

УДК 35:002.8



**Родченко Ігор Юрійович,**  
аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, Україна, 02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org  
ORCID: 0000-0003-1240-761X

**Родченко Игорь Юрьевич,**  
аспірант, Межрегиональная Академия управления персоналом, Украина, 02000, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org  
ORCID: 0000-0003-1240-761X

**Rodchenko Igor Yurievich,**  
post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, Ukraine, 02000, Kyiv, Str. Frometovskaya, 2, tel.: (093) 871 00 48, e-mail: info@erosi.org  
ORCID: 0000-0003-1240-761X

---

## СПОСОБИ ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ САМОВПОРЯДКУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Анотація.** Визначено та проаналізовано основні способи об'єктивізації самовпорядкування в системі державного управління, серед яких: встановлення її впорядкованого стану з початкової невпорядкованості структур і процесів функціонування та забезпечення її еволюційного розвитку.

**Ключові слова:** державне управління, еволюційний розвиток, впорядкованість структур та процесів, самовпорядкування, способи.

## СПОСОБЫ ОБЪЕКТИВИЗАЦИИ САМОУПОРЯДОЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** Определены и проанализированы основные способы объективизации самоупорядочения в системе государственного управления, среди которых: установление ее упорядоченного состояния с начальной неупорядоченности структур и процессов функционирования и обеспечение ее эволюционного развития.

**Ключевые слова:** государственное управление, эволюционное развитие, упорядоченность структур и процессов, самоупорядочение, способы.

## METHODS OF OBJECTIVIZATION OF SELF-ORDERING IN THE SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract.** Identified and analyzed the main methods of objectification self-ordering, in public administration, including installation of the ordered state of the primary disorder structures and processes of operation and maintenance of its evolution.

**Keywords:** public administration, evolution, structure and ordering processes Self-ordering, ways.

---

**Постановка проблеми.** Питанню самовпорядкування соціальних систем приділено значну увагу в науковій літературі. В той же час дослідження цього процесу не втрачають актуальності, оскільки проблеми синергетики стали предметом розгляду вчених за різними науковими напрямками. Це питання має не тільки науковий, а й практичний інтерес. Саме тому швидкий розвиток галузі науки “Державне управління” також потребує особливої уваги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти процесів самовпорядкування в соціальних системах, що стосуються тематики цієї статті, розглядалися у працях І. Пригожина, А. Пригожина, Г. Щедровицького та інших відомих науковців, а також відображені в Енциклопедичному словнику з державного управління [1–6].

**Метою статті** є визначення та аналіз основних способів об’єктивізації самовпорядкування в системі державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Наука і практика державного управління виходить з того, що державне управління повинне мати науково обґрунтований характер, який передбачає, що у процесі такого управлін-

ня враховуються об’єктивні знання про явища, процеси та об’єкти. Такими знаннями є закони, закономірності, принципи. Саме з таких позицій будемо виходити при розгляді основних способів об’єктивізації самовпорядкування в системі державного управління.

Під об’єктивізацією самовпорядкування в системі державного управління розуміємо надання такому процесу об’єктивного характеру. Для цього звернемося до закономірностей, принципів, думок відомих і авторитетних вчених, а також до практичного досвіду функціонування таких систем.

За висловлюванням Ернеста Геккеля, самоорганізація – це встановлення впорядкованого стану у складних відкритих системах, що виникає з початкової невпорядкованості структур та процесів, організованих у просторі та часі, без впорядкування зовнішніх впливів. Це формування структури шляхом простих локальних взаємодій компонентів систем [1].

В Енциклопедичному словнику з державного управління наведено принцип самоорганізації систем, який передбачає зміну структури суспільної системи за рахунок влас-

них рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організацій забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей [5, с. 575].

Самовпорядкування є однією з основних форм вияву процесу самоорганізації. Самовпорядкування в системі державного управління, що є складними відкритими системами, слід розглядати як встановлення її впорядкованого стану з початкової неупорядкованості структур і процесів функціонування та забезпечення її еволюційного розвитку (упередження кризових ситуацій, реформування, трансформація тощо). Тобто маємо два основних складових елементи подолання початкової неупорядкованості в системі державного управління, перший з яких пов'язаний з процесом функціонування (статика системи), а другий — з її стабільним поступовим розвитком (динаміка системи).

Насамперед розглянемо самовпорядкування в системі державного управління з позиції впорядкування стану її структур та процесів, що необхідно для її нормального функціонування та здійснення визначеної місії, якою передбачений організуючий, координуючий, регулюючий та контролюючий вплив системи або окремих органів державної влади на суспільство з метою досягнення визначених цілей держави у встановлений термін.

Відомий російський вчений Г. Щедровицький запропонував для характеристики діяльності як сис-

теми розглядати таку її складову, як організованість “матеріалу” [2]. Фактично під організованістю “матеріалу” в системі державного управління йдеться про впорядкування стану її структур та процесів. У цьому разі саме структури та процеси є тим самим “матеріалом”, з початкової неупорядкованості якого виникає впорядкований стан системи державного управління.

У системі державного управління, як і в інших соціальних системах, між структурами та процесами є певні взаємозв'язки. Один із них визначений відомим принципом А. Чандлера “стратегія визначає структуру”, який відображає логіку планування досягнення поставлених цілей, а саме “цілі → функції → структура” [3, с. 79]. Цілі відображають напрям дій системи, функції — процеси та засоби реалізації цілей, а структура — ту організаційну структуру (державу, державну владу, орган влади, організацію, установу, підприємство), що акумулює та матеріалізує (закріплює за елементами структури) ці функції та засоби у собі.

Відтак для державно-управлінської діяльності слід оцінювати організованість матеріалу не тільки за системою цілей, а й за функціями та структурами їх реалізації. Коли маємо порушення такої організованості матеріалу, то йдеться про факти неорганізованості і вони можуть бути неорганізованістю формування й реалізації цілей, функцій та структур.

У разі відхилення від заданих цілей маємо факт вияву цільової неорганізованості. Остання на практиці використовується в системах кон-

тролю для з'ясування факту і ступеня відхилення отриманих результатів від визначених цілей та їх корекції за умови суттєвої різниці.

Якщо маємо порушення формування та реалізації функціонального поля, тобто відхилення системи функцій або результатів їх реалізації від запланованого, то маємо факт вияву функціональної неорганізованості.

У разі порушення формування та реалізації організаційної структури, тобто її відхилення від запланованої, маємо факт вияву структурної (морфологічної) неорганізованості.

Враховуючи другий тип взаємозв'язку між структурами та процесами соціальних систем (взаємозв'язок форми і змісту), оскільки функціональне поле відображає зміст, а організаційна структура — відповідну форму оформлення цього змісту, цільову неорганізованість можна розглядати як інтегрований чинник функціональної та структурної неорганізованості, оскільки реалізація цілей потребує як функціонального наповнення, так і задіяння відповідних структур.

Цілі в системі державного управління відіграють важливу роль, оскільки саме їх формування визначає конкретні перспективи її розвитку, а їх реалізація призводить до виокремлення поля конкретної діяльності системи державного управління у певній часовій перспективі — стратегічній (5 і більше років), оперативній (2–5 років) і тактичній (до одного року). Відповідно до визначеної системи цілей обираються певні функції та конкретні заходи в їх межах, відповідно до яких визна-

чаються організаційні структури, що будуть їх реалізовувати.

Походження цілей для системи державного управління насамперед має політичне підґрунтя. Політичні сили (партії, рухи), що перемогли на національних виборах (президентських та/або парламентських), зобов'язані перед суспільством проводити ту політику, з програмою та гаслами якої вони прийшли до влади. Ця політика виявляється у прийнятих політичною більшістю концепціях, стратегіях, щорічних державних бюджетах. Саме тому ці документи відносять до політичних рішень, що визначають загальні цілі, обов'язкові для реалізації всією системою державного управління. Відповідні цілі, що віднесені до пріоритетних, становлять на певний (визначений політичними документами) термін основу проведення державної політики — загальнодержавної (політики соціально-економічного розвитку) та в окремих сферах і галузях суспільної діяльності. Такі політики реалізуються передусім через державні програми розвитку, національні проекти, державні цільові програми, заходи яких першочергово підтримуються державним бюджетом.

Визначимо причини цільової неорганізованості, тобто відхилення цілей у системі державного управління від заданих.

Таке відхилення може мати як об'єктивний, так і суб'єктивний характер.

До об'єктивних причин цільової неорганізованості в системі державного управління слід віднести:

- ідеологічне відставання від передових країн світу;

- технологічне відставання від передових країн світу;
- відсутність достатніх ресурсних можливостей;
- відсутність національних ідей;
- політична нестабільність у країні;
- часта зміна курсу країни;
- відсутність стратегій розвитку країни, сфер і галузей суспільної діяльності;
- низький рівень інноваційності та креативності при визначенні цілей розвитку країни, сфер і галузей суспільної діяльності;
- порушення причинно-наслідкового зв'язку постановки цілей з умовами, що її викликали.

На необхідність врахування останньої причини фактично вказує В. Д. Бакуменко [3, с. 77], який наводить модель логіки процесу управління та визначає причинно-наслідковий зв'язок цілей з умовами, що склалися в об'єкті управління або довкола нього, шляхом визначення послідовності застосування принципів зумовленості, а саме: “принцип зумовленості потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього” → “принцип зумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами” → “принцип зумовленості цілей об'єкта управління його інтересами”.

До суб'єктивних причин цільової неорганізованості в системі державного управління слід віднести:

- неузгодженість дій влади з їх постановки та реалізації;
- недостатня готовність об'єктів управління до реалізації поставлених цілей (різноманітні суспільні сфери,

галузі, відносини, територіальні органи влади, державні й недержавні підприємства, організації, установи);

- великий відсоток рішень з постановки та реалізації цілей, що повністю або частково не виконуються внаслідок помилок, закладених у них самих (30 %), або помилок персоналу (30 %) [4];

- неефективне структурування цілей;
- нечітке визначення пріоритетних цілей;
- неефективне програмування;
- неефективне проектування;
- невдале визначення організацій-виконавців;
- нераціональна побудова організаційних відносин при розподілі завдань;
- недостатня підготовленість персоналу до їх реалізації;
- низька вмотивованість персоналу до їх реалізації;
- ослаблений або погано організований контроль за виконанням рішень;
- низький рівень інноваційності та креативності при прийнятті та реалізації управлінських рішень;
- неефективна організація та реалізація комунікативних зв'язків.

Фактично через інтегрований характер цільової неорганізованості в системі державного управління суб'єктивні та об'єктивні причини їх виникнення поширюються й на функціональну та структурну неорганізованість.

Постановка цілей є дуже важливим етапом управління. Як зазначено в Енциклопедичному словнику з державного управління, для цілепокладання характерні такі основні

чинники вибору: чітке виокремлення головної мети (місії); поміркована та обґрунтована структуризація цілей, тобто розклад головної мети на підцілі, реалізація яких сприяє її досягненню, а також своєчасне виявлення побічних цілей, що відволікатимуть ресурси від досягнення головної мети [5, с. 754, 755].

Результатом структуризації цілей у системі державного управління є ієрархія (дерево) цілей державного управління, яка має місце на кожному з його рівнів (державному, регіональному, територіальному).

Цілі в системі державного управління мають бути не завищеними, інакше їх буде важко досягнути у повному обсязі, не заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку відповідного об'єкта державного управління. У першому випадку може спостерігатися підрив авторитету влади внаслідок невиконання обіцянок, а в другому — внаслідок неналежної діяльності (невикористання реальних можливостей) або бездіяльності [3, с. 75].

Причини цільової неорганізованості можуть виявлятися залежно від засобу визначення цілей для суспільства.

Постановка цілей шляхом прийняття концепції пов'язана з необхідністю чіткого визначення відповідних напрямів дій на певний період часу. Це потребує виваженого структуризування цілей та побудови ієрархії (дерева) цілей.

Формулюючи цілі шляхом прийняття стратегії, йдеться про визначення стратегічних цілей розвитку об'єкта управління на достатньо далеку перспективу з їх обґрунтуван-

ням методом SWOT-аналізу, зокрема його сильних та слабких сторін, можливостей та загроз. Постановка стратегічних цілей пов'язана зі значним ступенем невизначеності й потребує регулярного перегляду (для стабільних економік через 2–3 роки, для перехідних економік кожний рік).

При постановці цілей шляхом визначення державної політики слід виходити з того, що йдеться: а) про середньострокову перспективу; б) пріоритетні цілі такої політики, звичайно, реалізуються за допомогою державних цільових програм; в) останні актуалізуються (переглядаються та уточнюються) кожний рік.

Формуючи цілі шляхом визначення національних проєктів, доцільно враховувати, що: а) вони спрямовані на пріоритетне вирішення певної проблеми національного рівня; б) розраховані на 4 роки; в) потребують актуалізації завдань проєкту щорічно.

Дуже важливим для реалізації поставлених цілей є щорічне включення заходів відповідних видів їх постановки (концепцій, стратегій, державної політики, державних цільових програм, національних проєктів, програм соціально-економічного розвитку) до державного бюджету. Невключення до бюджету — це припинення їх виконання, а відтак порушення організованості системи цілей через їх невиконання.

Функціональна неорганізованість може виникнути при порушенні правил та принципів здійснення процесів та застосування відповідних засобів. Її причини насамперед мають управлінський, технологічний та ресурсний характер.

Управлінські причини пов'язані з неефективністю управлінських дій (планування, організація, мотивація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, маркетинг) при супроводженні процесів та застосуванні відповідних засобів. Відомим прикладом управлінської функціональної неорганізованості є дублювання функцій різних органів влади. Це явище виявляється шляхом функціонального обстеження. Воно, раніше або пізніше, призводить до необхідності проведення адміністративного, адміністративно-територіального або навіть конституційного реформування.

Технологічні причини пов'язані з неефективністю перетворення цілей в результати, зокрема із: застосуванням застарілих ідей та технологій; повільним перевлаштуванням підприємств, технологічних ліній; низьким рівнем організації та продуктивності праці тощо.

Ресурсні причини насамперед пов'язані з: обмеженістю доступних ресурсів; неефективністю їх використання; високою енерго- та ресурсомісткістю; відставанням від передових країн світу за обсягом освоєння та застосування інформаційних технологій; проблемами кадрової політики; відтоком висококваліфікованих кадрів за кордон; низьким рівнем оплати праці тощо.

Функціональна неорганізованість може також виникнути при неправильному або неповному виборі та використанні функціональних засобів, серед яких – інструменти, технології, регламенти, правила, інструкції, права, обов'язки тощо.

Теорія, зокрема Закон необхідного різноманіття, диктує одне з основних правил функціональної організованості, а саме: суб'єкт управління повинен мати різноманіття не нижче, ніж об'єкт управління [5, с. 245]. Тож функціональна неорганізованість у системі державного управління може набирати форми функціональної збитковості або функціональної неповноти. У першому випадку йдеться про наявність більших функціональних можливостей у суб'єкта управління, ніж в об'єкта управління. У другому випадку йдеться про те, що суб'єкт управління функціонально не покриває всі потреби об'єкта управління.

Функціональна збитковість свідчить про марні витрати на виконання непотрібних функцій, а функціональна неповнота – про вихід частки функцій об'єкта управління з-під управління суб'єктом управління, а відтак і про необхідність виправляти ситуацію шляхом формування відповідних додаткових функцій управління та наділення ними суб'єкта управління.

Структурна неорганізованість є наслідком будь-якої з двох основних причин, або наслідком неорганізованості організаційної структури, або наслідком неорганізованості організаційних відносин.

Структурна неорганізованість може виникнути при порушенні правил і принципів організаційного проектування та побудови організаційних структур і організаційних відносин. До основних з цих правил слід віднести загальні принципи раціональної структури управління, які забезпечують оперативність і гнучкість у її

роботі, а саме: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості щаблів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному щаблі всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок у функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; усунення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд з кожної ланки управління [6, с. 93].

Як приклад структурної неорганізованості, викликаной неорганізованістю організаційної структури, можна навести ситуацію, що склалася в системі органів виконавчої влади в Україні на початку 1998 р. Кількість центральних органів виконавчої влади значно перевищувала не тільки європейські аналоги, а й аналоги країн колишнього СРСР, відбувалося дублювання багатьох їх функцій. Для зміни цієї ситуації на краще в Україні в 1998 р. було започатковано адміністративну реформу. Насамперед було суттєво скорочено кількість центральних органів виконавчої влади, у тому числі міністерств — до 15. Їх кількість та склад значною мірою були приведені відповідно до типової структури таких органів у країнах Європейського Союзу. За 12 років після цього така структура знову розрослася й був зроблений наступний крок адміністративної реформи — прийнято указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [7]. Відповідно до цього указу утворено 16 міністерств, 28 державних служб, 14 агентств, 7 державних інспекцій,

2 державні адміністрації, державну комісію, 2 комітети, 2 фонди тощо.

Розглянемо самовпорядкування у системі державного управління з позиції забезпечення її еволюційного розвитку. В цьому разі під організованістю “матеріалу” слід розуміти послідовне поступове покращення основних характеристик і показників таких систем (ефективність, економічність, результативність, демократичність, інноваційність, плановість, стійкість до змін, підготовленість персоналу тощо). За цих умов йдеться про організованість еволюційного розвитку системи державного управління. Неорганізованість еволюційного розвитку таких систем полягає в порушенні послідовності та поступовості їх розвитку, відсутності інноваційності, припиненні покращення основних характеристик і показників, погіршенні останніх, гальмуванні розвитку, стагнації та розпаді. Неорганізованість еволюційного розвитку включає можливі ситуації і їх створення, що може призвести до криз (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних, конституційних та ін.).

Дуже важливо розуміти: те, що відбувається в системі державного управління, фактично одразу переноситься на відповідні об’єкти державного управління. Якщо суб’єкт управління припиняє розвиток у сучасному глобалізованому світі, то й у відповідному об’єкті управління радше відбуватимуться аналогічні процеси. Саме ця обставина, а також створення умов, що призводять до кризових ситуацій, є найбільш загрозливими наслідками неорганізованості еволюційного розвитку.



Подолання неорганізованості еволюційного розвитку систем державного управління зазвичай досягається широким спектром засобів залежно від ситуації. Серед них — реформування, антикризове управління, прогнозування, створення резервів тощо. Особлива увага при цьому приділяється моніторингу для відстежування та оцінювання ступеня загрози еволюційному розвитку.

**Висновки.** У статті розглянуто та проаналізовано основні способи об'єктивізації самовпорядкування в системі державного управління. Серед них — встановлення її впорядкованого стану з початкової неупорядкованості структур та процесів функціонування та забезпечення її еволюційного розвитку. Для оцінювання впорядкованості структур, процесів, еволюційного розвитку використано критерій їх організованості. Здійснено класифікацію основних видів неорганізованості та їх аналіз, зокрема цільової, функціональної, структурної неорганізованості, а також неорганізованості еволюційного розвитку системи державного управління.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

---

1. *Решение* “Мировых загадок”, сформулированных в конце 19 века Эрнестом Геккелем [Электронный ресурс]. С. 22–25. — Режим доступа: [docs.podelise.ru/docs/index-2782.html?page=22](http://docs.podelise.ru/docs/index-2782.html?page=22)
2. *Щедровицкий Г. П.* Философия. Наука. Методология / Г. П. Щедровицкий. — М. : Школа культ. политики, 1997. — 656 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. — К. : ВПЦ АМУ, 2011. — 340 с.
4. *Пригожин А.* Организационные управленческие патологии / А. Пригожин // *Общественные науки и современность*. — 1998. — № 3. — С. 16–23.
5. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
6. *Бакуменко В. Д.* Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи]; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
7. *Указ* Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>. — Заголовок з екрана.