

Руслана ПАНУХНИК, Микола КЛЯШТОРНИЙ

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖ ВНО-УПР ВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Розглянуто концептуальні засади та проаналізовано категоріальний апарат процесу розробки та реалізації державно-управлінських рішень. Проаналізовано сучасний стан процесу розробки та впровадження державно-управлінських рішень та визначено рівень його ефективності. Запропоновано шляхи підвищення ефективності державно-управлінських рішень як індикатора стабільності державної політики.

Процес розробки і впровадження державної політики передбачає прийняття державно-управлінських рішень. Процес вироблення науково-обґрунтованих, виважених і доцільних рішень є центральною ланкою політичного процесу і державного управління. Становлення в суспільному житті державно-політичних рішень як визначальної ланки аналізу державної політики вимагає підвищення ефективності їх прийняття, впровадження й оцінки. Адже в ланцюгу «держава – державна політика – державно-політичне рішення – суспільство» вони є головним складником аналізу державної політики та мають вирішальний вплив на суспільну життєдіяльність. Використання досягнень сучасної науки управління загалом і державного управління зокрема сприятиме ліквідації низьковартісного підходу до аналізу державної політики.

На сьогоднішній день питання вироблення та прийняття державно-управлінських рішень знайшли своє відображення в працях відомих вчених, політологів і практиків, зокрема: В. Тертички [1, С. 295-483], В. Горбатенко, І. Бутовської [2, С. 140-146], А. Воронкова [3], В. Матвієнко [4], В. Авер'янова, Г. Атаманчука [5], В. Бакуменка [6] та інших. Віддаючи належне результатам проведених наукових досліджень, слід констатувати той факт, що в науковій літературі оцінка ефективності державно-управлінських рішень та вироблення рекомендацій щодо їх удосконалення не отримали належного систематизованого викладу і вимагають ретельних наукових досліджень.

Метою даної статті є аналіз концептуальних основ дослідження процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, оцінка його ефективності в сучасних умовах та вироблення шляхів її підвищення з урахуванням вимог сьогодення.

Дослідження поняття «державно управлінські рішення» передбачає виокремлення двох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих термінів «державне рішення» та «управлінське рішення». Державне рішення – це акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин. Державне рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення політичної мети, організації діяльності об'єктів політичного управління. Очевидно, що ефективною є та політика, яка може правильно оцінювати сьогодення, вміло використовувати політичний досвід та передбачати можливі наслідки рішень, що приймаються. Управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, яка відбувається в керованій підсистемі й пов'язана з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій, тобто це вид роботи в самому апараті управління, певний етап процесу управління. В іншому розумінні управлінське рішення є описом передбачуваних дій керуючої системи щодо керованої [2, 141].

Відповідно до даних визначень, державно-управлінські рішення – це управлінські рішення, які приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій державної політики, а також вирішення проблем державного рівня. Це може бути визначення пріоритетів цілей і функцій держави у певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її певних складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів і планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби.

Прийняття рішень у державному управлінні – це передусім результат діяльності його суб'єктів, спрямована на вирішення певних проблем державного рівня, що пов'язані з відповідними

управлінськими ситуаціями. Виявлення таких ситуацій, їх аналіз, формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, виявлення і оцінка альтернативних варіантів рішень, а потім вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень.

Належність рішення до державно-управлінського визначається на основі таких критеріїв: спрямованість на вирішення проблем державного рівня; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-правових документів (програм, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо); державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин; формування на їх основі державно-управлінських впливів; виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади; забезпеченість, у першу чергу, необхідними державними ресурсами.

На різних етапах державного управління застосовуються різні державно-управлінські рішення, що дає можливість виділити та класифікувати їх за формою на три групи: нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту та уряду; накази міністрів, керівників інших центральних органів державної влади; положення про центральні органи державної влади; державні та галузеві стандарти тощо); програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти); організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Така класифікація державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: правовій, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм, та організаційній, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій. Програмно-цільове управління є організаційною формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат. Так звана організаційно-правова форма передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм.

Системний аналіз процесу прийняття державних рішень важливий з огляду на його прикладний характер, оскільки він покликаний сприяти виробленню найефективніших методів планування і прийняття рішень в усіх сферах державної діяльності. При цьому на передній план висувається завдання отримання, вимірювання і врахування всієї інформації в повному обсязі, яка б фіксувала не тільки стан об'єктів управління, а переважно тенденції їх змін та шляхи розвитку. Зв'язок між інформацією та рішенням є зв'язком між двома стадіями процесу управління, зумовленого як загальними його закономірностями, так і специфікою окремо кожної з них. Інформація є вихідним матеріалом для підготовки та прийняття рішення. Кожне рішення потребує не простого збирання фактів, а й аналізу ситуації та можливого моделювання майбутнього стану.

Системний аналіз державно-управлінських рішень доцільно здійснювати на основі таких принципів: врахування зовнішнього середовища як рівнозначної сторони розгляду; розгортання мети від моменту висунення до кінцевого результату, до якого призводить її реалізація; ієрархічний (багаторівневий) спосіб висунення мети (цілі), аналіз взаємозв'язків між цілями на всіх рівнях управління; чітке структурування управлінської ситуації за ступенем наявності в ній невизначеності; прийняття рішення як результат вибору, у зв'язку з чим виявляється якомога більша кількість альтернативних варіантів управлінських гіпотез; кількісна оцінка витрат ресурсів та ефективності результатів кожної альтернативи; багатокритеріальний підхід до оцінки того варіанту, який може бути визнаний найкращим, тобто оптимальним [4, 243-244].

Враховуючи ці підходи, можна визначити основні вихідні умови та вимоги до дослідження розробки державно-політичних рішень: системний та ситуативний підхід на всіх етапах досліджень із широким застосуванням структурно-логічного моделювання та досягнень суміжних наук у межах концепцій теорії багаторівневих систем; аналіз держави як широкомасштабної соціальної системи, а державної політики як відповідної підсистеми – суб'єкта, об'єктом політики якого є все суспільство; аналіз та синтез рішень як складників державно-політичного процесу й відносин; покладення теоретичних моделей в основу досліджень розробки державно-політичних рішень (відносини «суб'єкт – об'єкт»); врахування при розробці рішень цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-політичної діяльності; дотримання концепції розвитку аналітичних технологій шляхом типізації державно-політичних ситуацій, виокремлення найхарактерніших процедур і операцій; врахування впливу на ефективність прийняття рішень численних чинників і відсутності загальних порад-рекомендацій для вирішення проблем [1, 299-300].

Процес прийняття державних рішень має різні етапи та функціональні фази. Існують різноманітні точки зору на визначення кількості основних етапів прийняття управлінських рішень. Загалом Можна виокремити такі етапи в цілісному процесі прийняття державних рішень:

1) визначення пріоритетних проблем. На цьому етапі збирають, відбирають та аналізують інформацію, необхідну для прийняття рішення;

2) розроблення та розгляд альтернативних варіантів рішення. Вироблення інваріантів рішення пов'язане як з об'єктивною потребою в оптимізації вибору найкращого рішення з кількох альтернатив, так і з суб'єктивними прагненнями та тиском на процес прийняття рішення різноманітних сил, які прагнуть надати свій варіант проекту рішення;

3) остаточний вибір, формулювання та легітимізація державного рішення. Це, по суті, основний етап у процесі прийняття рішення, який технологічно реалізується суб'єктами державного впливу в демократичних країнах шляхом голосування або досягнення консенсусу;

4) реалізація і впровадження в політичну практику прийнятих державних рішень. На цьому етапі управлінське рішення практично втілюється в життя;

5) контроль за здійсненням рішення та «зворотний зв'язок» з його результатами. Зміст контролю за реалізацією певних державних рішень полягає в постійному зіставленні практичних заходів, технологічних операцій з вихідною моделлю рішення, планами і програмами.

Щодо найраціональніших підходів до підготовки та оптимізації управлінського рішення можна запропонувати такі конкретні етапи: уточнення та вибір мети і завдань; виявлення та аналіз наявних альтернатив і ресурсів для вирішення цього завдання; формулювання математичної чи логічної моделі, яка визначає залежність між поставленими завданнями та альтернативними ресурсами їх вирішення; уточнення критерію виявлення бажаної альтернативи; визначення оптимального рішення; реалізація рішення; оцінка отриманого результату.

З метою підвищення ефективності державно-управлінських рішень доцільно використати механізм прогнозування. Ще на початку ХХ ст. російський філософ та економіст В. Базаров запропонував орієнтувати прогноз явищ, які піддаються управлінню, не на передбачення, а на підвищення ефективності планових та інших рішень [2]. Робити це він пропонував шляхом поєднання визначеної цільової установки та наукового обґрунтування її можливостей в плані реалізації. Таким чином зважувались можливі наслідки планових рішень, підвищувався рівень їх об'єктивності, а отже й ефективності. Взагалі явища, які піддаються управлінню (і державному також), неможливо передбачати, але можна і потрібно підвищувати ефективність управління.

Базовим напрямом державного управління, який забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, є державотворення. Воно охоплює вирішення численних потреб державного будівництва, в тому числі цілепокладання, виділення функцій держави, закріплення їх за певною структурою центральних органів управління. Таким чином, вибір цілей держави слід розглядати як найважливіший з видів державно-управлінських рішень. Ставлення до визначення цілей держави як до вибору пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні пріоритетів, що фактично визначає на певний час спрямування всіх видів державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави, а також її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє мають стати принциповою і наскрізною ідеєю системи управління. Цілі держави і, звичайно, державного управління, як правило, проголошуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях.

Певні цілі держави зумовлюють ті чи інші види її діяльності та управління ними. При виробленні та постановці цілі слід враховувати не тільки притаманну суб'єкту управління (державній владі) систему цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку, прагнень об'єкта управління, розуміння його сучасного стану та тенденцій розвитку.

Останнім часом дедалі частіше обговорюється питання про те, що розвиток сучасної цивілізації характеризується суперечністю між старою та новою моделями розвитку. Здебільшого йдеться про те, чи можна досягти бажаного образу майбутнього, зберігаючи наявні тенденції розвитку. Від вирішення цього питання залежить – бути чи не бути людству, чи можливо шляхом певних змін перейти до альтернативної цивілізації. Розв'язанню цієї проблеми може посприяти і перегляд цілей держави.

На сьогодні певний перегляд цілей державного розвитку пропонує відносно новий науковий напрям міждисциплінарних досліджень – альтернативістика, що вказує на можливість врятувати людство переходом до альтернативної цивілізації, яка є шляхом, спробою, засобом подолання суперечностей нашого сучасного розвитку [2]. Призначення альтернативної цивілізації полягає в тому, щоб зупинити

і по можливості попередити деградацію особистості, врятувати природу, не допустити розв'язання нових світових війн, організувати ефективнішу роботу міжнародних організацій, не допустити збільшення прірви між бідними і багатими країнами, протистояти будь-яким анти-суспільним явищам.

Проблеми переходу до альтернативної цивілізації значною мірою є проблемами управління. Це управління повинно бути випереджаючим і базуватися на добре продуманих довгострокових програмах. При цьому управління не повинно зводитися до простого регулювання. Випереджаючий характер повинна мати і законодавчо-правова база, яка створюватиметься на національному і глобальному рівнях.

Реалізуючи програму переходу до альтернативної цивілізації, держава бере на себе нові функції управління. Всі органи державного управління і державні служби мають орієнтуватися на реалізацію завдань цього переходу. При цьому, можливо, слід суттєво змінити прийняття всіх типів рішень; необхідно розширити обрії розроблення прогнозів та прийняття на їх основі якісних державно-управлінських рішень. Управління переходом до альтернативної цивілізації потребує також зіставлення прийнятих державною владою рішень з моделлю альтернативної цивілізації.

Необхідно враховувати і той факт, що на формування державних пріоритетів впливає велика кількість кон'юнктурних внутрішньополітичних обставин. Теоретичні підходи не висвітлюють повністю відмінність між прийняттям рішення і впровадженням його в життя та особливі складнощі для процесу вироблення державної політики. Основна проблема полягає в нечіткості та неконкретності завдань з одночасною вимогою прийняття рішень на всіх щаблях влади. Часто не беруться до уваги й дії опозиції. Оскільки фаза впровадження у життя – це низка прийнятих рішень, то розробники державної політики, використовуючи інтереси і цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямі, можуть сподіватися на конкретний, бажаний вплив цієї політики на спільноту й не допустити, щоб державна політика перетворилася на голослівну й декларативну.

Майбутнє матимуть ті суспільства, які сьогодні прагнуть реформуватися та пристосуватися (в кращому розумінні) до сьогоднішніх динамічних змін. Звичайно, що ціна за це буде чималою: можливий перегляд національних інтересів, відмова від певних суспільних інтересів, зміна цінностей, навіть можлива зміна урядових структур тощо. Але головне – це прагнення побачити довгострокову перспективу, зважаючи на можливий політичний та економічний ризик, який обов'язково буде наявний. Слід бути готовими до того, що певні кола чинитимуть опір запропонованим реформам, оскільки вони можуть загрожувати корпоративним інтересам, або інтересам різних фінансових груп (наприклад, за реалізації програми "допустимого зростання" в економіці).

Сьогодні дедалі більше стає очевидним, що соціально-економічний і політичний розвиток можна забезпечити лише за зростаючого використання управлінських ресурсів, в іншому разі реалізувати об'єктивні можливості нового суспільства неможливо. Шлях до досягнення високої якості та ефективності будь-якого виду діяльності людини лежить через підвищення ефективності та якості управління. Ось чому різке підвищення якості й ефективності управлінської діяльності, функціональної результативності роботи державного апарату стало важливим політичним, економічним та організаційним завданням сучасного періоду.

Внаслідок зростання ролі прогнозування в процесі прийняття державно-управлінських рішень з метою підвищення їх ефективності виникає необхідність моделювання всіх видів діяльності та підвищення ролі вчених у розробленні та прийнятті рішень.

Література

1. Тертичка В.В. *Державна політика: аналіз та здійснення в Україні* / Тертичка В.В. . – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
2. Горбатенко В.П. *Політичне прогнозування: навч. посібник.* / В.П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К.: МАУП, 2005. – 152 с.
3. Воронков А.А. *Методы анализа и оценки государственных программ в США* / Воронков А.А. – М.: Наука, 1986. – 188 с.
4. Матвієнко В.Я. *Прогностика* / Матвієнко В.Я. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
5. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: курс лекцій* / Атаманчук Г.В. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
6. Бакуменко В.Д. *Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: моногр.* Бакуменко В.Д. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
7. Васильєв А.С. *Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми* / Васильєв А.С. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – 160 с.