

оптимальності обсягів та структури капітальних вкладень, їх доцільність, обґрунтованість та ін.

На наш погляд, саме з таких позицій необхідно конструювати організуючий і такий, що регулює виробництво механізм державного управління регіональним розвитком, здатний забезпечити адекватну трансформацію макроекономічних пропорцій з безперервністю відтворювального процесу, вивести економічну систему на траєкторію стійкого розвитку інноваційного потенціалу.

Використані джерела інформації:

1. Рудь Н.Т. Інноваційний потенціал регіону: нові підходи до оцінки / Н.Т. Рудь // Регіональна економіка. – 2011. – № 4. – С. 140-150.
2. Равлюк В.В. Державна підтримка здійснення інноваційної діяльності на регіональному рівні / В.В. Равлюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 1. – С. 37-38.
3. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
4. Третяк В.В. Проблеми формування та реалізації регіональної інноваційної політики / В.В. Третяк, Н.В. Воробйова // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2010. – №3, т. 2. – С. 78-82.

Рецензент: Дацій Н.В., д.держ.упр., професор.

УДК 35:002.8

Червякова О.В.,

доцент кафедри державного управління
Національного університету біоресурсів
та природокористування України,
к.держ.упр.

САМООРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: УМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

Анотація. З використанням діяльнісного, процесного, нормативного, інституційного та синергетичного підходів в контексті самоорганізації системи державного управління виділено та ґрунтовно проаналізовано умови її функціонування та розвитку.

Ключові слова: державне управління, розвиток, самоорганізація, система, умови, функціонування.

Аннотация. С использованием деятельностного, процессного, нормативного, институционального и синергетического подходов в контексте самоорганизации системы государственного управления выделены и основательно проанализированы условия её функционирования и развития.

Ключевые слова: государственное управление, развитие, самоорганизация, система, условия, функционирование.

Summary. Using active, process, regulatory, institutional and synergistic approaches in the context of self-organization of the state management system are identified and thoroughly analyzed the conditions of its functioning and development.

Key words: public administration, development, self-organizing system, conditions,

functioning.

Постановка проблеми. В численних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених йдеться про функціонування та розвиток системи державного управління як взагалі, так і в процесах вирішення різноманітних проблем і завдань управління суспільними сферами та відносинами. В той же час, поза уваги дослідників залишається комплексний підхід до цієї теми.

Метою даної статті є виділення та аналіз умов функціонування та розвитку самоорганізації системи державного управління.

Аналіз наукового доробку. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані роботи [1-5].

Виклад основного матеріалу.

Дуже важливим чинником існування системи державного управління є створення умов її функціонування та розвитку. У попередніх роботах автора шляхом ґрунтовного аналізу суб'єкт-об'єктної моделі було виділено явище самоорганізації соціальних систем шляхом комплексної дії загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, в тому числі діяльності суб'єкта (менеджменту) та об'єкта (виконання) управління, а також ідей, технологій, ресурсів [1]. На нашу думку, представляє неабиякий інтерес питання створення умов функціонування та розвитку системи державного управління в контексті її самоорганізації.

По-перше, постає питання, щодо взаємозв'язку умов, про які йдеться, та самоорганізації соціальних систем. За визначенням, наведеним у відповідній статті електронної енциклопедії Вікіпедії, умова – це стан системи, за якого існує можливість виникнення події. Як зазначено у цій статті, умову необхідно відрізнити від причини, бо, на відмінну від останньої, яка породжує те чи інше явище або процес, умови утворюють середовище, в якому цей процес або явище існують та розвиваються. Тобто, умови є зовнішнім відносно предмету різноманітним об'єктивним світу [2].

Виходячи з цього, відповідно до теми даного дослідження, під створенням умов функціонування та розвитку системи державного управління будемо розуміти створення середовища та забезпечення такого його стану, за якого виникає можливість такого функціонування та розвитку. Відповідно, причиною функціонування і розвитку системи державного управління є її самоорганізація. На підставі цього будемо розглядати умови функціонування і розвитку системи державного управління як середовище та його стан, за якого відбувається її самоорганізація внаслідок комплексної дії суб'єкта та об'єкта державного управління із використанням ідей, технологій та ресурсів, необхідних для цього.

На нашу думку, умови функціонування та розвитку системи державного управління, необхідно розглядати з двох позицій, а саме:

- * середовище, в якому функціонує система державного управління;
- * стан цього середовища, за якого створюється можливість розвитку системи державного управління.

В першу чергу, розглянемо середовище, в якому функціонує система державного управління.

Умови в суб'єкт–об'єктних відносинах, тобто середовище навколо їх, що створює можливості трансформації системи державного управління, можуть стосуватися щодо суб'єкта та об'єкта державного управління. Вони можуть змінюватися внаслідок власної діяльності (стратегічні, державно-політичні, програмно-цільові цикли та забезпечення їх діяльності державно-бюджетними циклами). Але в силу наявності численних впливів на один і той же об'єкт державного управління, наприклад одночасно економічного та екологічного, вони можуть змінюватися й внаслідок діяльності інших суб'єктів державного управління.

Оскільки самоорганізація системи державного управління забезпечується діяльністю суб'єктів державного управління, то почнемо з середовища, необхідного для їх нормального функціонування. Таке середовище має внутрішню і зовнішню складові. Внутрішня складова (внутрішні умови) – це все те, що пов'язано з самим функціонуванням суб'єкта державного управління, а зовнішня (зовнішні умови) – це будь-які зовнішні впливи на це функціонування.

Для визначення внутрішніх умов функціонування суб'єкта державного управління застосуємо діяльністний, процесний, нормативний, інституційний та синергетичний підходи.

За діяльнісного підходу необхідно, насамперед, виходити з того, що у системі суб'єкт–об'єктних відносин державного управління діяльність є основним способом існування як суб'єкта, так і об'єкта державного управління.

За такого підходу функціонування суб'єкта державного управління можна представити моделлю, складовими якої є: цілі державного управління – засоби державного управління – процеси державного управління – результати державного управління. Деталізацію цієї моделі наведено у роботі [3, с. 109, 110]. З урахуванням результатів цієї роботи нами встановлено, що до засобів державного управління необхідно віднести:

- * знання, вміння, навички персоналу суб'єктів діяльності, що досягається шляхом навчання;

- * систему нових обґрунтованих знань, як теоретичне підґрунтя здійснення державного управління;

- * методологію практичної діяльності, як засіб її логічної організації, методів і засобів;

- * ресурси, як засоби фінансового, кадрового, матеріально-

технічного, інформаційного та іншого забезпечення здійснення державного управління;

- * технології, як засоби перетворення ідей та ресурсів в бажаний результат;

- * професійну (організаційна, адміністративна, фахова) культуру, як засіб здійснення державного управління на досягнутому загальному рівні розвитку такої діяльності.

Також встановлено, що до процесів державного управління необхідно віднести:

- * практику, як процес освоєння та перетворення об'єктивної дійсності;

- * управління, як процес планування, організації, мотивації, контролю, прийняття управлінських рішень;

- * комунікацію, як процес отримання та обміну інформацією, необхідною у процесі здійснення державного управління;

- * дослідження, як процес вироблення нових знань.

До результатів державного управління, а воно може бути спрямованим не тільки на об'єкти державного управління, але й на його суб'єкти, необхідно віднести новий стан об'єктивної дійсності як у суспільстві, його певних сферах та відносинах, відповідні нові знання, вміння, рівень розвитку, так й в самій системі державного управління, тобто, фактично, нові умови її функціонування [3, с. 109, 110].

Діяльнісний підхід дозволяє зробити висновок, що функціонування кожного суб'єкта та об'єкта державного управління залежить від численних умов, до яких слід віднести наявність:

- * вдалого вибору цілей, що підтримуються провідними політичними силами країна та більшістю населення, а також їх раціонального структурування, що забезпечує виділення пріоритетних з них;

- * дотримання закономірностей та принципів суспільного управління, що поширюються й на державне управління, специфічних принципів останнього, а також принципів державної служби, зокрема, принципів законності, політичної, адміністративної та технологічної здійсненості, ефективності та результативності тощо;

- * практичного досвіду роботи;

- * добре підготовленого персоналу з рівнем знань нових ідей, методології практичної роботи та технологій як управлінських, так і в тій суспільній сфері, управління якою здійснюється;

- * необхідних ресурсів та технологій, доступність до них;

- * високої професійної культури персоналу та врахування організаційної та технологічної інституційної пам'яті;

- * системи сучасних знань як управлінських, так і в тій суспільній сфері, управління якою здійснюється, та її доступність персоналу;

- * розвинених комунікацій, в тому числі доступність до електронних

мереж, а також сучасного інформаційно-технологічного та комп'ютерного забезпечення;

- * можливості проведення сучасних досліджень, або доступу до їх результатів для використання передового досвіду.

Також слід додати, що мають бути створені умови для управлінської роботи - менеджменту як в кожному суб'єкті, так і в кожному об'єкті державного управління, що являє собою соціальну систему, зокрема для виконання управлінських функцій: планування, організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття управлінських рішень.

За процесного підходу, який розкриває процеси функціонування суб'єкта державного управління, останнє можна представити моделлю з такими складовими елементами : планування → організація → мотивація → контроль, що пов'язані між собою функціями прийняття управлінських рішень та комунікації [4, с. 72].

Процесний підхід дозволяє зробити висновок, що функціонування кожного суб'єкта та об'єкта державного управління залежить ще й від інших численних умов, окрім зазначених вище, до яких слід віднести наявність:

- * аналітичного забезпечення планування та функціонування (сценарії, прогнози, оцінки, розрахунки);

- * обґрунтованої системи організаційних структур для реалізації функцій державного управління на всіх його рівнях з урахуванням специфіки об'єктів державного управління;

- * ефективної державної кадрової політики та досконалої системи кадрової роботи, зокрема добору, мотивації праці, підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- * сучасної системи контролю – адміністративного, функціонального, фінансового, аудиту;

- * необхідної релевантної інформації для прийняття рішень, зокрема з планування, в т.ч. з цілепокладання, структурування цілей та побудови дерева цілей тощо, з програмування, в т.ч. розроблення програм та проектів, проектування, в т.ч. з прив'язки ресурсів до програм і планів.

За нормативного підходу функціонування суб'єкта державного управління має здійснюватися у межах чинних правових законів, норм, правил, регламентів та інструкцій. Чинне законодавство та система інших нормативно-правових актів визначають правові умови функціонування суб'єкта державного управління. Якщо в цій системі є прогалини, ситуаційна невідповідність чинних актів реальній практиці, негармонізованість до вітчизняного законодавства, то можна говорити про невідповідність нормативно-правових умов потребам ефективного функціонування суб'єкта державного управління.

За інституційного підходу функціональному полю суб'єкта державного управління має відповідати інституційна структура, що

охоплює певні органи державної влади з певними повноваженнями, а також правила їх взаємодії.

Йдеться про інституційні умови функціонування суб'єкта державного управління, серед яких можна зазначити такі:

- * легітимність діяльності;
- * відповідність його структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу;
- * узгодженість таких функцій з потребами об'єкта державного управління, на який спрямовано його впливи;
- * відповідність та достатність його повноважень для реалізації визначених йому функцій;
- * виключення збитковості його функцій шляхом недопущення дублювання функцій інших суб'єктів державного управління;
- * наявність механізмів координації взаємодії з іншими суб'єктами державного управління, а також органами місцевого самоврядування;
- * наявність механізмів контролю за їх діяльністю, в тому числі громадського.

За синергетичного підходу функціонування суб'єкта державного управління можна представити моделлю ієрархії суб'єкт–об'єктних циклів: стратегічні цикли – державно-політичні цикли (цикли державних політик) – програмно-цільові цикли – цикли державного бюджетування тощо (див. рис. 1).

На нижньому рівні ієрархії маємо цикли державного бюджетування. Внаслідок цього, результати виконання циклів державного бюджетування державних програм призводять до змін у середовищі (державно-управлінському, економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, інституційному, правовому, організаційному), в якому цей процес існує та розвиваються. Таким чином створюються внутрішні умови для виконання програмно-цільових циклів, а останніми відповідно для державно-політичних циклів. Державно-політичні цикли створюють внутрішні умови для виконання стратегічних циклів.

Зміна стратегій відбувається внаслідок зміни стратегічних цілей, що визначаються політиками. Зміна останніх призводить до необхідності переглянути дерево цілей держави загальне або у певній сфері суспільних відносин. Як правило визначаються основні етапи реалізації стратегій, на яких будуть реалізовуватися певні державні політики – узгоджені плани дій уряду на терміни, визначені етапами (державно-політичні цикли).

Під нові визначені цілі державних політик (цілі-індикатори) на кожному етапі мають бути переглянуті й обрані відповідні функції (процес перетворення цілей у дії). Державні політики, як правило, реалізуються шляхом розроблення, затвердження та виконання державних програм (програмно-цільові цикли). Їх може бути одна чи кілька. Оскільки такі програми формуються за принципом реалізації пріоритетних завдань на визначений термін, то вони завжди

супроводжуються бюджетним фінансуванням – повним або частіше частковим (цикли державного бюджетування).

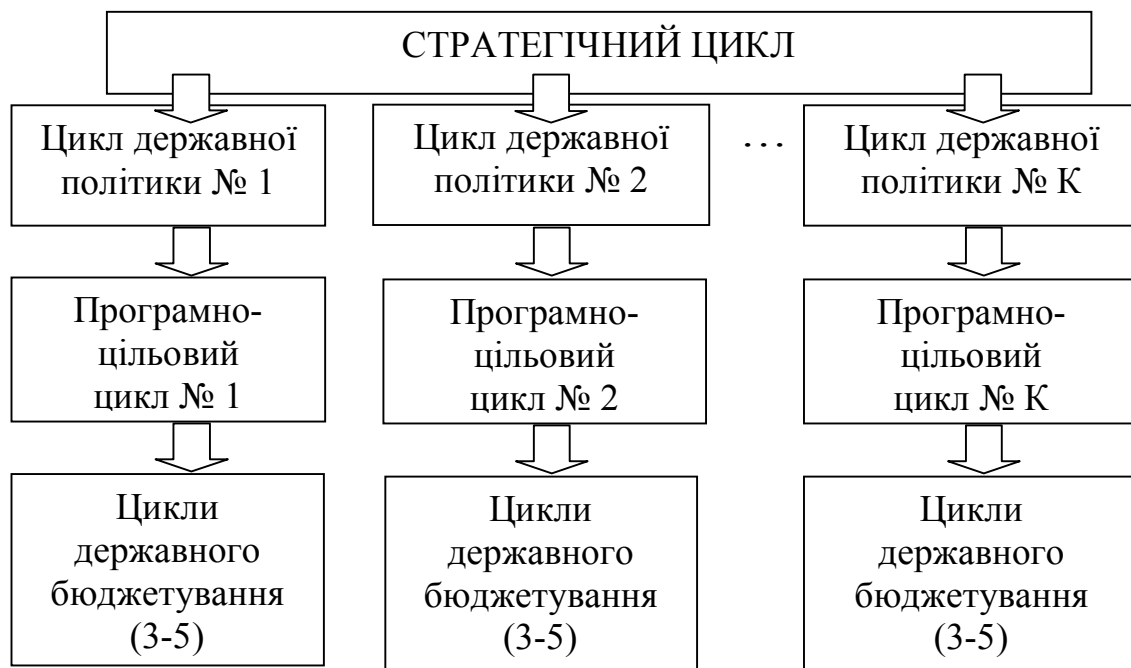


Рис. 1. Структура ієрархії суб'єкт–об'єктних циклів

Доцільність синергетичного підходу обґрунтована самою природою системи державного управління, елементами якої є численні суб'єкт–об'єктні відносини між державними органами влади та сферами та галузями суспільства, якими вони управляють або які регулюють. Такі відносини різноманітні та багатоциклічні. Більшість з них мають ієрархічну структуру підпорядкування. Наприклад, уряд – міністерство, міністерство – центральні органи виконавчої влади, що їм підпорядковані, центральні органи влади – сфери та галузі суспільства.

Ієрархія структури влади призводить до того, що позиція суб'єкта державного управління, що розташований на вищому рівні управління, фактично, теж є умовою для функціонування підпорядкованого йому суб'єкта державного управління. Наприклад, позиція Президента України має бути врахована у діяльності Кабінету Міністрів України, позиція останнього – у діяльності всіх центральних та місцевих органів виконавчої влади, позиція міністерства – у діяльності всіх підпорядкованих йому центральних (комітетів, агенцій, інспекцій) та місцевих органів виконавчої влади, позиція обласних державних адміністрацій – у діяльності районних державних адміністрацій відповідного обласного підпорядкування тощо.

Ієрархія циклів суб'єкт–об'єктних відносин також призводить до певної специфіки внутрішніх умов функціонування суб'єктів державного управління. Наприклад, цілі та напрями стратегій, що сформовані та реалізуються на стратегічних циклах державного управління, є вихідними

умовами для державних політик, що формуються та реалізуються на державно-політичних циклах. Цілі, напрями та завдання державних політик є вихідними умовами для державних програм та проектів, що формуються та реалізуються на циклах державного програмно-цільового управління. Цілі, напрями та завдання державних програм та проектів є вихідними умовами для державного бюджетування, що формується та реалізуються на циклах державного бюджетування.

Таким чином, в ієрархії структури влади та циклів суб'єкт-об'єктних відносин формуються специфічні ієрархії внутрішніх умов для функціонування суб'єктів державного управління.

Для виділення внутрішніх умов функціонування об'єктів державного управління можна застосувати методичку, засновану на застосуванні діяльнісного, процесного та нормативного підходів. Але якщо для застосування діяльнісного та нормативного підходів можна використати аналогічні методички, то при застосуванні процесного підходу мають бути інші моделі, що відображають специфіку об'єктів державного управління. Наприклад, економетричні моделі для управління макроекономікою країни, моделі індексу людського життя - для управління людським розвитком тощо.

До найбільш суттєвих та зрозумілих зовнішніх умов функціонування системи державного управління, а відтак й суб'єктів державного управління слід віднести:

- * глобалізаційні впливи, серед найбільш суттєвих з яких є ідеологічний, технологічний та ресурсний вектори, зокрема ідеї побудови інноваційного, інформаційного, громадянського суспільства, суспільства стійкого розвитку, демократизації країни, боротьби з корупцією тощо;
- * стан світового розвитку (стабільність, нестабільність), відсутність або наявність кризових явищ (політичних, економічних, ресурсних тощо);
- * стабільність або нестабільність політичної системи;
- * рівень розвитку суспільства, його окремих сфер та відносин;
- * рівень інвестиційної привабливості;
- * стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни;
- * рівень розвитку інформаційних технологій;
- * ступінь відкритості країни;
- * рівень участі країни в діяльності міжнародних організацій та в міжнародних проектах;
- * відповідність або невідповідність вітчизняного законодавства міжнародним нормам;
- * стан зовнішньої залежності або незалежності: політичної, економічної, технологічної, ресурсної тощо.

Таким чином, виділено численні умови, що утворюють середовище, в якому постійно функціонує система державного управління. Їх роль

надзвичайно важлива, але тільки при певному стані цього середовища (цих умов) створюється можливість розвитку системи державного управління.

У попередніх роботах автора було виділено чинник самоорганізаційної спроможності розвитку та дано його визначення як керуючого параметру (чиннику), який є інтеграційним проявом дії загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, в тому числі ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання, при певному значенні якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан [5].

Проведений у цій роботі аналіз потребує внесення певних суттєвих коректив у наведене визначення, оскільки показано величезну, а за певних умов, й визначаючу роль чинника «умови» в процесах самоорганізації. Таким чином, до загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, окрім ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання, слід додати чинник «умови» (див. рис. 2).

З урахуванням цього, самоорганізаційну спроможність розвитку будемо розглядати як прояв спільної дії загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, серед яких діяльність суб'єкту управління, діяльність об'єкту управління, ідеї, технології, ресурси, умови, при якому соціальна система розвиватися. Фактом її наявності є власно розвиток системи державного управління.

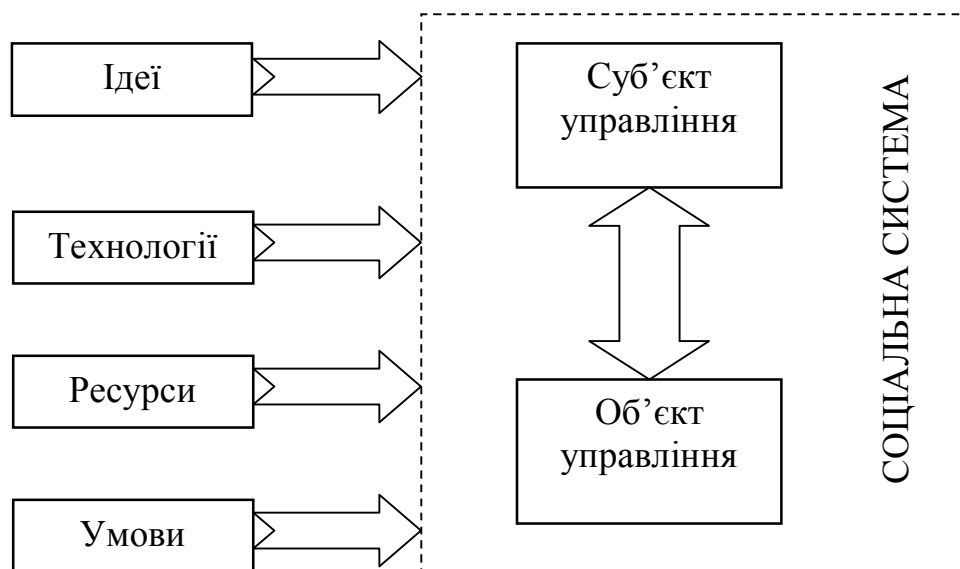


Рис.2. Загальні чинники впливу на самоорганізацію соціальної системи

Самоорганізаційну спроможність розвитку також можна розглядати як чинник, що інтегрує в собі спільну дію загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, в тому числі діяльності суб'єкту управління, діяльності об'єкту управління, ідей, технологій, ресурсів, умов, внаслідок

якої соціальна система починає переходити у новий упорядкований стан (розвиватися).

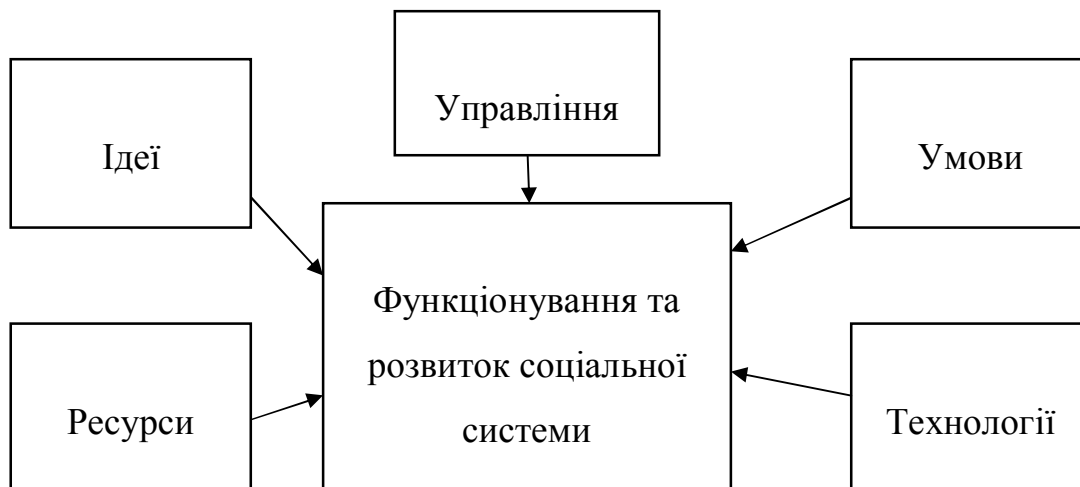


Рис. 3. Загальні чинники впливу на функціонування та розвиток соціальної системи

Як примітку, зазначимо, що у певних ситуаціях ідеї, технології та ресурси можна розглядати як складові умов. В той же час, важливість цих чинників у процесах в суспільних системах настільки велика, що заслуговує на їх виділення в якості окремих чинників. Наприклад, національні ідеї, технологічні уклади тощо.

Наведені міркування дозволяють також виділити чинники впливу на функціонування та розвиток соціальної системи, як це показано на рис. 3.

Висновки. У статті з використанням діяльнісного, процесного, нормативного, інституційного та синергетичного підходів в контексті самоорганізації системи державного управління виділено та ґрунтовно проаналізовано умови її функціонування та розвитку.

На основі цього аналізу чинник «умови» додано до загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, а саме до діяльності суб'єкта управління, діяльності об'єкта управління, ідей, технологій та ресурсів. Також виділено чинники впливу на функціонування та розвиток соціальної системи.

Використані джерела інформації:

1. Бакуменко В.Д. Визначення базових чинників для дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова, С. В. Штурхецький // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (06.04.2012) / За заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка,

- Т.В.Іванової. Т.В.Іванової. – К.: ВПЦ Академії муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.2, 2012. – С. 16-20.
2. Умови : визначення терміну. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] //. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/розвиток>.
 3. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. ; ВПЦ АМУ, 2010. – С. 163.
 4. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури // Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
 5. Бакуменко В. Д. Фактор самоорганизационной способности развития и подходы к его учету в процессе публичного управления / В.Д. Бакуменко, О.В. Червякова. - Публичное управление, № 1, 2013. – Ереван: Акад. гос. упр. Республики Армения. – С. 26-38.

Рецензент: С.О. Кравченко, доктор наук з державного управління, доцент.

УДК 351

Шульга А. В.,

Кандидат економічних наук,
докторант кафедри економічної політики НАДУ;

Мусієнко М. К.,

Керівник торгівельно-економічної місії
у складі Посольства України
в Туреччині (2002 – 2007 р. р.)

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ПРЕДСТАВЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ

Анотація. Викладений аналіз нинішньої ситуації щодо інституційно-організаційного представлення економічних інтересів України за кордоном та підходи щодо його вдосконалення з метою забезпечення всебічного сприяння розвитку економіки країни. Запропоновані організаційно-функціональні моделі створення державних та недержавних структур, які забезпечуватимуть розвиток зовнішньої торгівлі та економічну безпеку країни.

Ключові слова: зовнішня торгівля, економічна дипломатія, торгівельно-економічні місії, зовнішньоекономічна політика, представництво економічних інтересів, торгівельні представництва.

Аннотация. Изложен анализ нынешней ситуации касательно институционно-организационного представления экономических интересов Украины за рубежом и подходы по его усовершенствованию в целях обеспечения всестороннего благоприятствования развитию экономике страны. Предложены организационно-функциональные модели создания государственных и негосударственных структур, которые будут обеспечивать развитие внешней торговли и экономическую безопасность страны.

Ключевые слова: внешняя торговля, экономическая дипломатия, торгово-экономические миссии, внешнеэкономическая политика, представительство экономических интересов, торговые представительства.