	
Результативність	Первинні	Кризовість, безпековість, соціальна протидія, конфліктність, конформність, консолідованість, інстигування, нормативність, цілеорієнтованість, ресурсність, реформізм, легітимізованість, прийнятність	Характеристика
	Вторинні	Витратність, інформаційність, комунікативність, соціалізація, адекватність, прийнятність, корумпованість, насильство, елітарність, етнічність, інноваційність, регуляторність, бюрократизованість, плановість, керованість, конституційованість, легалізованість	
	Перехідні	Залежність, передбачуваність, раціональність, маніпульованість	
Вітальність	Первинні	Цілісність, інтегративність, диференційність, стійкість, функціональність, самоорганізованість, рівновага, самозбереження, структурованість, динамічність, відтворюваність, соціалізація, кризовість, безпековість, корумпованість, маніпульованість, конфліктність, конформність, інстигування, нормативність, цілеорієнтованість, конституційованість, легітимізованість	Причина
	Вторинні	Дистрибутивність, інформаційність, комунікативність, витратність, суспільна презентативність, адекватність, прийнятність, насильство, елітарність, керованість, етнічність, консолідованість, ресурсність, регуляторність, владність, бюрократизованість, залежність, легалізованість, прийнятність	
	Перехідні	Плановість, реформізм, передбачуваність, соціальна протидія, інноваційність, раціональність	

Таким чином, можливо сформувати загальну концептуальну модель аналізу суспільної стабільності в рамках критеріального підходу та із застосуванням методології інноваційних фільтрів (рис. 2).

Характер кожного показника та відповідних комплексів показників, урахувавши їх змістове наповнення, свідчить про необхідність у контексті методології інноваційних фільтрів активного застосування принципів транзитивності (зумовлений перехідним станом суспільства та перехідністю відповідних показників), інформативності та комунікативності (зумовлені необхідністю верифікації отриманих у процесі дослідження наукових даних), інноваційності (зумовлений спрямованістю аналітичної редукції в методології інноваційних фільтрів на отримання якісно нових результатів).

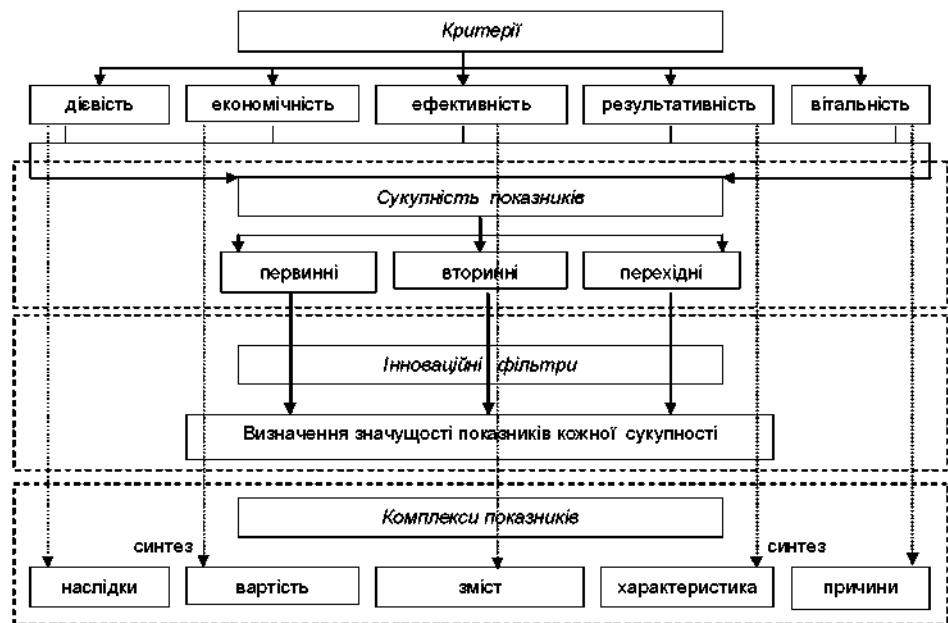


Рис. 2. Загальна концептуальна модель аналізу суспільної стабільності

Важливим з погляду державного управління є те, що методологія оцінювання суспільної стабільності на основі принципів транзитивності, інноваційності, інформативності та комунікативності передбачає розробку відповідних моделей, у рамках яких формується загальна група методів дослідження. Кожна модель у межах її специфіки дає можливість умовно визначити групу методів, що найбільш адекватно відображають сутність досліджуваного явища (табл. 2).

Таблиця 2

Групування методів моделювання

Модель	Методи
Транзитивна	Інституційний, структурно-функціональний, політичний, інтерпретації, ситуаційний, системний, аналітичний, екстраполяції
Інноваційна	Соціальний, емпіричний, соціометрії, багатокритеріального вибору, головного критерію, адитивних і мультиплікативних перетворень, експертних оцінок, індивідуальних експертних оцінок, імітаційного моделювання, матричного аналізу, політичного моделювання, ситуаційний
Інформативна	Соціально-психологічний, статистичний, верифікації
Комунікативна	Соціально-психологічний

Доцільним також є поєднання із запропонованими методами специфічних методів оцінювання політики [3, с. 433-434]:

- використання даних оцінювання, отриманих у попередніх аналізах;
- пристосування підходів попередньої діяльності для оцінки майбутніх умов, які впливають на ефективність. Оптимальним варіантом цього методу є аналіз даних за кілька років для розрахунку майбутньої тенденції;
- застосування даних аналізу реалізації аналогічної політики в інших регіонах;
- здійснення "інженерних" розрахунків. За деяких умов аналітикам-експертам слід синтезувати і використовувати оцінки відомих фактів і даних про альтернативи-стратегії;
- залучення техніки математичного моделювання. Математичні моделі застосовуються за таких умов: складності взаємозв'язку чинників ефективності політики, наявності даних щодо минулої діяльності та можливостей використання кількісних форм (застосування комп'ютерних програм);
- використання експертних оцінок і заяв як метод доповнення до попередніх. Експертами можуть бути політики, урядовці, державні службовці, що мають необхідний досвід і знання;
- використання "стимулювання ворожого процесу", тобто кожна альтернатива-стратегія представляється окремою командою за умови конкретного вибору. Під час дискусії обговорюються всі "за" і "проти" кожної альтернативи-стратегії;

• використання інформації щодо пілотного застосування політики для короткотермінових програм з обмеженим масштабом і з невеликими початковими інвестиціями в персонал.

Також доцільним є використання методу визначення граничних значень для вирішення питання про те, якою мірою на державному рівні нормативно закріплюються уявлення про цінності життя [4], що виражається за допомогою співвідношення, яке враховує сукупність усіх наведених комплексів показників. Запропонований підхід дає змогу інтегрувати показники в межах аналізу суспільної стабільності у певні комплекси у процесі порівняння систем (передусім соціальних). В узагальненому вигляді розподіл показників, зведених у комплекси, може отримати усереднене гранично-критичне значення, за яким оцінюються суспільні наслідки функціонування суспільної системи. Деталізація когерентності окремого показника з комплексу суспільним наслідкам здійснюється на основі верифікації отриманих наукових даних специфічними методами, до яких слід віднести методи транзитивного (метод імітаційного моделювання, який ґрунтується на визначенні поведінки реальних систем шляхом установаження особливостей перехідних станів системи) та інноваційного (ймовірнісний метод, що базується на використанні динамічних моделей стабільного розвитку системи) моделювання, інноваційної редукції (зведення структури суспільних інновацій до складових елементів процесу їх утворення за допомогою інноваційних фільтрів) та стабілізаційного аналізу (спосіб вирішення проблеми розвитку складних систем з використанням стабілізаційних моделей).

Методологія аналізу та оцінювання суспільної стабільності на основі запропонованих показників передбачає розробку відповідних технологій моніторингу, які б не лише визначили наявне проблемне поле суспільної системи, а й дали можливість у подальшій роботі сформулювати практичні рекомендації щодо конкретних методів та механізмів забезпечення суспільної стабільності. При цьому враховуються як коротко-, так і довготермінові пріоритети. Запровадження такої методології дасть можливість здійснювати постійний моніторинг стану суспільної стабільності протягом певного періоду часу відслідковувати в динаміці пріоритети суспільної стабільності, сприятиме розробці та використанню інноваційних підходів до процесів забезпечення суспільної стабільності; дасть змогу досягти прозорості та відкритості процесів суспільного розвитку та державотворення.

Висновки. Таким чином, методологія аналізу та оцінювання суспільної стабільності на основі критеріального підходу створює умови для отримання сукупності даних, що відтворюються в проблемному полі суспільної стабільності і характеризують особливості функціонування всіх підсистем суспільства. Така методологія в межах теорії суспільної стабільності в державному управлінні не тільки розкриває концептуальне бачення проблематики взаємовідносин різних рівнів суспільної стабільності, а й дає змогу на основі методології інноваційних фільтрів здійснити аналіз та синтезувати актуальні з погляду соціальних перспектив розвитку суспільства альтернативні варіанти. Останні набувають важливості з огляду на процес цілепокладання та цілереалізації в державно-управлінських процесах, забезпечуючи адекватність соціальній дійсності та відтворення на основі випереджальних уявлень нових шляхів вирішення проблемних ситуацій.

Перспективними напрямками подальших досліджень мають стати розробка конкретного інструментарію дослідження суспільної стабільності з використанням критеріального підходу; визначення прогностичних моделей та стратегічних перспектив щодо забезпечення адекватності державно-управлінських рішень реальній суспільній ситуації та відтворення на цій основі альтернативних шляхів вирішення проблем.

Список використаних джерел

1. Горбулін В. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України : монографія / В. Горбулін, А. Качинський. - К. : НВЦ Євроатлантикінформ, 2007. - 590 с.
2. Данилишин Б. Феноменологічні альтернативи економічного зростання України : монографія : у 2 т. / Б. Данилишин, В. Микитенко. - К. : ЗАТ "Нічлава", 2008. - Т. 1. - 336 с.
3. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.
4. Антонюк О. Державна самоідентифікація України в процесі реалізації національних інтересів / О. Антонюк // Персонал. - 2007. - № 11. - С. 4-10.