

5. Мінрегіон: працюємо над тим, щоб до кінця року 1000 громад мали власні стратегії розвитку / Офіційний веб-сайт Міністерства. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-praczyuyemo-nad-tym-shhob-do-kinczya-roku-1000-gromad-maly-vlasni-strategiyi-rozvytku>.

УДК 353.1

Конопенко О.П.

кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри права і публічного управління, Вінницького державного педагогічного університету імені М.Коцюбинського

СИСТЕМНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ДИСКУРСІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Соціально-політичні, економічні процеси, що мають місце в Україні, глобалізація та євроінтеграція вимагають зміни організації, змісту, форм і методів державного впливу на всі елементи суспільства. Вони ставлять перед системою публічного управління якісно нові завдання, які суттєво впливають на процеси її функціонування та розвитку. Тому використання в сучасних дослідженнях публічного управління тільки методології суспільних та юридичних наук не дає надійних, адекватних результатів, які можна було б використовувати в практиці перехідного періоду для вивчення процесів функціонування й розвитку публічного управління.

Залучення системної методології до розгляду функціонування і розвитку публічного управління полягає у визначенні взаємозв'язків і взаємовідносин як між елементами, компонентами та підсистемами публічного управління, так і всією системою публічного управління із суспільством у цілому і можливістю аналізу впливів суспільства на якість її функціонування. Адже саме в контексті такого методологічного напрямку стає можливим визначення протиріч, спровокованих перехідним періодом, та вироблення ефективних рекомендацій щодо їх подолання. В межах такого підходу стає можливим виявлення того, яким чином зовнішнє

середовище, тобто суспільство, впливає на систему публічного управління, і навпаки[1].

Під системною методологією розуміється міждисциплінарна галузь наукових досліджень, метою якої є виявлення та теоретичний опис закономірностей побудови, функціонування й розвитку систем. Системна методологія поєднує в собі такі наукові напрями, як системний підхід, системний аналіз, класична теорія систем, теорія систем, що розвиваються самі по собі, теорія систем з активними елементами, системологія тощо.

Системна методологія виникла як реакція на тривале панування аналітичних способів дослідження, явно недостатніх у тому випадку, коли в об'єкті, що досліджується, необхідно виявити основні закономірності функціонування та співвідношення частини або будь-якої частини й цілого, встановити взаємозв'язок між різнорідними фактами, а також тоді, коли виникає необхідність пошуку аналогій в явищах різної природи. Однією з вагомих причин використання системної методології для дослідження публічного управління є проблема зв'язку між різними науковими напрямими знань, які вивчають публічне управління.

До найважливіших факторів, що визначають необхідність розгляду публічного управління як системи, насамперед належать: 1) транзитивний процес, в якому перебуває держава; 2) вплив глобалізації та інтеграції; 3) зміна вимог з боку суспільства до продуктів функціонування системи публічного управління (нормативно-правових та інших документів і послуг); 4) інформаційний вибух, який привів до нових підходів до технологій функціонування соціальних систем. Зростаюче усвідомлення використання різних рівнів аналізу стає характерною рисою сучасного етапу розвитку системної методології. У цих дослідженнях виділяються три основні лінії: розробка теоретичних основ системної методології; побудова адекватного системній методології дослідницького апарату; впровадження системних ідей і методів.

Системну методологію можна розглядати як сукупність різних моделей і способів опису систем різного роду. Системна методологія може використовуватися в тих випадках, коли необхідно досліджувати об'єкт (у нашому випадку – це публічне управління) з різних сторін, комплексно, у процесі розвитку. Як відомо, найбільш поширеним напрямом системних досліджень вважається системний аналіз.

Під системним аналізом розуміють методологію вирішення складних завдань і проблем, засновану на концепціях, розроблених у рамках теорії систем. У багатьох роботах системний аналіз розвивається відносно до проблеми планування і управління в період посилення уваги до програмно-цільових методів. У плануванні це поняття було практично невіддільне від понять “цілеутворення”, “програмно-цільове планування”. Системний аналіз визначається також і як додаток системних концепцій до функцій управління, пов'язаних із плануванням, чи навіть зі стратегічним плануванням і цільовою стадією планування. Серед основних принципів системного аналізу можна зазначити: принцип єдності – спільний розгляд системи як єдиного цілого і як сукупності частин; принцип розвитку – врахування мінливості системи, її здатності до розвитку, накопичення інформації з урахуванням динаміки навколишнього середовища; принцип глобальної мети – відповідальність за вибір глобальної мети; принцип функціональності – спільний розгляд структури системи і функцій із пріоритетом функцій; принцип децентралізації – сполучення децентралізації і централізації; принцип ієрархії – урахування супідрядності і ранжування частин; принцип невизначеності – врахування імовірного перебігу подій; принцип організованості – ступінь виконання рішень та завдань[2].

В основі системного аналізу лежить сукупність понять, центральне місце в якій займає дефініція “система”. Поняття “системність” походить від латинського (цілісність). За всієї важливості цього поняття для сучасної науки в даний час не існує єдиного загальноприйнятого визначення

системи. Будемо розуміти під системою наявність безлічі об'єктів і набору зв'язків між ними та їх властивостями, що становлять певне цілісне утворення. Слід зазначити, що на різних етапах представлення об'єктів у вигляді систем можна користуватися різними визначеннями, з погляду на конкретні особливості проблеми, заради розв'язання якої створюється система.

Завдяки поняттю “системи” вдається абстрагуватися від нескінченного розмаїття світу, його хаосу, сконцентруватися на певній матеріальній формі його прояву, зрозуміти прямі та непрямі зв'язки, виявити закони існування, функціонування та розвитку певного матеріального об'єкта (в нашому випадку таким об'єктом виступає публічне управління).

Ознаками системи, що характеризують її як цілісне утворення, є наявність:

- інтегративних властивостей (системність), тобто таких властивостей, якими не володіє жоден з окремо взятих елементів, що утворюють систему;
- наявність елементів, компонентів, частин, з яких утвориться система;
- структури, тобто визначених зв'язків і відносин між частинами й елементами;
- функціональних характеристик системи в цілому й окремих її компонентів;
- комунікативних властивостей системи, які проявляються в двох формах:
 - у формі взаємодії із середовищем і у формі взаємодії даної системи із суб- і суперсистемами, тобто системами більш низького чи високого порядку, стосовно яких вона виступає як частина (підсистема) чи як ціле;
 - історичність, чи зв'язок минулого, сьогодення і майбутнього в системі та її компонентах.

Система публічного управління може характеризуватися низкою властивостей, які наводяться нижче.

Цілісність і відособленість. Якщо кожна частина системи так пов'язана з кожною іншою частиною, що зміни в одній частині викликають зміни в усіх інших частинах системи та в системі в цілому, то говорять, що система функціонує як цілісність чи як певне пов'язане утворення. Якщо ж цього не відбувається, то таке поведження системи називається відособленим. Якщо в процесі розвитку зміни в системі призводять до поступового переходу її від цілісності до відособленості, то вважається, що система піддається прогресуючій ізоляції. Сьогодні система публічного управління України ще не може бути охарактеризована як цілісна.

Комунікативність. Соціальні системи існують не в ізоляції, вони пов'язані безліччю комунікацій із зовнішнім середовищем, а також мають внутрішні комунікації між підсистемами, компонентами та елементами. В системі публічного управління перехідного періоду комунікація відіграє важливу роль, яка пов'язана з адаптацією системи публічного управління до динамічних змін у зовнішньому і внутрішньому середовищі.

Ієрархічність. Під ієрархією розуміється послідовна декомпозиція вихідної системи на ряд рівнів із встановленням відносин підпорядкованості нижчих рівнів вищим. У системі публічного управління це може бути будь-яка структура органу влади, державної установи тощо.

Систему публічного управління необхідно розглядати як щось більш складне, ніж сукупність простих компонентів, пов'язаних між собою статично за допомогою ієрархічної структури управління. Вона повинна розглядатися як система тісно пов'язаних одна з одною взаємодіючих частин. Для того щоб створювати складні системи, необхідно виділити та розглянути їх складові, визначити характеристики і методи класифікації, вивчити структури і процеси.

У соціальних системах, у тому числі і в системі публічного управління, має місце самоорганізація, яка породжується стихійними впливами на процеси, що протікають у системі. Процес самоорганізації починається з випадкових зовнішніх впливів, що приводять до флуктуацій

у середині системи, які в такій системі не пригнічуються, а, навпаки, посилюються і, зрештою, приводять до створення нової динамічної структури. Важливе значення має синергетична характеристика системної методології. Системи будуються таким чином, щоб досягти синергії, тобто одночасного функціонування окремих, але взаємозалежних частин, які забезпечують більш високу загальну ефективність, чим сумарна ефективність частин, взятих окремо.

Сьогодні компоненти системи публічного управління і вся система в цілому мають недостатню ефективність, оскільки в період реформування не вдається пов'язати частини (підсистеми) та функції системи в єдиний механізм. Прийняття рішень часто здійснюється без належного зв'язку з аналізом навколишнього середовища; управління на рівні області чи району – без координації з плануванням у сфері фінансів і підготовки кадрів. Система публічного управління все ще спирається на традиційну систему управління, що має своєю метою вироблення інформації про події, які відбулися, – для складання звітів, але не для прийняття перспективних стратегічних управлінських рішень.

Виділення окремих функцій і нездатність пов'язати частини в єдине ціле можуть обумовлюватися різними причинами, зокрема недостатнім професіоналізмом осіб, які приймають рішення. З числа інших причин можна вказати на недоліки в самих структурах публічного управління, недостатньо чітке планування, або поки що нездатність об'єднати окремі елементи публічного управління за допомогою системного підходу[3].

Класичний підхід до управління в системі публічного управління завжди передбачав повсякденний обмін інформацією в управлінському ланцюзі. Копії наказів спрямовувалися в управління та відділи. Розпорядження передбачали здійснення майбутніх заходів окремими підрозділами державного органу. Але, хоча ці методи і забезпечують певну інтеграцію і координацію, вони не є синергетичними і тому не досягають необхідного ступеня ефективності в процесі функціонування системи

публічного управління у перехідний період розвитку суспільства[4]. У процесі соціального розвитку відбувається безперервний відбір досконаліших систем, які наділені кращими властивостями до адаптації. Для того щоб соціальна система стабільно функціонувала, вона повинна мати єдину мету, ведучий суб'єкт управління, який керує її розвитком. Уразі відсутності або недотримання будь-якої з цих умов соціальна система не в змозі зберігати свою цілісність.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] : Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О.Телешун (співголова) [та ін.] ; ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

2. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.

3. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С.Телешун // Політ менеджмент. – 2009. – № 2 – С. 35-45.

4. Реформування управління та публічна політика : метод. реком. до практ. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, Н. М. Дармограй. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

УДК 342/21

Назаренко М.О.,

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри права і публічного управління Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

**СТАНОВЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**