

*І. В. Куташев,  
д. політ. н., професор кафедри філософії і політології,  
Міжрегіональна академія управління персоналом*

# ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ СИСТЕМАМИ

I. Kutashev,  
Doctor of Political Sciences, Interregional Academy of Personnel Management

## APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION BY SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS

***У представленому дослідженні здійснено підґрунтя для детального критичного аналізу найбільш загальних аспектів існуючої моделі державного управління в соціально-економічних системах. Визначено роль держави в управлінні соціально-економічними системами та межі впливу на неї. Показано, що такі межі окреслені місією (системною метою) держави. Виділено недоліки сучасної парадигми в сфері вітчизняної теорії державного управління. Обґрунтовано необхідність застосування процесного підходу до управління складними соціально-економічними системами замість застарілого функціонального.***

***The presented study provides the basis for a detailed critical analysis of the most common aspects of the existing model of public administration in socio-economic systems. Determined the role of the state in the management of socio-economic systems and the limits of influence on it. It is shown that such boundaries are outlined by the mission (system purpose) of the state. It is noted that the system purpose (mission) of a state in the conditions of a market economy is to prevent or eliminate its fluctuations, which can lead to destructive changes. This is manifested by countering the threats and challenges of the outside world (the world economy or the possibility of non-economic influences on the part of its participants) and the internal environment, strengthening the sustainability of the national economic system and the social sphere.***

***The shortcomings of the modern paradigm in the sphere of the national theory of public administration are highlighted. The necessity of applying a process approach to managing complex socio-economic systems is substantiated instead of outdated functional.***

*Ключові слова: держава, загрози, модель, процесний підхід, соціально-економічна система, управління.  
Key words: state, threats, model, process approach, socio-economic system, management.*

### ВСТУП

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку, через посилення конкуренції у світовій економіці, появи нових стратегічних ризиків, що посилілись у результаті світової фінансово-економічної кризи, внаслідок якої економічний спад в Україні необхідним є відновлення суб'єктності держави в стратегічному управлінні, в якому сталий розвиток країни має бути тісно взаємопов'язано з забезпеченням економічної безпеки та підвищенням конкурентоспроможності на довгострокову перспективу. При цьому стратегічна суб'єктність держави в управлінні в соціально-економічній сфері передбачає наявність різних форм активної поведінки держави з урахуванням зовнішньої й внутрішньої ситуації. Реалізація такого завдання потребує детального критичного аналізу найбільш загаль-

них сторін існуючої моделі державного управління соціально-економічною системою. Чинна модель, на нашу думку, недостатньо мірою забезпечує досягнення загальних цілей, в ній також відсутня чітка стратегія держави.

Теоретичну основу проведеного дослідження закладено у наукових працях Бакуменка В., Бистрякова І., Ведута Є., Дація О., Драгана І., Кваснюка Б., Князева В., Кривельда М., Пилипіва В., Норта Д., Сундука А., Ясіна Є. та ін.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування підходу до державного управління соціально-економічними системами в сучасних умовах суспільного розвитку та уточнення місії держави щодо управління такими системами.

**РЕЗУЛЬТАТ**

Загальне одержавлення, вертикальна централізація, тотальна керованість всіх підсистем економіки, панування державних монополій у всіх сферах господарства є фактом, який має як позитивне, так і негативне значення для ефективності та економічного зростання.

Відповідно до сучасних синергетичних підходів у процесі свого розвитку будь-яка система проходить дві стадії: еволюційну (адаптаційну) і революційну (стрибок, катастрофа) [4]. Еволюційний процес передбачає повільну зміну кількісних та якісних параметрів системи, її компонентів, відповідно до яких в точці біфуркації система вибере один з можливих для неї аттракторів. У результаті цього відбувається якісний стрибок і система формує нову дисипативну структуру, що відповідає обраному аттрактору, що відбувається в процесі адаптації до нових умов зовнішнього середовища. Еволюційний етап розвитку характеризується наявністю механізмів, які пригнічують сильні флуктуації системи, її компонентів або середовища і повертають її в стійкий стан, що є характерним для відповідного етапу. Поступово в системі зростає ентропія, оскільки через накопичені в системі, а також в її компонентах та зовнішньому середовищі зміни здатність системи до адаптації зникає і наростає нестійкість. Виникає протиріччя між старим й новим в системі, а при досягненні параметрами системи і середовища біфуркаційних значень нестійкість стає максимальною. При цьому навіть малі флуктуації призводять систему до катастрофи — стрибка. В такій фазі розвиток набуває непередбачуваного характеру, оскільки він обумовлюється не лише внутрішніми флуктуаціями, силу і спрямованість яких можна прогнозувати, проаналізувавши історію розвитку і сучасний стан системи, але й зовнішніми, що суттєво ускладнює і робить неможливим прогнозування. Іноді висновок про майбутній стан і поведінку системи можна зробити виходячи з "закону маятника" — стрибок може сприяти вибору аттрактора, "протилежаного" минулого. Після формування нової дисипативної структури система знову повертається до фази поступових змін, й цикл повторюється.

Таким чином, діалектично протилежні стани такі, як стійкість і нестійкість, адаптація і дезадаптація, є у рівній мірі необхідними в процесі розвитку будь-якої системи. Проте абсолютно нестійка система, з одного боку, не зможе протистояти флуктуації, оскільки позбавлена можливості до адаптації і швидко руйнується, разом із тим, з іншого боку, надстійка система, придушуючи будь-флуктуації, консервує свою структуру та поведінку, і не здатна змінюватися якісно, тобто позбавлена можливості розвитку. В цьому випадку її руйнування стає лише справою часу.

Необхідно зазначити, що існує певний рівень стійкості соціально-економічної системи до негативних впливів, який необхідно підтримувати аналогічно гомеостазу в біологічних системах. Конкурентні відносини можуть до певної міри посилювати флуктуації в соціально-економічній сфері. У структурі національної економіки інститутом, що підтримує гомеостатическое рівновагу, є держава. Саме держава покликана протистояти загрозам, що виникають внаслідок існування конкурентних ринкових відносин і можуть деструктурувати суспільне життя та призвести до розпаду країни як системи.

Не можна не відзначити також вплив глобалізації на зміну ролі і функції держави в сучасній економіці. В умовах глобалізації по-новому вирішується проблема контролю над світовими ресурсами і простором. Особливу роль для будь-якої держави відіграють так звані стратегічні ресурси, наявність яких визначає перевагу, а відсутність — відставання цієї держави. Володіючи одним або кількома стратегічними ресурсами, держава намагається викорис-

товувати їх для досягнення економічних і політичних цілей. Економічні цілі зводяться до отримання максимального доходу, тоді як політичні — до забезпечення стабільності зовнішнього оточення, що може досягатися за допомогою встановлення панування, укладення союзів або розвитку співпраці. На сьогодні в умовах загострення міжнародної конкуренції всі основні функції держави починають переглядатися з урахуванням єдиного пріоритету конкурентоспроможності [7].

У зв'язку з цим актуальною стає проблема адекватності існуючої вітчизняної наукової парадигми щодо ролі державного управління в соціально-економічних системах, яка має певну вразливість з наступних причин. По-перше, згідно з домінуючою і традиційною концепцією держава здійснює свою діяльність максимально багатогранно. Перехід від планової до ринкової економіки змусив багатьох дослідників у своїх публікаціях задекларувати факт зрушення ролі держави в економіці, проте при більш детальному аналізі більшість авторів, акцентуючи увагу на ролі, продовжують наголошувати на численних державно-економічних функціях, тим самим редуціюють роль інших суспільних інститутів, що на практиці сприяє розчиненню в загальній масі поточних і невідкладних управлінських процесів концентрованого впливу держави на ті сфери суспільних відносин, де такий вплив є особливо необхідним [5; 2; 6].

Враховуючи наведені положення, принципова позиція полягає в тому, що роль держави, й економічна зокрема, в суспільному житті є надзвичайно великою, проте не безмежною, оскільки окреслена її місією.

Другим недоліком сучасної парадигми в сфері вітчизняної теорії державного управління вбачається прийняте переважання функціонального підходу, згідно з яким держава в ринковій економіці виступає або в якості "нічного сторожа", відповідно до доктрини класичного лібералізму, або всеосяжного функціонера, що монополює привласнює й реалізує зазначені вище численні соціально-економічні функції. В обох випадках роль держави щодо управління соціально-економічними системами визначається виключно через функції, структурно вибудовуються у функціональну ієрархічну модель управління, в якій акцент ставиться на діяльність функціональних компонентів (підрозділів).

Перший різновид зазначеної функціональної ролі держава виконує в багатьох розвинених країнах, здійснюючи антициклічне регулювання для заповнення недоликів ринково регулювання. Другу — в кризових ситуаціях, коли необхідна централізація функцій і бюрократичний характер їх безумовного виконання і контролю, що є характерним на сьогодні для України.

У представленому дослідженні здійснено підґрунтя для детального критичного аналізу найбільш загальних аспектів існуючої моделі державного управління в соціально-економічних системах. При цьому встановлено, що вона недостатньо мірою спрямована на досягнення загальних цілей, а також відсутня чітка стратегія держави.

Проте у мінливих умовах розвитку функціонально-ієрархічна вертикальна модель державного управління має низку суттєвих недоліків і є малоефективною. У функціонально-побудованій системі головний суб'єкт управління нездатний безпомилково керувати вузькоспеціальними й безпосередньо не пов'язаними потоками інформації. Йому необхідна певне спрощене, але, разом із тим, повне уявлення, що комплексно враховує усі вузькоспеціальні потоки.

У зв'язку з цим не випадковою є сучасна загально-світова тенденція щодо застосування не функціонального, а багато в чому протилежного — процесного підходу до управління.

Процесний підхід до управління, як відомо, був вперше запропонований представником класичної школи менеджменту — Анрі Файолем при описі послідовності функцій суб'єкта управління [3]. Але, класична школа, по-перше, розглядала такі функції як незалежні один від одного; по-друге, відносила їх виключно до суб'єкта управління. Щодо сучасного процесного підходу, то на протигагу класичному, він розглядає найтісніший взаємозв'язок управлінських функцій внаслідок наявності єдиного об'єкта управління — процесу, що представляє собою сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих видів діяльності, яка перетворює входи в систему на виходи з неї. Відповідно кожен процес при декомпозиції може бути розбитий на кілька підпроцесів, виконання яких призводить до отримання на виході процесу результату з заданими параметрами.

Саме з необхідністю застосування процесного підходу до управління складними соціально-економічними системами замість застарілого функціонального пов'язана поява таких понять й категорій, як місія організації та її здійснення, цілі та їх досягнення організацією, входи (ресурси) і виходи (ефективність функціонування організації), і низки інших, поєднаних процесами прийняття управлінських рішень.

З урахуванням загальнометодологічної позиції прайвильності прийнятих державно-управлінських рішень, що викликають відповідні економічні наслідки, залежить від їх (рішень) адекватності щодо системної сутності держави, а також конкретним соціально-економічним умовам, в яких така сутність проявляється у вигляді загальної функції, тобто місії держави в національній економіці та соціальній сфері.

Загальною функцією самої національної економіки є забезпечення матеріальних умов для задоволення потреб нації (населення). За допомогою цієї загальної функції національна економіка реалізує свою системну мету.

Ефективність функціонування національної економіки визначається ступенем досягнення результату, заданого загальною функцією національної економіки, тобто виступає як ступінь відповідності отриманого результату (ефекту) тому, який мав би місце при всій повноті і правильності виконання національною економікою своїх функцій. Проте це, всупереч класичній парадигмі економічної теорії (А. Сміт), не досягається автоматично [1]. Саме Дж.М. Кейнсом було доведено, що ефективно функціонування сучасної ринкової економіки не може відбуватись без активної участі держави [5]. В цьому і полягає необхідність інституціоналізації загальної функції національної економіки в особі держави. У процесі економічної інституціоналізації держава стає господарюючим суб'єктом. В умовах світового ринку держава набуває рис конкуруючого на ньому економічного суб'єкта, що виконує й загальну функцію управління національною економікою.

У процесі своєї реалізації загальна функція управління національною економікою декомпонується у вигляді набору відомих управлінських функцій А. Файоля: цілепокладання, планування, організації, мотивації, контролю та регулювання [3]. Згідно з процесним підходом держава в економіці здійснює наступний управлінський цикл: відповідно із сформульованою загальнонаціональною метою (функція визначення мети й планування) активує механізм самоорганізації національної економіки (функція організації та мотивації), контролює, коригує і регулює процес, а також флукуації (функція контролю і регулювання). Останні в умовах стійкого процесу відтворення стають вирішальними.

## ВИСНОВОК

Таким чином, системною метою (місією) держави в умовах ринкової економіки є запобігання або усунен-

ня її флукуацій, що можуть призвести до деструктивних змін. Це знаходить свій прояв через протидію загрозам і викликам з боку зовнішньої (світова економіка або можливість неекономічних впливів з боку її учасників) та внутрішнього середовища, посилення стійкості національної економічної системи та соціальної сфери.

## Література:

1. Ведута Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства / Е.Н. Ведута. — М.: Академический проект, 2003. — 456 с.

2. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / За ред. В.М. Князева. — К.: НАДУ; Міленіум, 2003. — 320 с.

3. Менеджмент в системі органів державної влади та місцевого самоврядування: навчальний посібник / Т.В. Іванова, О.І. Даций, І.О. Драган. — К.: ТОВ "ДКС центр", 2013. — 366 с.

4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: монография / Д. Норт. — М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. — 180 с.

5. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні: монографія / Національна академія наук України, Ін-т економічного прогнозування НАН України; ред.: Б.Є. Кваснюк. — К.; Харків: Форт, 2003. — 424 с.

6. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічного безпеки національної економіки: монографія / М.В. Гаман, О.І. Даций, І.О. Драган. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 281 с.

7. Сундук А.М. Управління розвитком національної економіки в умовах глобальних викликів і загроз / А.М. Сундук. — К.: Логос, 2012. — 302 с.

## References:

1. Veduta, E.N. (2003), Strategija i jekonomicheskaja politika gosudarstva [Strategy and economic policy of the state], Akademicheskij proekt, Moscow, Russian Federation.

2. (2003), Derzhavne upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy [Public administration: philosophical, ideological and methodological problems: monograph], NADU; Milenium, Kyiv, Ukraine.

3. Ivanova, T.V. Datsij, O.I. and Drahan, I.O. (2013), Menedzhment v systemi orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Management in the system of state authorities and local self-government], TOV "DKS tsentr", Kyiv, Ukraine.

4. Nort, D. (1997), Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy] Fond jekonomicheskoy knigi "Nachala", Moscow, Russian Federation.

5. (2003), Rol' derzhavy u dovhostrokovomu ekonomichnomu zrostanni, [Role States in long-term economic growth], Fort, Kharkiv, Ukraine.

6. Haman, M.V. Datsij, O.I. and Drahan, I.O. (2008), Stratehichne upravlinnia innovatsijnoiu dial'nistiu yak osnova ekonomichnoho bezpeky natsional'noi ekonomiky [Strategic management of innovation activity as the basis of economic security of the national economy] TOV "Yugo-Vostok, Ltd", Donetsk, Ukraine.

7. Sunduk, A.M. (2012), Upravlinnia rozvytkom natsional'noi ekonomiky v umovakh hlobal'nykh vyklykiv i zahroz [Management of the Development of the National Economy in the Context of Global Challenges and Threats] Lohos, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2017 р.