

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

«Державно – управлінське рішення: сучасні підходи до розробки,
прийняття й реалізації»


Студентки 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Публічне управління та
адміністрування»
Ямкової Кристини Ігорівни

Науковий керівник
к.політ.н., доц. Миколок Андрій Васильович
Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент 
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
публічної політики від «7» листопада 2023 р., протокол № 10

Завідувачка кафедри публічної політики,
доктор юридичних наук, професор
Корчак Наталія Миколаївна


(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Ямкова К.І. *Державно – управлінське рішення: сучасні підходи до розробки, прийняття й реалізації.* – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування”, спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Магістерську роботу присвячено особливостям прийняття управлінських рішень в системі публічного управління.

У роботі обґрунтовано ступінь дослідженості зазначеної проблеми; визначено теоретичні аспекти прийняття публічно-управлінських рішень. Здійснено аналіз стану наукової розробки з теорії прийняття управлінських рішень.

Досліджено публічне управління як функціональне середовище прийняття управлінських рішень в контексті сучасних завдань його розвитку. Доведено, що управлінські рішення, які приймаються в державі, можуть охоплювати все суспільство або найважливіші його сфери і регулювати поведінку всіх без винятку соціальних груп та окремих громадян.

Розкрито особливості моделей, методів та етапів розробки та прийняття управлінських рішень у структурних підрозділах органів державної виконавчої влади. Також досліджено технології реалізації управлінських рішень у структурних підрозділах органів державної виконавчої влади та встановлено значення контролю їх виконання. На основі наукового аналізу визначено фактори впливу на прийняття ефективних управлінських рішень та запропоновано певні рекомендації щодо основних напрямів підвищення ефективності прийняття управлінських рішень в системі публічного управління в Україні.

Ключові слова: публічне управління, управлінське рішення, органи державної виконавчої влади, технологія прийняття управлінських рішень, моделі прийняття управлінських рішень, методи прийняття управлінських рішень.

ANNOTATION

Yamkova K.I. *State-management decision: modern approaches to development, adoption and implementation.* – *Qualifying master's thesis on manuscript rights.*

Qualifying master's work for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 "Public management and administration", specialty 281 "Public management and administration". – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2023.

The master's thesis is devoted to the peculiarities of making managerial decisions in the system of public administration. The research substantiates the degree of research of the mentioned problem; theoretical aspects of public-management decisions are defined.

The analysis of the state of scientific development from the theory of making managerial decisions is made.

Public management is considered as a functional environment for making managerial decisions in the context of modern problems of its development. It is proved that managerial decisions taken in the state can cover the entire society or its most important areas and regulate the behavior of all social groups and individuals without exception.

The peculiarities of models, methods and stages of development and acceptance of managerial decisions in structural subdivisions of state executive bodies are revealed. The technologies of realization of administrative decisions in structural subdivisions of bodies of the state executive power were also investigated and the value of control over their implementation was determined.

On the basis of scientific analysis, the factors influencing the adoption of effective managerial decisions were determined and certain recommendations on the main directions of increasing the efficiency of making management decisions in the system of public administration in Ukraine. Were proved, and it was proved that improvement of the system and methods of making management decisions as components of the process of public administration in modern conditions development of Ukraine, is necessary for further deepening of the process of democratization and development of the state.

Key words: public administration, management decision, bodies of state executive power, technology of making managerial decisions, model of making administrative decisions, methods of making managerial decisions.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНО – УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	9
1.1. Управлінські рішення в процесах державного управління.....	9
1.2. Визначення та класифікація державно-управлінських рішень.....	15
1.3. Етапи та методи прийняття управлінських рішень.....	30
1.4. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень органами державної влади.....	43
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО – УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	52
2.1. Основні підходи в сучасній управлінській діяльності до розробки державно-управлінських рішень.....	52
2.2. Конституційні засади прийняття державно-управлінських рішень.....	58
2.3 Реалізація управлінських рішень та контроль їх виконання.....	67
2.4. Ефективність державно – управлінських рішень як необхідна умова формування альтернативної цивілізації.....	72
ВИСНОВКИ	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	81

ВСТУП

Актуальність теми дипломної роботи. Важливим складовим елементом державного управління, як і будь-якого іншого різновиду суспільного управління, є прийняття управлінських рішень, що відіграє роль пов'язуючого процесу відносно всіх інших функцій управління. Особливе місце серед них за своєю значимістю для суспільства займають державно-управлінські рішення. Управлінські рішення є основним продуктом діяльності будь-якого органу державної виконавчої влади. Ефективність великою мірою управлінських рішень залежить від характеристик перебігу процесу їх формування. Динамічність зовнішнього середовища вимагає від державних організацій постійного пошуку нових технологій формування управлінських рішень. Складний комплекс досліджень, від реалізації результатів яких залежить підвищення ефективності державного управління, передбачає розв'язання широкого кола специфічних наукових і практичних завдань. Проте, наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо, що зумовлює необхідність певного переформатування системи державного управління, яка має використовувати нові підходи в технології формування управлінських рішень органів виконавчої влади. Вони мають запобігати збільшенню асиметрії розвитку регіонів, скороченню кількості та погіршенню якісних характеристик трудового потенціалу, посиленню міграції працездатного населення, намаганням окремих політичних структур використати економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами для загострення політичного протистояння в суспільстві. Саме тому актуальною є проблема розвитку формування управлінських рішень.

При написанні дипломної роботи використовувалися праці відомих українських та зарубіжних вчених, зокрема, В.Д. Бакуменка, В. Авер'янова, Р. Агранофа, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, Д. Бостона, В. Волкової, О. Воронова, Д. Гвішіані, Б. Гурне, С. О'Доннела, П. Друккера, В. Дункана, Н. Карданської, Г. Кунца, Й. Кхола, Б. Литвака, М. Месаровича, М. Мескона, Н. Нижник, А.

Пригожина, Г. Райта, В. Ранга, Т. Вірхайна, Т. Сааті, Г. Саймона, Д. Сарторі, Р. Фатхутдинова, Д. Форрестера, В. Цветкова, А. Чандлера та ін. Проте, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, окремі аспекти проблеми формування управлінських рішень залишаються невирішеними. Тому, потребують подальшого дослідження теоретичні засади та технологічні підходи до формування сучасної системи прийняття управлінських рішень місцевими органами виконавчої влади.

Вказане зумовлює актуальність теми дипломного дослідження.

Метою роботи є проаналізувати основні тенденції дослідження сутності поняття “ прийняття державно - управлінських рішень ” та з’ясувати підходи щодо узагальнення класифікації державно-управлінських рішень. Узагальнення теоретичних положень та вироблення практичних пропозицій щодо підвищення ефективності процесу формування державно - управлінських рішень.

Мета роботи зумовлює необхідність постановки та вирішення низки завдань:

- визначити сутність механізму формування державно - управлінських рішень;
- здійснити аналіз стану наукової розробки з теорії прийняття управлінських рішень
- дослідити технології реалізації управлінських рішень у структурних підрозділах органів державної виконавчої влади та контроль їх виконання;
- на основі наукового аналізу визначити фактори впливу на прийняття ефективних управлінських рішень та запропонувати певні рекомендації щодо основних напрямів підвищення ефективності прийняття управлінських рішень в системі публічного управління в Україні.
- охарактеризувати організаційне забезпечення формування державно-управлінських рішень;
- здійснити аналіз технологій формування державно - управлінських рішень;

Об’єктом дослідження є аналіз основних тенденцій дослідження сутності поняття якості прийняття державно - управлінських рішень та з’ясування підходів щодо узагальнення чинників, які впливають на якість державно - управлінських рішень.

Предмет дослідження — механізм формування державно - управлінських рішень в органах державної влади.

Методи дослідження. В роботі використано загальнонаукові методи (системного аналізу, експертні, узагальнення, порівняння) та спеціальні методи (імітаційного моделювання, комбінування)

Структура дипломної роботи. Проведене дослідження зумовило структуру роботи: вступ, два розділи (вісім підрозділів), висновки, загальний обсяг яких складає 80 сторінок, у тому числі кількість сторінок основного тексту – 70. Список використаних джерел містить 38 найменувань. Робота містить 4 таблиці.

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНО – УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Управлінські рішення в процесах державного управління

Процес державного управління - це сукупність безперервних взаємопов'язаних дій та функцій, здійснюваних органами державної влади та управління, що спрямовані на забезпечення досягнення цілей держави. В будь-якій країні він утворюється внаслідок взаємодії системи або окремих органів державної влади та управління з суспільством або між собою. Насамперед, це процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані з становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі. Процес державного управління є формою існування динамічної системи таких відносин. Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів державного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління. Саме дослідження узагальненого процесу дозволяє правильно оцінювати проблемні ситуації становлення і розвитку державного управління в країні, оскільки згідно з закономірністю цілісності системи в ній виникають інтегративні якості, що не властиві окремим компонентам. Ефективність процесу державного управління залежить від дієздатності системи державної влади та стану суспільства, рівня та активності суспільної діяльності. Як зазначав В.Цветков, методологічно істотним для дослідження проблеми визначення ефективності державного управління є фіксування того, в якому режимі функціонує управління. За його оцінкою, державне управління може здійснюватися в двох

режимах – нормальному та надзвичайному. Така дуальна оцінка допомагає краще зрозуміти сутність проблемної ситуації розвитку процесу державного управління, яка з позиції системної філософії виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану як цього процесу, так і в цілому системи державного управління. Вищезазначена проблемна ситуація виникає, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій в державі (надзвичайне або кризове управління). Іншими словами – це або проблема досягнення нового, кращого за те, що було, або проблема втрати останнього, перша з яких пов'язана з усвідомлюваною зміною межі майбутнього, а друга – з неочікуваним порушенням межі існуючого. Відповідно виникає різне ставлення та різні підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому - за збуренням, коли керуюча система, в нашому випадку суб'єкт державного управління, реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин. При нормальному режимі управління в сучасній світовій практиці процес державного управління, як правило, набуває характеру стратегічного, а при кризовому управлінні він, як зазначав В.Цветков, забезпечується в рамках чинних законів політичної боротьби обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції. Відповідно до положень теорії синергетики (синоніми – теорія дисипативних структур, теорія динамічного хаосу), з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи й руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесу самоорганізації. Ці теоретичні положення підтверджуються розвитком процесу державного управління в Україні, де, починаючи з 2000 р. після довготривалої економічної кризи намітилися ознаки переходу до стратегічного управління. На це вказують

як чинники активізації державно-управлінської діяльності, до яких можна віднести проголошення стратегії економічного та соціального розвитку (спочатку до 2004 р., потім до 2011 р.), реалізацію політичної та адміністративної реформ, так і чинники активізації соціально - економічної діяльності, зокрема стабільне на протязі останніх років зростання валового внутрішнього продукту, обсягу промислової продукції, виробництва товарів народного споживання, інвестицій в основний капітал підприємств усіх форм власності, реальних доходів населення.

Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук нових загальнонаціональних ідей, навколо яких могло б згуртуватися суспільство. Однією з безумовно найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, курс на забезпечення відповідних рівня життя та стандартів демократизації суспільства.

Природнім для переходу від критичного до нормального режиму управління є відмова від методів, технологій і засобів управління за збуренням на користь методів, технологій і засобів управління за відхиленням.

За системного підходу основу державного управління складають різноманітні види діяльності, процеси, явища, події, що відбуваються в певні моменти або періоди часу і призводять до зміни як складу, так і значень параметрів системи, а відповідно й процесу державного управління. Динаміку змін, як правило, відображають послідовністю різних ситуацій та розвитком цих ситуацій в межах послідовних відрізків часу (наприклад, у просторі фазових станів). Для кожної ситуації характерною є наявність численних конкретних проблем, які визначаються прийнятими на кожний певний момент даною державою базовими цінностями, оскільки останні призводять до визначення певної системи цілей.

Процес державного управління в ситуаційній інтерпретації можна відобразити наступною спрощеною моделлю: системна ситуація (стан

системи державного управління в певний момент часу) □ базові цінності □ система основних цілей □ сукупність проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами системи державного управління) □ система управлінських рішень □ система (вектор) управлінських впливів (регулюючих, організуючих та контролюючих) □ суспільство (вирішення проблем, пов'язаних з різноманітними суспільними відносинами) □ нова системна ситуація. Ця модель безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з прийняттям відповідних управлінських рішень, які безумовно повинні бути ситуативно адекватними вирішенню проблем, що постали перед державним управлінням. У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття прийняття управлінських рішень, що ґрунтується на більш чіткому визначенні місця таких рішень в управлінській діяльності. За класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджмент), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності. У сучасному управлінні прийняття управлінських рішень розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив та вибором однієї з них, що найбільше задовольняє виходу з ситуації, що склалася. Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими - правознавцями. В Україні відомі роботи В.Авер'янова, Г.Атаманчука, А.Васильєва, Є.Кубка, Б.Лазарева, Н.Нижник, В.Селіванова, М.Стрельбицького, В.Цветкова та інших. В цих роботах здебільшого акцентується увага на організаційно-правовому аспекті прийняття рішень. Як типовий приклад такого підходу можна навести визначення поняття управлінського рішення, дане Г.Атаманчуком. За його трактуванням – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських

ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні. В той же час, слушним є зауваження українського вченого Б.Лазарева, який вважає недоцільним, зокрема розглядаючи державне управління, змішувати поняття "управлінське рішення" та "акт державного управління", оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив. Саме від ефективності управлінських рішень, що є складовими елементами процесу державного управління в Україні, в найбільшій мірі залежить її майбутнє, успіх реформування в ній політичних, соціально-економічних та інших відносин. В той же час, в Україні серед цих рішень ще чимало таких, яким бракує стратегічності, системності та обґрунтованості, що найбільш суттєво проявляється при розробці політики та в законотворчості. Безумовно, основна причина невдалих управлінських рішень криється в елементах політичної нестабільності, що довгий час відбувалася в країні. Але й не тільки в ній. Нерідко державно-управлінська діяльність здійснюється в умовах недостатнього ресурсного забезпечення (фінанси, кадри, інформація, матеріально-технічне забезпечення). Значна частка працівників апарату вищих і центральних органів державної влади не мають відповідної загальноосвітньої та спеціальної підготовки, а внаслідок постійної завантаженості в них бракує й часу на таку підготовку.

Особливо це стосується державних службовців I-III категорій посад, які фактично складають управлінську еліту країни. До того ж, маємо значне оновлення апарату, в той час, коли наукою встановлено, що необхідно не менше 10 років, щоб за сприятливих умов стати експертом в будь-якій галузі

професійної діяльності. В практиці підготовки й прийняття управлінських рішень слабо використовуються напрацювання сучасної науки управління з притаманною їй та вже досить розробленою методологією аналізу політики, системного аналізу, стратегічного, якісного та інноваційного управління, що свідчить про необхідність подолання певної відірваності теорії від практики. Ще далеко не повністю використано організаційний потенціал системи державного управління та окремих органів державної влади. Зокрема продовжується пошук їх оптимальних структур. У роботі апарату інколи порушується баланс всіх основних чинників впливу на прийняття управлінських рішень (здібність до цієї роботи і висока підготовленість осіб, що приймають рішення, наявність ефективних управлінських технологій та створення належних умов) як в цілому, так і за кожним з них. Тому на існування проблеми вдосконалення державно-управлінської діяльності й, зокрема, прийняття управлінських рішень наголошувалося в майже всіх головних програмних документах України – стратегіях і програмах економічного та соціального розвитку, концепції адміністративної реформи в Україні. Серед основних їх завдань на різних етапах розвитку зазначалося утвердження нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, а також розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

На вирішення цих завдань з позицій створення належних умов та підвищення професіоналізму державних службовців спрямовані Стратегія реформування системи державної служби в Україні, нова редакція Закону України «Про державну службу». Для покращення організації підготовки та прийняття управлінських рішень на різних рівнях державного управління прийнято низку документів, зокрема Закон України «Про Кабінет Міністрів України», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» та інші.

Перед наукою державного управління постає питання розроблення нових та удосконалення існуючих моделей, підходів, принципів, методів, процедур та методик підготовки й прийняття управлінських рішень, спираючись на напрацювання науки управління, в першу чергу, з урахуванням набуття процесом державного управління в Україні стратегічного характеру. Це, в свою чергу, потребує ознайомлення з світовим та вітчизняним досвідом теорії та методології підготовки та прийняття сучасних управлінських рішень, і, передусім, з позиції їх використання при формуванні таких рішень в процесі державного управління.

1.2. Визначення та класифікація державно-управлінських рішень

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі та мають різну владну силу. Частина з них формуються на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного апарату. Враховуючи дуже великий спектр дії та різну значимість останніх, на нашу думку, доцільно виділити та застосовувати поняття "державно-управлінські рішення" для певного класу управлінських рішень, на відміну від багатьох інших рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державно-управлінськими і для яких використовуються терміни "управлінські рішення" та "рішення".

На доцільність такого поділу управлінських рішень вказує й аналогічний поділ політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього суспільства, та на звичайні рішення, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, на чому наголошував російський вчений Ю.Тихомиров.

Основними ознаками державно-управлінських рішень доцільно вважати такі:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;

- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами);
- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Важливим є визначення завдань та меж державно-управлінських відносин, елементом яких є державно-управлінські рішення. Надалі під класом державно-управлінських рішень розуміємо всі управлінські рішення з наведеними вище ознаками, що приймають вищі та центральні органи державної влади (їх керівники) з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня. Серед таких рішень можуть бути визначення пріоритетних цілей та функцій держави в певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її окремих складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо. Серед численних проблем, що потребують державного вирішення, насамперед, слід зазначити: подолання нестабільності та криз, підвищення ефективності економічного та соціального управління, а також вдосконалення управління в цілому. Словосполучення "державні" та "державно-управлінські" використовуються для підкреслення того, що

предмет безпосередньо стосується державної діяльності, надання йому значущості та масштабності. Наприклад, російський вчений А.Воронков використовує термін "державні рішення", Г.Атаманчук - терміни "державно-управлінські впливи", "державно-управлінська діяльність" та "державно-управлінські відносини"; В.Цветков – терміни "державно-управлінська діяльність", "державно-управлінські явища", "державно-управлінські відносини", "державно-управлінські інститути", Н.Нижник - термін "державно-управлінські відносини" тощо.

Державно-управлінські рішення є важливою ланкою, що пов'язує в ланцюгу «держава - державна влада - державне управління - державно-управлінські відносини - державно-управлінські рішення - державно-управлінські впливи (дії) - суспільство» весь спектр суспільної життєдіяльності.

Прийняття рішень у державному управлінні - це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Діяльність з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої щодо інших функцій управління. На думку Г.Гордона, прийняття рішень - це основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки. На особливе місце і роль формування рішень у державному управлінні вказує той факт, що процеси їх прийняття та реалізації є двома з трьох основних компонентів управлінської діяльності, де третім компонентом є збір, накопичення, обробка, первинне оцінювання, збереження і передача інформації, яка необхідна для здійснення управління. Розумінню місця і ролі державно-управлінських рішень у системі державного управління також сприяє спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державного управління, а саме: "умови - потреби - інтереси, мотиви - цілі - рішення - дії з їх виконання - результати".

Власне прийняття рішення здійснює керівник, тобто особа, що приймає рішення на відповідному рівні компетенції. Але цьому передуює робота щодо

підготовки цього рішення, що може мати дуже широкий спектр обсягу та складності, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап часто називається підготовкою рішення. Якщо рішення приймається у формі якогось документу, то йдеться про підготовку проекту цього документу. Його затвердження є прикладом власне прийняття рішення. Прийняття управлінських рішень на сьогодні стає одним з основних напрямів удосконалення систем управління, оскільки, як справедливо зазначив російський вчений Б. Литвак, визначальним фактором є все ж таки якість рішень, що приймаються, а не технології реалізації основних функцій управління. Перефразовуючи В.Цветкова, можна сказати, що ефективність державно-управлінських рішень в кінцевому підсумку є своєрідною мірою їх корисності, причому, під ефективністю управлінської праці, а відповідно й її основних складових елементів – управлінських рішень, прийнято розуміти досягнення певної мети при найменших витратах. Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень є основним результатом діяльності, що називається державним управлінням. Саме це створює потенційні можливості відслідковувати та оцінювати його стан та розвиток шляхом відслідковування та оцінювання цих рішень через впровадження відповідних моніторингів, організацію накопичення та обробку інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій. У практиці державного управління різних країн вже широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно - правові акти, дають змогу отримувати прогностичні модельні оцінки з макроекономічних питань і спростити проектування завдяки його автоматизації та комп'ютеризації. Сучасному державному управлінню характерне широке застосування систем і мереж комп'ютерної та інформаційної підтримки прийняття рішень, зокрема систем їх прогностичної оцінки. При достатності інформації та відповідній її організації

можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів державного управління як з окремих напрямів, так і в цілому. Фактично ця проблема переведена з теоретичної площини в економічну та технологічну.

Для кращого розуміння ролі та місця державного управління в суспільному житті та розбудові держави звернемося до моделі основних напрямів та процесів його здійснення (рис. 1.5), виходячи з його широкого розуміння. Аналіз державного управління як системи діяльності, як це видно з цього рисунку, дає змогу виділити в ньому такі основні напрями та процеси:

- державне будівництво (державотворення), яке охоплює визначення і правове закріплення: форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; структури органів державної влади відповідно до основних функцій держави; корекції завдань і функцій органів державної влади;
- формування державних стратегій та державної політики, яке охоплює: розроблення державних стратегій та державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); програмування (формування програм, планів дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складання бюджету (розрахунок обсягу доходів та витрат, розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей);
- адміністративне управління, яке забезпечує безперервну організацію всіх зазначених процесів, реалізацію державних стратегій та державної політики, а також оперативне і тактичне управління різними суспільними сферами, галузями та відносинами з метою досягнення визначених цілей та вирішення завдань держави.

Можливі певні заперечення щодо віднесення напряму державного будівництва до державного управління, оскільки виникає питання, а що первинне – «державна влада» чи «державне управління». На нашу думку, наведене

виділення напрямів державного управління в сучасних умовах розвитку держави має рацію, оскільки вже маємо певну систему влади, яка потребує постійної роботи щодо її подальшої розбудови та вдосконалення відповідно до вимог часу. Саме розбудова та вдосконалення державної влади відбувається на засадах самоорганізації завдяки державному управлінню, й, зокрема, проведенню адміністративних реформ.

Можливе також заперечення щодо віднесення політичного управління держави до державного управління. Але у широкому розумінні державного управління (американський підхід), на відмінну від вузького (європейський підхід), саме так і є, оскільки воно розглядається як управлінська діяльність органів державної влади різних гілок влади, в тому числі з функціями як політичного, так і адміністративного управління. До того ж, політичні функції держави реалізуються з використанням таких самих форм управління, що і адміністративні.

Зазначені напрями державного управління реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передують прийняття державно-управлінських рішень.

Доцільно класифікувати державно-управлінські рішення відповідно до виділених вище напрямів державного управління як державно - управлінські рішення з проблем державного будівництва (державотворення), державно-управлінські рішення з формування державних стратегій та державної політики, а також як державно - управлінські рішення з адміністративного управління. Аналіз різноманітних державно-управлінських рішень, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на такі основні групи:

- політичні державно-управлінські рішення (доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, формування та реформування системи державної влади, державні стратегії та державна політика у різних сферах суспільної життєдіяльності);
- правові державно-управлінські рішення (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди та договори; укази глави держави; постанови

парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо);

- організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення (положення про центральні органи державної влади, призначення їх керівників, доручення, вказівки, протоколи нарад, інструкції та інші організаційно - субординаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади).

Таке розмежування та узагальнення (класифікація) державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: політичній, в розумінні та контексті формування і реалізації функції політичного управління держави, а також державних стратегій та державної політики; правовій, за допомогою якої управлінські рішення та дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм; організаційній (адміністративній, менеджерській), яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних та тактичних завдань, а також матеріально-технічних операцій. Ця форма, як правило, асоціюється з адміністративною діяльністю та менеджментом.

Виходячи з масштабу застосування і значимості впливу на різні сфери та галузі державної діяльності, серед форм відповідних державно - управлінських рішень, окрім правової та організаційної, доцільно виділити ще організаційно-правову форму. Поширеними прикладами такої форми, наприклад, є програмно-цільова та інституційна форми, які є поєднаннями правової та організаційної форм. Вважається, що програмно-цільова форма є специфічною організаційно-правовою формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат.

Оскільки процес здійснення державного управління може розглядатися як форма відносно його змісту, то існує також процесуальна форма управління, і вона притаманна всім видам державної діяльності. Це так звана організаційно-правова форма, яка передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом

застосування певних організаційних норм, наприклад, відповідних регламентів, процедур тощо. Процесуальна форма фактично характерна для всіх державно-управлінських рішень, тому класифікація за нею є недоцільною.

В табл. 1 наведена загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень, яка враховує можливість застосування різних їх форм на всіх напрямках державного управління, що зазначені вище.

Таблиця 1

Загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень

Форми державно - управлінської діяльності	Напрями державного управління		
	Державне будівництво	Формування державних стратегій та державної політики	Адміністративне управління
Політична	Політичні рішення з проблем державного будівництва (державотворення)	Політичні рішення з проблем формування стратегій та державної політики	Політичні рішення з адміністративного управління
Правова	Правові рішення з проблем державного будівництва	Правові рішення з проблем формування стратегій та державної	Правові рішення з адміністративного управління

		політики	
Організаційна	Організаційні рішення з проблем державного будівництва	Організаційні рішення з проблем стратегій та державної політики	Організаційні рішення з адміністративного управління

Цю класифікаційну схему можна розглядати як предметне поле формування державно-управлінських рішень. Наприклад, аналіз таких рішень щодо формування та реалізації державних стратегій та державної політики в залежності від конкретизації політики сфери їх застосування (економічна, фінансова, інвестиційна, податкова, грошово-кредитна, валютна, соціальна, екологічна тощо) потребує дослідження численних проблем. Можливі також численні окремі дослідження державно - управлінських рішень з проблем державного будівництва (державотворення) та щодо різних способів формування таких рішень.

Розглянемо найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень за основними напрямками державного управління, при виділенні яких використано низку положень Конституції України.

Державно-управлінські рішення з державного будівництва:

- призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування;
- розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом;
- призначення референдумів з питань, передбачених конституцією (зокрема про зміну території країни);
- визначення місії, цілей і функцій розвитку держави;
- забезпечення організації і порядку діяльності парламенту, визначення статусу його депутатів;

- визначення системи центральних органів виконавчої влади;
- утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для виконання повноважень глави держави;
- утворення судів;
- утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- розроблення засад місцевого самоврядування; спеціальних статусів столиці та інших міст;
- визначення і забезпечення правового режиму державного кордону;
- забезпечення національної безпеки та оборони (затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій силових міністерств; оголошення стану війни і укладення миру; введення воєнного чи надзвичайного стану; загальна або часткова мобілізація; використання військових формувань у разі збройної агресії проти країни; надання військової допомоги та направлення військових підрозділів до інших держав; допуск військових підрозділів інших держав на свою територію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації);
- забезпечення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатизації;
- забезпечення організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури;
- визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- внесення змін до конституції;
- встановлення державних свят;
- визначення порядку використання і захисту державних символів;

- визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; порядку застосування мов;
- розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.

Державно-управлінські рішення з формування державних стратегій та державної політики:

- визначення стратегій розвитку держави;
- розроблення і прийняття програми діяльності уряду;
- розроблення, прийняття та внесення змін до державного бюджету;
- розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
- розроблення засад регулювання демографічних та міграційних процесів;
- визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;

- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- створення вільних економічних зон;
- встановлення порядку введення державних стандартів.

Державно-управлінські рішення з адміністративного управління:

- здійснення першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;
- нормотворча діяльність;
- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;
- управління об'єктами державної власності;
- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Наведена модель може бути використана не тільки для класифікації державно-управлінських рішень та державно-управлінської діяльності, виходячи з основних її напрямів та форм, але й для синтезу моделей (паспортів, портретів) систем державного управління для різних країн; формування політичних програм керівників країни та претендентів на цю роль шляхом розгорнутого викладення (відповідно до структури моделі) поглядів і підходів до основних

питань державотворення, розроблення та реалізації державних стратегій та державної політики, зокрема, необхідних державно-управлінських рішень для їх вирішення.

Розглянемо модель (паспорт, портрет) системи державного управління в Україні:

Етап 1. Визначення форми державного правління.

Україна є республікою. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Низка фахівців характеризує сучасну Україну як напівпрезидентську (президентсько-парламентську) республіку.

Етап 2. Визначення державного режиму.

Україна є демократичною, правовою державою. В Україні діє принцип верховенства права.

Етап 3. Визначення державного устрою.

Україна є унітарною державою.

Етап 4. Визначення місії та функцій держави, їх пріоритетності.

Місія України – у побудові незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави. Вона задає основні напрями її розбудови. Основним зовнішньополітичним вектором України є європейська інтеграція. В Україні здійснюються зовнішні функції (захист недоторканості кордонів, цілісності території, суверенітету, сприяння розвитку співпраці та взаємодії з іншими країнами у різних галузях), внутрішні функції (законодавча, політична, організаційна, економічна, соціальна, культурно-освітня), а також специфічні функції (регулювання у сфері міжрелігійних відносин, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи) держави.

Етап 5. Розподіл повноважень між гілками влади.

В Україні державна влада поділена на законодавчу, виконавчу і судову, які на вищому рівні відповідно представлені Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та Верховним Судом України.

Етап 6. Визначення стратегії розвитку держави.

Визначальними пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку України є: забезпечення необхідних передумов її прискореного зростання на інноваційній основі; підвищення конкурентоспроможності національної економіки, опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави; здійснення активної аграрної політики, спрямованої на швидке подолання кризових процесів; глибока перебудова соціальної сфери у напрямку підвищення стандартів життя населення.

Етап 7. Визначення структури органів державної влади.

В Україні в 2010 рр. реорганізовано структуру Кабінету Міністрів України та структуру центральних органів державної влади, яка містить міністерства та центральні органи виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України. Такі зміни пов'язані із проведенням адміністративної реформи в Україні з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади.

Етап 8. Визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади.

В Україні діють типові положення і окремі положення про міністерства та центральні органи виконавчої влади, затверджені відповідними указами Президента України. Визначено повноваження і концепції діяльності кожного з таких органів, які закріплені у відповідних положеннях про ці органи.

Етап 9. Розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави.

За Конституцією України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Державна політика в сучасних умовах здійснюється відповідно до основних напрямів діяльності держави і знаходить своє відображення у

програмах діяльності уряду, національних проектах, державних, регіональних та галузевих програмах, концепціях, основних напрямках і сценаріях розвитку, планах законотворчої діяльності, державному бюджеті. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами.

Етап 10. Програмування (формування планів дій).

Планування роботи Кабінету Міністрів України здійснюється на основі пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади шляхом прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, інших державних програм та актів Кабінету Міністрів України. За пропозиціями центральних органів виконавчої влади Мінюстом України щорічно формується план законопроектної роботи, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Етап 11. Складання бюджету.

В Україні на кожний наступний рік приймається відповідний Закон України "Про Державний бюджет". За пропозиціями органів державної влади Мінфіном України здійснюється розрахунок балансу надходжень і витрат на реалізацію функцій держави в межах певного року та способи його досягнення.

Етап 12. Реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).

Реалізація державної політики здійснюється системою виконавчої влади України на чолі з Кабінетом Міністрів України відповідно до визначених її конкретних напрямів. Міністерства, центральні та місцеві органи державної влади беруть участь у реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямами.

Примітка: наведена модель системи державного управління в Україні значно спрощена й подана з позиції навчального матеріалу, оскільки її мета продемонструвати підхід, а не задекларувати остаточний результат.

1.3. Етапи та методи прийняття управлінських рішень

Модель раціонального прийняття рішень містить такі етапи:

- 1) виявлення та діагностування проблем;
- 2) визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень;
- 3) розроблення (формування) альтернатив рішень;
- 4) оцінювання кожної з альтернатив рішень;
- 5) кінцевий вибір найкращої альтернативи рішення за обраними критеріями.

У своєму розвитку проблема проходить кілька стадій: прихованого розвитку; перетворення на негативне явище; перетворення на фактор, що є очевидною перешкодою в діяльності організації чи окремого її структурного підрозділу. Якщо керівнику вдається вчасно (на стадії прихованого розвитку) виявити і правильно сформулювати проблему, то це в значній мірі впливає на успіх її вирішення. На етапі формулювання проблеми необхідно:

- з'ясувати причини виникнення проблеми;
- оцінити нагальність вирішення та масштабність проблеми: Кого зачіпає ця проблема? Хто відчуває, чи може відчути її на собі? Як сприймають проблему основні зацікавлені сторони?;
- визначити новизну проблеми: Чи є проблема новою, чи вона виникла повторно?;
- застосувати необхідні методи аналізу проблем. При першому зіткненні з проблемою цілком природною є потреба зрозуміти її та отримати контроль над ситуацією. На цьому етапі суть проблеми може надмірно спрощуватись або, навпаки, – ускладнюватись через поспішні визначення, низьку кваліфікацію задіяних до її формулювання працівників, наявність великої кількості обмежень тощо (таб. 2).

Таблиця 2

Надмірне спрощення проблеми	Неадекватність оцінки проблеми	Надмірне ускладнення проблеми
-----------------------------	--------------------------------	-------------------------------

1. Поспішне визначення. 2. Прагнення до локалізації. 3. Труднощі виявлення фундаментальної проблеми.	1. Низька кваліфікація менеджерів. 2. Складність проблеми.	1. Надмірна бюрократизація організаційної структури. 2. Наявність великої кількості обмежень, процедур.
--	---	--

Таб. 2. Основні причини надмірного спрощення та ускладнення управлінських проблем

На етапі визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень встановлюється перелік критеріїв, порівняльних оцінок, формування індексів та індикаторів тощо. Критерії оцінки управлінських рішень формуються на основі поєднання відповідних показників, що характеризують результати дій. Чим менше цих показників, тим легше сформулювати критерії.

Загальні критерії: 1) здійсненність (наскільки важко реалізувати рішення, яких ресурсів це потребує); 2) прийнятність (наскільки альтернатива заслуговує на увагу, який внесок у підвищення продуктивності дасть її реалізація); 3) уразливість (на який ризик слід очікувати, якщо процеси підуть неправильно).

Специфічні критерії: 1) кількісні; 2) якісні (наприклад, психологічний ефект, міжособистісні відносини, суспільна користь та ін.). Їх можна виразити за допомогою умовних оцінок (евристичних). Для попереднього аналізу варіантів рішень доцільно використовувати системний підхід, а у складних ситуаціях, коли експертних оцінок немає – метод експертних оцінок. Якість прийнятого рішення значною мірою залежить від здатності керівника виявити всі можливі альтернативи. Не можна вибрати конкретну альтернативу, якщо вона не була виявлена і розглянута. На етапі розроблення (формування) альтернатив проводиться вибір (безпосередньо або через експертну процедуру) й обґрунтування альтернативних рішень. Особливим підходом до розгляду складних проблем вибору в умовах невизначеності є системний аналіз. Він

орієнтує управлінця не тільки на встановлення певних закономірностей функціонування і розвитку складних систем, але і на розробку методики організації процесу прийняття рішення, в якій виділяють етапи, визначається їх послідовність і пропонуються різні підходи і методи виконання цих етапів у конкретних умовах. Особливостями системного аналізу при вирішенні завдань управління є:

- 1) глибоке вивчення всіх аспектів управління;
- 2) діагностичний підхід, сутність якого полягає у виявленні найбільш чутливих точок, що визначають розвиток системи та потребують першочергового аналізу;
- 3) використання економіко-математичних методів;
- 4) використання досвіду та інтуїції аналітика поряд з економіко-математичним моделюванням, електронно-обчислювальною технікою. В ході системного аналізу враховуються такі принципи: обмеженості – з одного боку, властивості системи не дорівнюють арифметичній сумі властивостей окремих складових її елементів, з іншого – система має властивості, які не притаманні ні одному з її елементів;

генетичної визначеності – необхідність вирішувати будь-яку проблему з позиції її походження, природи, аналізувати її джерела та наслідки; історичності – дослідження особливостей сучасного етапу, тенденції розвитку системи, передбачення підйомів та спадів, готовність до криз; відповідності – для будь-якої системи необхідна визначена відповідність елементів та частин, які можуть змінюватись лише у заданих межах. Число і зміст етапів прийняття управлінських рішень при використанні системного аналізу у різних алгоритмах визначаються вибраними у конкретних умовах методами. Загальним для всіх алгоритмів є формування варіантів подання процесу розв'язання задачі і вибір оптимального варіанту. Основні методичні прийоми системного аналізу: - декомпозиція системи – розчленування системи, яка вивчається, на складові частини. В свою чергу, останні розчленовується на частини, які в нього входять, аж до елементів, які можна вважати первинними.

Декомпозиція чи спрощення системи необхідна для виконання другої стадії системного аналізу – виявлення взаємозв'язку елементів даної системи. Ступінь розчленування системи та її деталізація залежать в кожному окремому випадку від встановлених цілей, які витікають з характеру даної проблеми; - діагностика системи – спосіб виявлення найбільш чутливих точок системи шляхом виключення мало суттєвих та зосередження уваги на важливих аспектах проблеми. Такий підхід може здійснюватися у двох напрямках:

- 1) діагностика об'єкта. В схемі процесу системного аналізу управлінських проблем діагностика системи відокремлена в самостійний блок, як одна з операцій процесу. Ця операція необхідна при аналізі будь-якої проблеми для зосередження уваги на суттєвих елементах та процесах і скорочення таким чином трудомісткості робіт з підготовки проекту управлінського рішення;
- 2) попереднє вивчення об'єкта. Найбільш чітко цей напрям проявляється в передпроектному обстеженні об'єкта; - статистичні методи дослідження системи – комплекс прийомів, які застосовуються для обробки великої сукупності суцільного та вибіркового спостереження. До них відносять середні та відносні величини; варіації ознак (середнє квадратичне відхилення, коефіцієнт варіації та амплітуда коливань), динамічні ряди тощо. Особливо важливу роль для виявлення статистичного взаємозв'язку між досліджуваними елементами та підсистемами відіграє кореляційний аналіз. Він застосовується для вивчення взаємозв'язку там, де відсутня пряма функціональна залежність (таке становище є характерним практично для всіх управлінських проблем). При дослідженні взаємозв'язку між двома ознаками застосовується проста (парна) кореляція; для вивчення взаємозв'язків між сукупністю багатьох факторів застосовується множинна кореляція; - метод “перехресних” порівнянь – співставлення даних за різними об'єктами для виявлення найбільш важливих тенденцій. Порівняння широко застосовується при аналізі різних показників. Вони дозволяють виявляти зміни в динаміці показників одного об'єкта, відхилення за однаковий період чи на одну й ту саму дату показників

даного об'єкта від інших аналогічних об'єктів, відмінності в однакових за змістом показниках з різними функціональними призначеннями: планові, звітні, попереднього періоду, середні за сукупністю об'єктів, що вивчається тощо;

- евристичні методи – методи генерації варіантів вирішення проблеми, отримання нових знань, які базуються на використанні досвіду, інтуїції фахівця і його творчого мислення як сукупності властивих людині механізмів вирішення творчих завдань;

- експертні оцінки – способи прогнозування та оцінки майбутніх результатів дій на основі передбачень спеціалістів та спеціалізованої обробки цих даних;

- імітаційне моделювання – дослідження із застосуванням комп'ютерних технологій взаємозв'язків, явищ та процесів в умовах невизначеності, що використовується в ситуаціях, пов'язаних з надмірно великим числом змінних, труднощами математичного аналізу певних залежностей між змінними або високим рівнем невизначеності;

- економічний аналіз застосовується як комплекс традиційних методів та прийомів для вивчення економічних показників діяльності підприємств різних галузей економіки;

- аналіз витрат та ефективності використовує базу економічного аналізу для розрахунку, порівняння показників витратності та доходності;

- економіко-математичні моделі дозволяють здійснювати вибір найкращих альтернатив за допомогою нормативних моделей, виходячи із заданого критерію і ситуації, у якій приймаються рішення;

- аналіз чуттєвості рішень до різних факторів – спеціальні прийоми, які дозволяють визначати ступінь припустимості змін у системі, за яких не змінюється раніше знайдене оптимальне рішення. Він є доповненням економіко-математичного моделювання. Аналіз чуттєвості рішення дозволяє після вирішення моделі визначити границі припустимості змін умов задачі, за яких оптимальність рішення не зміниться. Залежно від типу управлінських проблем використовуються різні методи їх дослідження (табл. 3).

Групи проблем управління	Характеристика проблем управління	Метод дослідження
Добре структуровані	Проблеми, в яких взаємозв'язки між різними сторонами вирішені та кількісно визначені	Кількісний (математичний)
Неструктуровані	Проблеми, в яких найважливіші ресурси, ознаки та характеристики описуються тільки якісно без кількісного вираження залежностей	Евристичний
Слабо структуровані (змішані)	Проблеми в яких одна частина взаємозв'язків виражена кількісно, а інша – якісно	Економічний аналіз

Таб. 3 Проблеми управління та методи їх дослідження

Залежно від типу математичних функцій, покладених в основу моделей, розрізняють:

лінійне моделювання – використовуються лінійні залежності;

динамічне програмування – дозволяє вводити додаткові змінні в процесі вирішення завдань; імовірнісні та статистичні моделі – реалізуються в методах теорії масового обслуговування;

теорія ігор – моделювання таких ситуацій, ухвалення рішення в яких повинно враховувати розбіжність інтересів різних підрозділів;

імітаційні моделі – дозволяють експериментально перевірити реалізацію рішень, змінити вихідні передумови, уточнити вимоги до них. Проте, у чистому вигляді добре структурованих проблем практично не існує, в кожній проблемі, де кількісні взаємозв'язки між її елементами умовно визначені, при більш детальному аналізі виявляються взаємозв'язки, які кількісно не виражені. З іншого боку, практично відсутні і абсолютно неструктуровані проблеми.

Евристичні методи прийняття управлінського рішення засновані на логіці, здоровому глузді й досвіді керівника. Вони використовуються при відсутності умов для використання формалізованих методів прийняття управлінських рішень. Основу евристичних методів становить метод індукції, тобто перехід від часткового до загального. При цьому проблема розділяється на простіші підпроблеми. Для кожної підпроблеми формуються набір завдань і набір відповідних рішень. Вважається, що при успішному виконанні всіх рішень проблема буде вирішена в цілому. Дані методи практично цілком відносяться до мистецтва в управлінській діяльності. Ці методи ефективні, якщо керівник зміг так розділити проблему, що підпроблеми є типовими для конкретної організації і є типова методика їх вирішення. Евристичний підхід до вирішення проблеми припускає такі методики: узагальнення задачі, конкретизація задачі, формулювання зворотної задачі, зміна структури задачі, критика очевидних рішень, пошук привнесених умов, реверсивне рішення задачі, конвергенція проблеми та цілей, пошук аналітичних залежностей, використання аналогій, багатовимірний аналіз, стимулювання ідей, аналіз умов та конфліктів. Широко вживаними у сучасній управлінській практиці є наступні евристичні методи прийняття рішення: методи прямого та зворотного мозкового штурму, метод ключових питань, метод асоціацій, метод інверсії, метод аналогій, методи теорії ігор. Метод прямого та зворотного мозкового штурму базується на принципах: інтерактивна група і обмежений час; концентрація на проблемі та рішенні; рівноправність учасників, керівна роль ведучого, але він не приймає участі в обговоренні; кількість ідей важливіша за якість, заборона на критику та коментування (або навпаки – при зворотному штурмі). Метод ключових питань передбачає такі дії: формулювання переліку питань, які дозволяють здійснити кращий аналіз ситуації/проблеми, формулювання стандартного переліку ключових питань, орієнтацію на проблему та оптимальний результат, створення багаторівневої структури інформації та подрібнення її на окремі категорії, конкретизація цілей

та результатів рішення. Метод асоціацій складається з декількох етапів: розробка декількох формулювань проблеми, пошук асоціативних образів, генерування ідей на основі асоціативних образів, швидка зміна асоціацій, відбір ключових понять/образів ситуації або рішення. Метод інверсії передбачає наступні дії: формулювання умов ситуації протилежної проблеми, для кожного альтернативного варіанту рішення зміна напрямку пошуку на протилежний, зміна значення кожного ситуаційного фактору на протилежний, порівняння ідей та контр-ідей, використання діалектичного методу. Метод аналогій передбачає: пошук аналогічних ситуацій/проблем, визначення рішень, що приймалися в аналогічних ситуаціях, визначення можливості використання рішень аналогічних проблем для даної проблеми, розробка аналогій за кожним фактором проблеми/ситуації. Методи теорії ігор розглядає задачі, типові для військової справи, конкурентної боротьби та інших. Суть ігрового прийняття рішення полягає в тому, щоб врахувати можливі дії сторін, які беруть участь у ситуації (конфлікті). Під конфліктом розуміють будь-яке неспівпадіння інтересів сторін. На вибір рішення впливають: можливий варіант дій суперника, кількісний результат, до якого приведе певна сукупність ходів. Стратегію, яка приведе до найвищого виграшу в грі з урахуванням можливих дій суперника, приймають як рішення. Евристичні методи, що активізують, мають кілька варіантів реалізації. До них відносяться методи психологічної активізації й методи підключення нових інтелектуальних джерел. До психологічного методу відносяться: конференції ідей, методи мозкової атаки, питань і відповідей. Методи підключення засновані на залученні людини до колективного мислення під наглядом висококваліфікованого фахівця або штучного інтелекту. Метод конференції ідей заснований на стимулюванні процесу мислення на рівні свідомості. Базові правила використання даного методу полягають у наступному:

- забороняється будь-яка критика, у тому числі позитивна й глузування;
- число учасників у діапазоні 4-12;
- формулюються одна-два залежні один від одного завдання;

- час обговорення обмежується 30-50 хвилинами;
- ведеться запис всіх пропозицій, включаючи й абсурдні. Експертні методи прийняття управлінських рішень є одними з найпоширеніших у сучасній практиці управління. Ці методи базуються на опитуванні групи експертів щодо ефективності альтернативних варіантів рішення відповідно до попередньо визначених критеріїв. На основі узагальнення експертної оцінки за спеціальними методиками відбувається визначення найкращого рішення. Для вибору найкращого управлінського рішення необхідний набір критеріїв ефективності. Кожний критерій такого набору може мати кількісне або якісне вираження, бути простим і зрозумілим для фахівців. Критерії можуть бути одиничними й складовими. Основні умови застосування експертних методів:
 - до складу експертної комісії повинні входити загальновизнані фахівці у відповідній області розробки управлінських рішень;
 - рішення, прийняті членами експертної комісії, повинні бути безумовними для учасників, що представляють на оцінку свої варіанти рішень;
 - області застосування експертних методів повинні давати учасникам переваги перед іншими. Експертні методи застосовуються переважно в соціальній і біологічній системах. Існують *чотири основних напрямки експертних методів*: метод Дельфі, метод простого ранжирування (метод переваги), метод вагових коефіцієнтів, метод послідовних порівнянь. Метод Дельфі – багатотурова процедура анкетування експертів. Після кожного туру дані анкетування опрацьовуються та повідомляються результати й оцінки. Перший тур анкетування проводиться без аргументації, в другому – відповідь, яка відрізняється від інших, слід аргументувати або ж змінити оцінку. Після стабілізації оцінок опитування призупиняється і приймається пропозиція експерта або скориговане рішення. Метод вагових коефіцієнтів полягає в тому, що кожному рішенню ставиться у відповідність ваговий коефіцієнт (коефіцієнт значимості). Використаються два варіанти формування вагових коефіцієнтів:
 - сума всіх коефіцієнтів повинна дорівнювати якому-небудь цілому числу;

- для найбільш важливої ознаки рішення встановлюють граничний коефіцієнт, всі інші коефіцієнти дорівнюють часткам цього числа. До складу методу входять наступні операції:

1. Складається перелік ознак рішень.
2. Перелік записується у таблицю в порядку спадання значимості.
3. За кожною ознакою у таблицю записується оцінка реалізації всіх рішень.
4. Визначається сума добутків оцінки на відповідний коефіцієнт значимості ознаки.
5. Проводиться сортування отриманих значень за максимальним значенням суми й визначається кращий варіант рішення.

Метод парних порівнянь (парного сортування) реалізується шляхом парних порівнянь ознак кожного управлінського рішення і подальшою статистичною його обробкою. Для здійснення парних порівнянь управлінські рішення записуються послідовно у будь-якому порядку. Потім експерти порівнюють два перших управлінських рішення, краще з них порівнюється із третім управлінським рішенням і т.д. У результаті парних порівнянь вибирається одне краще управлінське рішення. Метод сценаріїв являє собою набір прогнозів за кожним розглянутим рішенням, способів його реалізації, а також можливих позитивних й негативних наслідків. При розробці, виборі або реалізації управлінського рішення метод сценаріїв виконується у такій послідовності:

- 1) керівник підрозділу визначає завдання, мету, описує ситуацію й проблему;
- 2) фахівець одержує завдання скласти сценарій можливого проходження рішення й передбачуваних результатів, а також реакцій на ці результати зацікавлених фахівців;
- 3) текст сценарію розсилається всім працівникам, які на різних стадіях повинні взяти участь у розробці й реалізації рішення;
- 4) скликається нарада для обговорення сценарію. Структура сценарію складається зі змістовної частини й кількісних параметрів. До складу змістовної частини рекомендується включати: - історію розвитку об'єкта управління; - ситуацію, що призвела до необхідності розробки управлінського рішення, і

історичні паралелі рішення аналогічних проблем; - ціль управлінського рішення; - діючих осіб зовнішнього та внутрішнього середовища; - психологічний конфлікт між учасниками внутрішнього й зовнішнього середовища; - перелік технічних і соціальних проблем, виходячи з мети; - рішення за кожною існуючою проблемою; - можливі результати. Для управлінських рішень співвідношення обсягу змістовної й кількісної інформації повинне становити приблизно 70% і 30%. Істотна перевага змістовної інформації (більше 80%) знижує доказову цінність сценарію. Аналогічно істотна перевага кількісної інформації (більше 40%) знижує емоційний вплив сценарію на відповідного фахівця. Метод дерева рішень аналогічний методу сценаріїв, але припускає аналітичний підхід до вибору найкращого рішення. Використовуючи цей метод, керівник може візуально оцінити результати дії різних рішень і вибрати найкращий їх набір. Даний метод добре працює разом з експертними методами, тому що деякі етапи вимагають оцінки результатів фахівцями. Побудова “дерева рішень” ґрунтується на знанні елементів теорії графів та теорії ймовірності. Є досить ефективним методом, який дає змогу з’ясувати розгалуження проблем та рішень, краще оцінити наявність альтернатив та їх кількість. Дерево рішень – це модель, представлена у графічній формі. На графік наносяться всі кроки, які необхідно розглянути, оцінюючи різні альтернативи. Дерево рішень підкреслює два основних моменти: використання інформації, зібраної у процесі підготовки до ухвалення рішення, і усвідомлення послідовного характеру процесу ухвалення рішення. Таким чином, дерево рішень – це схема того, до якого вибору в майбутньому приведе прийняте сьогодні рішення. Ще один спосіб представлення дерева рішень – намалювати його різні галузі як розвилки на дорозі. Керівники використовують цю технологію, щоб оцінювати шляхи, уздовж яких будуть прийматися різноманітні серії рішень. За допомогою вивчення альтернативних шляхів, визначають, який з них має найбільші переваги і за яким треба йти. Широкого застосування в управлінні набув SWOT-аналіз. SWOT – це акронім слів Strengths (сильні сторони), Weaknesses (слабкі сторони), Opportunities

(сприятливі можливості) і Threats (загрози). Після виявлення сильних і слабких сторін, загроз і можливостей встановлюється ланцюг зв'язків між ними, який використовується для формування стратегії організації (табл. 4).

Таблиця 4

Матриця SWOT

	Можливості	Загрози
	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Сильні сторони 1. 2. 3.	Визначається стратегія використання сильних сторін, яка дозволяє одержати найкращий результат від наявних можливостей.	
Слабкі сторони 1. 2. 3.	Визначається стратегія подолання слабких сторін за рахунок можливостей.	Визначається стратегія, яка забезпечує позбавлення від слабких сторін та запобігання можливим загрозам.

Для встановлення зв'язків складається матриця SWOT. Ліворуч виділяються два розділи (сильні і слабкі сторони), у які відповідно вносяться усі виявлені на першому етапі аналізу сильні і слабкі сторони організації. У верхній частині матриці виділяються два розділи, до яких вносяться усі виявлені можливості і загрози. На перетині розділів утворюються чотири поля: “СМ” (сила і можливості); “СЗ” (сила і загрози); “СЛМ” (слабкість і можливість); “СЛЗ”

(слабкість і загрози). За кожним з полів розглядаються усі можливі парні комбінації і виділяються ті, які повинні бути враховані при розробці стратегії функціонування. У світовій практиці, крім розглянутих, використовуються й інші моделі прийняття управлінських рішень:

- модель сміттевого контейнера;
- раціонально-дедуктивна модель;
- дискретно - інкрементальна модель;
- редукціонізм;
- науковий менеджмент – тейлоризм.

Модель сміттевого контейнера – це така організаційна модель, коли, для прийняття рішення, працівники організації повинні генерувати невинний потік завдань і пропозицій щодо їх вирішення. Увесь цей матеріал зрештою потрапить до сміттевого кошика і лише малу частку запропонованих рішень буде розглянуто і реалізовано. Синоптична (раціонально-дедуктивна) модель спонукає керівника до виконання наступного алгоритму:

1. Визначити проблему.
2. Прояснити проблему та намітити пріоритетні цілі.
3. Розробити систему альтернативних рішень.
4. Дати оцінку кожній з альтернатив (використовуючи відповідні аналітичні методики).
5. Порівняти прибутки, очікувані із кожних можливих рішень, та поставлені цілі.
6. Обрати те з рішень, яке найповніше відповідає поставленим цілям. Хоч і опосередковано, однак дана модель передбачає, що керівник матиме здатність передбачити наслідки прийнятих рішень. У цьому полягає головна відмінність між цією та наступною моделями. До певної міри, дискретно - інкрементальна модель – це коли кажуть “ будемо вирішувати проблеми у процесі їх надходження ”. Цей підхід повністю протилежний до попередньої раціонально-дедуктивної моделі, яка передбачає повне окреслення та розуміння проблеми, а також збір відповідної інформації для розробки різноманітних варіантів та

раціональної оцінки перед вибором найбільш вдалої програми дій. Підхід редукціонізму ґрунтується на переконанні, що проблему можна звести до найменшого її компонента і, зрозумівши його, з'ясувати логіку у всій цілісності. Науковий менеджмент Тейлора полягає у по-хвилинному розподілі індивідуальних завдань працівників. Прорахувавши кожен окрему операцію, етап реалізації певного завдання, Тейлор пропонував визначити оптимальний час на його виконання. Озброєний цією інформацією, керівник міг оцінити, як добре працівник справляється зі своєю роботою.

1.4. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень органами державної влади

Сучасний розвиток інформаційно-комунікативних технологій спричинив суттєве зростання обсягів продукованої інформації, але при цьому вплинув на скорочення термінів і витрат на її отримання та обробку, мінімізував значення просторових обмежень, призвів до інтенсифікації взаємодії між учасниками соціокомунікативних процесів. Окреслені трансформації обумовлюють структурні перетворення всередині суспільства та держави, створюють нові можливості для оптимізації діяльності окремих органів державної влади та структур державного управління в цілому. Крім очевидного збільшення кількісних характеристик інформації, що використовується державними органами, внутрішніх і зовнішніх зв'язків державних структур, відбувається якісна зміна. Адже одностороння взаємодія держави з громадянами поступається місцем двосторонній, для громадян з'являється технологічна можливість не тільки отримувати інформацію про діяльність державних структур, але й через механізм електронного урядування («е-уряду») реально брати участь у процесі прийняття державних рішень. Функціональні можливості системи «е-уряду» дають змогу акумулювати та систематизувати численні потоки інформації, сприяють забезпеченню органів влади найбільш повним та актуальним інформаційним ресурсом для коригування управлінських процесів, при цьому нові технологічні рішення вимагають і якісно нового рівня організації інформаційно-аналітичного обслуговування, яке, по суті, є базою

для вибудовування управлінської діяльності усього державного апарату. Відповідно дослідницьку увагу викликають концептуальні положення організації інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади у нових інформаційно-інтелектуальних системах у контексті сучасних інноваційно-інформаційних процесів.

Питання ролі інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень, а також інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади як механізму інформаційного супроводу управлінської діяльності, стали предметом досліджень Г. Атаманчука, І. Барцица, О. Валевського, Л. Василенка, В. Горового, В. Грановського, Т. Гранчак, А. Дегтяра, Т. Ілларіонової, Г. Калитича, В. Медведєвої, Н. Нижник, В. Пальчук, Ю. Половинчак та ін. Попри значний науковий інтерес фахівців до інформаційно-аналітичної діяльності органів влади, все ж залишається ряд теоретичних, методологічних і практичних питань, пов'язаних із трансформацією та модернізацією багатьох систем інформаційно-аналітичного спрямування, що безпосередньо пов'язано з широким впровадженням у роботу органів влади технологій е-урядування. Сучасні інформаційно - комунікаційні технології (ІКТ) змінюють не лише інформаційне поле сучасних управлінських процесів, а й кардинально впливають на оперативне реагування влади на події суспільного життя, що вимагає нових підходів та аналітичних методик в інформаційному забезпеченні управлінської діяльності органів влади.

Існування електронного урядування як засобу державного управління та взаємодії органів державної влади в умовах інформатизації призводить до зміни ролі та сутності самої держави, яка набуває ознак « клієнторієнтованості », та переформатовує зміст усієї адміністративної роботи, а саме деперсоніфікує зв'язки держави та громадянського суспільства. Найбільш вживаним вважається визначення електронного урядування як « форми організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та

прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі)» (Концепція розвитку електронного урядування в Україні, 2009, с. 5). Е-урядування не має галузевих чи функціональних ознак, адже його впровадження означає зміну якості стосунків уряду та громадян у цілому. За класичною схемою е-урядування поєднує чотири чітко виражені сфери взаємин:

G2G (government to government) – між державними органами і рівнями державного управління;

G2B (government to business) – між державою і приватними компаніями;

G2C (government to citizens) – між державними службами та громадянами;

G2E (government to employee) – між державними організаціями та їх співробітниками. Крім того, включає також он-лайн сервіси для громадян та бізнесу на єдиному порталі, електронний документообіг, спільну для різних урядових структур базу даних, закриту спеціалізовану інформаційну мережу (інтранет) для внутрішньоурядових транзакцій (наприклад Govnet), розгалужену інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, системи криптографії та інші способи захисту інформації, в тому числі і персональних даних, цифровий підпис, електронний ключ, старт - карти, інші засоби санкціонування доступу до інформації та операцій із нею. Таким чином, е-урядування охоплює практично весь спектр соціально-комунікативних взаємодій суспільства та держави, що в контексті управління передбачає масштабний обмін інформаційними потоками, які в процесі інформаційного забезпечення управлінської діяльності органів влади перетворюються на консолідовані інформаційні ресурси та банки даних стратегічного значення. Головна мета системи інформаційного забезпечення управлінської діяльності органів влади, полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних отримувати

вторинну, оброблену інформацію як основу для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з розв'язання низки часткових завдань, таких як збір первинної інформації, її збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління та їхніми працівниками, підготовка до переробки, власне переробка, надання органу управління в підготовленому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції та ін. (Дегтяр, 2004, с. 93). Управлінська інформація, як правило, становить частку загальної інформації про всі сфери життєдіяльності суспільства і держави для забезпечення державно-управлінських процесів та впливів. До джерел, що об'єктивно породжують таку інформацію, Г. Атаманчук (2004) відносить: нормативно-правові (уповноважують державні органи та державних службовців на прийняття певних управлінських рішень); звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян); вказівки керівних органів, що підлягають виконанню підпорядкованими і забезпечують реальність державного управління (директивна управлінська інформація); факти, відносини, які виявляються в процесі контролю, відображають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування керуючих компонентів (управлінська інформація про зворотні зв'язки в процесах державного управління); проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, які потребують оперативного і активного втручання державних органів і посадових осіб. У контексті цього особливого значення набуває система зв'язків у структурному модулі е-урядування G2G, тобто всередині уряду між окремими його гілками, рівнями, підрозділами, що, по суті, перетворюються на «електронний державний апарат» або «електронну інфраструктуру держави». Мова йде про інформатизацію усіх управлінських процесів в органах державної влади усіх рівнів, інформатизацію міжвідомчих взаємин, створення комп'ютерних систем тощо. У межах модуля архітектурні моделі електронного уряду сприяють розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень через такі

функціональні компоненти, як захищений урядовий інтранет (Government Secure Intranet, GSI) та урядовий шлюз (Government Gateway, GG). Перший надає засоби для обміну інформацією між окремими відомствами всередині центрального уряду, а через зовнішні системи – з іншими загальнодоступними послугами та інтернетом; другий компонент базується на програмному забезпеченні проміжного рівня і дозволяє поєднувати між собою різні інформаційні системи та надавати до них онлайн доступ. Із функціональної точки зору ці процеси вимагають принципово нових способів та методів обробки даних, програмних продуктів, засобів зв'язку, які є цілісною технологічною системою та забезпечують цілеспрямоване створення, розподіл та використання інформаційних ресурсів органами влади. До таких можна віднести технології створення та ведення баз даних, організації зв'язку та передачі даних, обробки даних (у системах прийняття рішень), автоматизовані робочі місця та ін. Створення баз даних, зокрема, забезпечує незаперечність, можливість нерегламентованого використання та інтегроване збереження інформації. При цьому потреба в інформації різних ланок, суб'єктів управління неоднакова і визначається насамперед тими завданнями, які виконують у процесі управління органи влади на основі компетенції та сфер впливу. Обсяги та зміст інформації залежать також від: масштабів і важливості управлінського рішення; кількості і характеру параметрів, які керуються і регулюються в керованій системі (об'єкта управління); кількості варіантів можливого стану й поведінки керованої системи (об'єкта управління); величини та різноманітності спричинюваних внутрішніх і зовнішніх дій; кількості та якості показників, які характеризують результати роботи системи; структури системи управління й кількості рівнів у ній, тобто ієрархічності тощо (Твердохліб, 2002, с. 158). Сюди також слід віднести й ту інформацію, що надходить від радників, консультантів, інших фахівців і професіоналів при виробленні та прийнятті відповідних управлінських рішень, а також інформацію, що характеризує зовнішнє середовище. Вона має відповідати критеріям актуальності, своєчасності, повноти, доступності та адекватності. У відповідності до цього

вся інформаційна інфраструктура органів влади має «системно поєднувати ієрархічну структуру управління з багатоплановістю каналів знаходження, методів узагальнення й обробки інформації» (Николайчук, 2004). З точки зору багатоканальності інформаційних потоків у структурному модулі G2C, система е-уряду дозволяє не лише забезпечувати органи влади необхідною інформацією управлінського значення, а й аналізувати результативність уже прийнятих рішень та вносити корективи на майбутнє через активне впровадження електронних сервісів е-democracy (онлайніві громадські форуми (online citizens' forums), практики електронних петицій (e-petitions), електронне голосування (e-voting) тощо). Вони сприяють інтенсифікації інтерактивної суспільно-політичної діяльності громадян, а саме: розширюють їх права і можливості щодо участі у процесах прийняття рішень (е-референдуми, е-консультації), складанні бюджетів, міського планування, у створенні дорадчих просторів (соціальні медіа); співпраці громадян із неурядовими організаціями та об'єднанні навколо спільного бачення та донесення до органів влади проблемних питань соціально-політичного буття і пропозицій з їх вирішення; соціальної інтеграції, соціалізації, громадянської освіти, обміну знаннями. Дійовими механізмами інформаційного забезпечення владних структур можуть слугувати також формування онлайн - спільнот (онлайн - ком'юніті), включно з механізмами планування та реалізації громадських ініціатив та різноманітних проектів; мережева комунікація громадян з органами влади, а також інструменти впливу на прийняття рішень і громадський контроль за діяльністю органів влади; громадське онлайн - управління на загальнодержавному і муніципальному рівнях тощо. Вказані модульні сервіси «дають можливість суб'єкту управління проводити постійний аналіз соціальних об'єктів з урахуванням особливостей їх складності та багатоманітності, корегуючи їх розвиток та функціонування у разі необхідності» (Крамских, 2018). Не менш вагомим чинником удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління є сукупність системоутворюючих зв'язків у модульній організації G2B, яка забезпечує ефективність та конструктивну взаємодію

органів влади з приватним сектором (бізнес-структури). Функціональною специфікою такої взаємодії є активне використання технологій аутсорсингу (державні закупівлі e-Procurement) та електронної комерції у напрямку поглиблення цифровізації у сфері бізнесу. Інформаційний та ресурсний потенціал цього сектору е-урядування забезпечує профільні органи влади необхідними даними про фінансову, грошово-кредитну діяльність, рух і використання власності, стану і тенденції розвитку ринку, економічні механізми і важелі впливу на стан економіки в цілому, а також дані, які характеризують наслідки реалізації економічної політики держави і економічної діяльності в соціальному та еколого - природному середовищі. У свою чергу владні структури надають спектр електронних послуг для бізнесу та прагнуть до інформаційної відкритості перед громадськістю, тим самим розвиваючи інформаційне забезпечення підприємництва та інших видів економічної діяльності. На думку деяких дослідників, окрім базових модулів е-урядування, на процеси інформаційно-аналітичного супроводу управлінської діяльності органів влади впливають також різного роду центри з формування обґрунтованих управлінських рішень. Зокрема, невід'ємною складовою інформаційної інфраструктури е-урядування виступають ситуативні центри, що забезпечують якісну експертизу в інтересах осіб, які приймають рішення; консолідують знання про різні об'єкти та суб'єкти державного управління (представляючи консолідовані знання у зручній формі) (Ситуативні центри органів державної влади, 2013, с. 54). Такі структури можуть працювати для керівників органів виконавчої влади в режимі «єдиного вікна» через надання безпосереднього доступу до мережевих експертних знань. В умовах, коли до органів влади надходить велика кількість інформаційних запитів, значення такої інноваційної технології є вирішальним щодо мобільності прийняття державно-управлінських рішень. На сьогодні особливої популярності набувають он-лайн центри ситуативного управління для моделювання комунікативних процесів у державному управлінні. Технології віртуальних

ситуативних центрів базуються на оптимізації таких факторів інтелектуальної діяльності розподіленої групи експертів, як:

– фактори організаційного спрямування (готовність до інновацій, робота в групі, гнучкість, адаптація тощо);

– технологічні фактори (мережеві комунікації, управління даними, знаннями та інформацією, системи гібридного інтелекту);

– особистісні фактори (управління знаннями, креативність, лідерство, інформаційна культура, інтуїтивне мислення, мотивація). На початку формування ситуативних центрів в їх основу покладалась технологія data management (управління даними) або information management (управління інформацією). Їх діяльність зводилася здебільшого до відображення інформації для її обговорення за заздалегідь прогнозованим сценарієм. Сучасні технології knowledge management (управління знаннями) дають змогу перейти до реальної генерації управлінських рішень. В основу цієї технології покладена можливість накопичення знань щодо рішень у подібних ситуаціях та відомостей щодо людей (організацій), здатних стати експертами в тій або іншій галузі. Більшість провідних країн світу переходять до концепції створення розподілених ситуативних центрів, в яких збір та агрегація інформації, а також генерація знань здійснюються співтовариством експертів, що отримали

назву collaboration system (системи взаємодії) та intelligence sharing systems (системи обміну й розподілу інформації). Зокрема, такі системи створені у силових відомствах США, Франції, Канади, держдепартаментів, корпораціях військово – промислових комплексів (ВПК) при міністерствах тощо. Зарубіжний досвід діяльності ситуативних центрів доводить їх ефективність в інформаційно-технологічній роботі всієї системи державного управління. Таким чином, враховуючи інформаційні потреби владних інститутів та весь спектр суспільних запитів на урядову інформацію, діяльність органів державної влади неможлива без функціонування комплексних систем інформаційно –аналітичного забезпечення як інтегрованих, багаторівневих систем із всебічної інформаційної підтримки ефективного управління на основі організаційних, нормативно-правових, технічних, програмних та інших заходів. При цьому використання сучасних ІКТ у системі державного управління вимагає зміни парадигми інформаційного забезпечення усіх ешелонів державної влади з єдиною метою надання керівництву країни потужного інформаційного фундаменту для прийняття виважених управлінських рішень у господарській, політичній, соціальній та інших сферах державотворення. Формування та розвиток систем електронного урядування на всіх рівнях взаємодії органів державної влади, перехід усіх

державних структур на електронний документообіг, об'єднання локальних державних мереж в інтегровану мережу, а також уможливлення інтерактивної участі громадян у здійсненні державного управління розширюють функціональні можливості інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських структур, зокрема, шляхом використання сервісних можливостей модульної системи е-уряду та організацію інтерактивної роботи спеціалізованих ситуативних центрів з моделювання комунікативних процесів у державному управлінні.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО – УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

2.1. Основні підходи в сучасній управлінській діяльності

Дослідження, спрямовані на формування сучасних державно-управлінських рішень, потребують ретельного аналізу напрацювань науки управління, що є їх теоретичною та методологічною базою. Виділення та узагальнення відповідних положень проведено, виходячи з можливості та доцільності їх застосування при формуванні таких рішень. Процес прийняття державно-управлінських рішень розглядається як невід'ємна частина процесу державного управління. Такі рішення доцільно розглядати в широкому розумінні. Тобто не тільки вищезазначений процес, а й різні аспекти, пов'язані з ним, а саме: формалізаційний (визначення, класифікація, виділення основних форм), проблемний (вибір проблем та завдань для вирішення), системно-ситуаційний (формування систем рішень відповідно до проблемних ситуацій, визначення принципів їх побудови, встановлення, аналіз та врахування взаємозв'язків),

змістовний (вибір предметної та функціональної спрямованості, певної форми, структури), функціональний (вибір альтернатив, визначення відповідних критеріїв, оцінювання альтернатив), процедурний (вибір схеми і регламенту розгляду та прийняття альтернатив).

Розглянемо низку положень науки управління, необхідність врахування яких в сучасній державно-управлінській діяльності, зокрема при формуванні державно-управлінських рішень, фактично є необхідним і доцільним, оскільки вони складають основу управлінського мислення. Серед цих положень: органічне поєднання та застосування системного, ситуаційного та синергетичного підходів; розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як безперервного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління; надання управлінню соціальними системами, в першу чергу державному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується із застосуванням певних політик; розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій; необхідність дотримання та удосконалення управлінської культури.

Системний підхід в соціальному управлінні виходить з розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, котрі складаються з сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно - функціонального аналізу. Як зазначив американський вчений Т.Парсонс, рівновага соціальних систем забезпечується реалізацією чотирьох функціональних імперативів, а саме: функції досягнення цілей; адаптації системи до зовнішнього середовища; інтеграції всіх її компонентів; регулювання прихованих в ній напруг.

На думку Ф. Капра, системне мислення потребує більш уважного розгляду процесів. Вивчення будь-якої системи передбачає створення її моделі, яка дає змогу аналізувати поведінку в певному діапазоні умов. Так, державне

управління прийнято розглядати як систему у сукупності двох підсистем: суб'єкта управління та об'єкта управління. Управлінські функції здійснюються будь-якими суб'єктами (органами державної влади та управління) при управлінні будь-якими об'єктами (суспільні об'єкти, явища, процеси), причому останні виконують головну функцію відтворення суспільного життя і, з цієї причини, є визначальними по відношенню до державних органів. Системний підхід орієнтує дослідження щодо державного управління на розкриття цілісності об'єкта та механізмів, що забезпечують її, виявлення різноманітних типів зв'язків в ньому та зведення їх в єдину теоретичну картину. Здійснювані суб'єктом управління державно-управлінські впливи Г.Атаманчук характеризує як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, що усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично здійснені в його рішеннях та діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, способи реалізації управлінських рішень. Сьогодні в державному управлінні відбувається успішне становлення та поширення системної філософії, поєднання застосування положень багатьох наук в межах філософської концепції теорії систем. Основним результатом цього є переорієнтація думок і світогляду управлінців та науковців на системний підхід, що дозволяє класифікувати системне мислення як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є упорядкована цілісність, самостабілізація, самоорганізація та ієрархізація.

Ситуаційний підхід виходить з можливості застосування різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуаційного підходу базується, передусім, на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дає змогу застосовувати певні методи та прийоми прив'язці до конкретних ситуацій, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно та ефективно реагувати на зміни ситуацій та отримані результати управління. На думку американських вчених Г.Кунца та С.О'Доннела, ситуаційний підхід допомагає

зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися. Ситуаційний підхід безпосередньо пов'язаний з ситуаційним управлінням, яке передбачає застосування наборів стандартних рішень, рекомендацій та сценаріїв у певних ситуаціях. Дуже важливою обставиною є розгляд ситуаційного підходу як безпосередньої пов'язуючої ланки між сучасним станом науки управління та її майбутнім, що значною мірою створює умови її розвитку. З цього погляду такий підхід є однією з основоположних ідей сучасного управлінського мислення.

Ситуаційний підхід зумовлює врахування при здійсненні державного управління особливостей та умов кожної країни. Наприклад, в сучасній Україні, маємо, з одного боку, високий освітній рівень населення і, зокрема, управлінців та державних службовців, високий науковий та економічний потенціал, традиційне рівняння на найбільш розвинуті країни Заходу, в першу чергу європейські країни, а з іншого - країна ще знаходиться у стані виходу з політичної та економічної кризи, управління здійснюється в умовах обмеження стратегічних ресурсів, спостерігаються порівняно низький рівень життя, непривабливість управлінської праці для перспективної молоді, тенденція скорочення реальних, забезпечених достатньою заробітною платою робочих місць з інтелектуальним характером праці, достатньо високий рівень інфляції. Розглянемо інші наукові положення, що знайшли широке використання у науці державного управління та при розробленні, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

Загального визнання набув розгляд управління як безперервного циклічного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес.

З появою ґрунтовної роботи американських вчених М.Мескона, М.Альберта та Ф.Хедоурі найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій: планування, організації, мотивації та контролю, а також двох пов'язаних їх процесів (функцій), а саме: комунікації та прийняття рішень. Прикладами інших функцій управління, що (а

інколи й зараз) розглядалися в роботах класиків науки управління Л.Урвіка, Л.Г'юліка, Г.Мінсберга, Гарсона та Овермана, є такі: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координація, оцінка, представництво, ліцензування, збір інформації, ведення переговорів, звітування, складання бюджету та інші, а прикладом іншого пов'язуючого процесу є рівновага як механізм стабілізації організації.

Одним з найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування отримало назву стратегічного.

Водночас завжди слід пам'ятати, що стратегічне планування не вирішує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Серед відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, повільне зростання, швидке зростання, скорочення, злиття. Для будь-якої організації її призначення, загальні цілі та обрана стратегія не повинні перешкоджати впровадженню нових ідей та вирішенню складних проблем. В сучасній Україні як один з пріоритетів її стратегії обрано інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку.

Державна стратегія нерозривно пов'язана з державною політикою як засобом її реалізації. Державна стратегія визначає курс держави на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених довгострокових цілей (5 та більше років), а державна політика визначає загальні середньострокові орієнтири (1- 5 років) для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей. Стратегічний план - це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Оперативне та тактичне (поточне) планування зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

За визначенням американських вчених Т.Сааті та К.Кернса, політики -це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загально прийнятих процедур прийняття рішень. Канадському вченому Л.Палу належить визначення державної політики як наряду дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні

визначених цілей. Суттєвим елементом сучасної управлінської діяльності є управлінські технології, розвиток яких йде шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур та операцій. За визначенням російського вченого Е.Смирнова, управлінські технології - це сукупність методів та процесів управління, а також опис способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації. Ним запропоновано оригінальний підхід до класифікації управлінських технологій, в основу якого покладено цільове управління як логічний, чітко обґрунтований підхід до управління, орієнтований на кінцевий результат. За цим підходом всі управлінські технології поділяються на два основних види: **технології цільового управління** та **технології процесного управління**, кожний з яких поєднує кілька підвидів управлінських технологій. Принциповим у цій системі класифікації є те, що вибір певної технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління. В сучасному державному управлінні, в основному, використовуються технології управління за результатами, шляхом постійних вказівок та перевірок й на базі штучного інтелекту із застосуванням різних систем підтримки рішень.

Управлінські технології також іноді класифікують за основними функціями управлінського процесу, а саме: технології планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень.

Г. Атаманчуком виділено низку актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління, зокрема: надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення науково обґрунтованих технологій прийняття та реалізації управлінських рішень для організації управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів.

Важливою складовою сучасного управління є управлінська культура, основними елементами якої є метод і стиль управлінської діяльності. Управлінська культура проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, в ставленні до справи, в правилах й нормах ділової поведінки, і, як наслідок, у характері та змісті управлінських рішень і відповідних управлінських впливів. Одним з проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності. Іншим прикладом є надання управлінню демократичного характеру.

2.2. Конституційні засади прийняття державно-управлінських рішень

За образним висловом великого французького філософа Ш.Монтеск'є, держава - це суспільство, в якому є закони. Державне будівництво, як правило, починається з визначення та правового закріплення ознак держави. Для будь-якої держави основними ознаками є: територіальна цілісність; визначеність кордонів; суверенітет; державна символіка; певний державний устрій (спосіб адміністративно-територіального поділу і пов'язаної з ним організації влади), форма правління (спосіб організації державної влади в державі) та політичний (державний) режим (спосіб здійснення державної влади); наявність спеціальних органів влади для здійснення функцій держави; виключне право видання

законів та інших нормативно-правових актів, обов'язкових для всього населення.

Більшість з цих ознак знаходять своє правове закріплення в конституціях держав. Не є винятком і Конституція України. Вже в першій її статті проголошуються ідеї державного суверенітету, державної незалежності, демократичного державного режиму, який спирається на добробут і соціальний захист, а також верховенства закону, а саме "Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою". Розвиток ідеї державного суверенітету знаходимо в ст. 2, зокрема, що «суверенітет України поширюється на всю її територію», та в ст. 5, де зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». У ст. 20 визначені державні символи України, а саме Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України. Правове закріплення в Конституції України знайшли ознаки демократичного державного режиму, а саме народовладдя (ст. 5), демократичних інститутів, зокрема виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії (ст. 69, 71, 72), людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3), гарантії її прав та свобод (ст. 21-63), взаємозв'язку прав та обов'язків (ст.65-68), політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15), розвитку нації та її основних надбань (ст. 10-12), розвитку місцевого самоврядування (ст. 140-144).

В Конституції України маємо чітке і лаконічне визначення державного устрою: "Україна є унітарною державою" (ст. 2), яке доповнюється засадами територіального устрою (ст. 132), а також конкретизацією адміністративно-територіальних утворень, що входять до складу України (ст.133). Також у ній чітко і лаконічно визначена основна форма державного правління: "Україна є республікою" (ст. 5) і "державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову" (ст.6). Щодо визначення типу республіки, то безпосередньо на це питання Конституція України відповіді не дає, але на підставі аналізу розподілу повноважень Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст.85, 87) та Кабінету Міністрів України (ст.

116) можна зробити висновок, що в Україні маємо змішану форму правління з елементами президентської та парламентської республік, яку можна охарактеризувати як напівпрезидентську республіку. Визначення форми державного правління безпосередньо пов'язане з формуванням системи державних органів, які створюються для реалізації функцій держави в усіх гілках влади. Конституцією України визначено низку таких органів. Серед них: Президент України, який є "главою держави і виступає від її імені" (ст. 102); Верховна Рада, яка є "єдиним органом законодавчої влади в Україні" (ст. 75); Кабінет Міністрів України, який є "вищим органом у системі органів виконавчої влади" (ст. 113); Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка є представницьким органом Автономної Республіки Крим (ст. 136); Конституційний Суд України, який є "єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні" (ст. 147); Верховний Суд України, який є "найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції" (ст. 125); Рада національної безпеки і оборони України, яка є "координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України" (ст. 107) та інші. В Конституції України фактично в кількох статтях визначена трирівнева модель системи органів виконавчої влади, яка складається з вищого органу - Кабінету Міністрів України (ст. 113), центральних органів - міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 114; ст. 116, п. 9; ст. 117), місцевих органів - місцевих державних адміністрацій (ст. 118). Оскільки відсутня конкретизація поняття "інші центральні органи виконавчої влади", то залишається можливість різних варіантів визначення таких органів. Наприклад, окрім міністерств Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 24 грудня 2010 р. № 1085/2010 також визначені центральні органи виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України. В Конституції України наведені певні сфери, предмети та проблеми, які визначаються або встановлюються виключно

законами (ст. 92), а також суб'єкти законодавчої ініціативи (ст. 93) і процедури введення законів у дію (ст. 94). З аналізу ст. 92 випливає, що правове врегулювання основних питань (засад) державного будівництва, а саме державного устрою (част. 1, п. 13, 15, 16), організації та порядку проведення виборів і референдумів (част. 1, п. 20), організації діяльності державної влади (част. 1, п. 12, 14, 21), політичного режиму (част. 1, п. 1-4, 6-8, 10, 11), державного кордону (част. 1, п. 18), безпеки людини і держави (част. 1, п. 17, 19, 22), функціонування державної фінансової системи (част. 2, п. 1), зовнішніх зносин (част. 1, п. 9), використання природних ресурсів (част. 1, п. 5), державної атрибутики (част. 2, п. 4-7), які безпосередньо не вирішені Конституцією України, здійснюється тільки законами України. Конституція України досить докладно визначає повноваження основних суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень, а саме глави держави - Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87), Кабінету Міністрів України (ст. 116). Повноваження інших суб'єктів державно-управлінських рішень, якими є центральні органи виконавчої влади, встановлюються відповідними положеннями про ці органи. Таким чином Конституція України, з одного боку, закріплює основні ознаки держави і визначає правові основи подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінського рішення, а, з іншого боку, визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади, і тим самим утворює правову основу їх прийняття.

При підготовці й прийнятті Конституції України було враховано як вітчизняний досвід, який спирається на історичні та національні традиції, так і досвід передових країн світу, передусім щодо забезпечення демократичних засад державного будівництва. Тому, з високим ступенем впевненості можна вважати її прикладом сучасного підходу до формування основного закону держави. Безумовно, вона в прийнятому варіанті не є ідеальною правовою конструкцією і їй притаманні певні недоліки. Подальша розбудова України як правової держави та усунення зазначених недоліків передбачає проведення правової

реформи на засадах розвитку основних положень Конституції України в нових законах та інших нормативно-правових актах, широкого застосування юридичних норм державними органами України, активізації ними правозастосовної й правоохоронної діяльності, підвищення правової свідомості державних службовців та населення, розвитку професійної і загальногромадської правової освіти, а також юридичної науки і науки державного управління. Величезне значення Конституції України в тому, що вона закріплює здобутки незалежності та суверенності нашої держави, фіксує організацію державної влади на всіх її рівнях та стимулює розвиток законотворчого процесу, який здійснюється відповідно до конституційних вимог і норм, а тому вона є основою всієї системи державного управління та формування державно-управлінських рішень в Україні. Сучасне українське політико-правове життя висуває перед державною владою як вищого, центрального, так і місцевого рівнів, необхідність формування такого організаційно-правового механізму, який би забезпечив утвердження в управлінській культурі органів виконавчої влади ідеї Конституції України як визначального правового чинника державного життя. За етимологічним походженням терміну, конституція (від лат. – “устрій”, “установлення”) – є основним законом держави, що закріплює суспільний і державний устрій, порядок утворення, принципи організації і діяльності державних органів, виборчу систему, права і обов’язки громадян.

Основний закон був розроблений і прийнятий 28 червня 1996 р. шляхом тривалих і складних переговорів та дій всередині українського політичного форуму за попереднім всенародним обговоренням. За висновками авторитетної самостійної структури Ради Європи – Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), цей документ визнаний одним із найдемократичніших у світі. Цей документ є своєрідним фундаментом усієї законодавчої будівлі країни. Окремі українські дослідники (В.Шаповал, В.Єрмолін) зауважують, що Конституція України є насамперед актом установчої влади, інакше кажучи – первинної, ідея якої була сформульована ще

наприкінці XVIII століття у вигляді такої формули: установча влада належить безпосередньо народові; реалізуючи цю владу, народ у певний спосіб (прямо або через обраних ним представників) приймає конституцію. Проте, навіть реалізувавши свою установчу владу за вказаною вище формулою, народ не позбавляється цієї влади, а залишається її джерелом та носієм. Це чітко підкреслено в частині другій статті 5 Конституції України.

Таким чином, розвиток демократії в Україні невіддільний від забезпечення верховенства народу у розв'язанні доленосних проблем свого буття. На досягнення саме цієї мети і має бути спрямоване створення моделі організації державної влади, її управлінської культури.

Основою (базою) цієї моделі є Конституція України, оскільки це джерело права є регулятором найбільш суттєвих відносин державної влади, набором системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, а його норми та об'єкт регулювання визначають організацію і здійснення усієї державної влади як складного інтегрального інструменту забезпечення існування держави, досягнення її цілей. На первинність конституції держави у визначенні цілей та функцій держави, державного управління вказує французький дослідник Ж.Ведель, відмічаючи, що управління не може бути визначене головним чином функціонально. З точки зору системного підходу слід зауважити, що основною ознакою, кроком, етапом становлення правової держави є закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі та суспільстві, в основному законі країни, інакше кажучи - конституціоналізація.

Прихильники традиційного підходу до впорядкування конституцій як окремо взятих актів, безумовно, знайдуть у цьому твердженні міцну позицію. На противагу їм сповідувачі устоїв державного апарату, скажімо Британії, зауважать, що конституціоналізація не такий вже і визначальний процес з точки зору форми його виявлення. Йдеться про взаємозв'язок і взаємозалежність відомих філософських категорій – змісту і форми: якщо змістом конституціоналізму є закріплення відповідних суспільно-політичних відносин, які панують у державі, та їх системи, то формою такого закріплення може бути

як окремо взятий акт (конституція, хартія і та ін.), так і втілення пріоритетів зазначених відносин у принципах, формах, способах державного життя. Таким чином, маємо два способи конституціоналізації: конституціоналізація у формі окремого акту;

конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення.

Обидві форми мають як плюси, так і мінуси. Перевагою конституціоналізації у формі окремого акту є наявність у законодавчому полі держави чіткого спеціального акта і, таким чином, правил, мірила відповідної поведінки громадян та державних органів, а недоліком те, що внесенню змін і доповнень до конституцій передують складні взаємопов'язані процеси (референдуми, політичні домовленості та інші), недотримання яких іноді, як свідчить практика українського суспільно-політичного життя у січні 2005 року, можуть послугувати каталізатором політичних збурень.

Конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення за своїми позитивно-негативними сторонами є, на нашу думку, зворотнім способом до вказаного вище: будь-яка зміна конституції у такому суспільстві є реально можливою при менших зусиллях з боку суспільства, але відсутність чітко унормованих і зафіксованих правил поведінки, або, як говорять політики, правил гри, несе гіпотетичну можливість викривлення при правовому закріпленні суспільних відносин, що склалися. Ведучи мову про способи конституціоналізації, маємо зауважити, що визначальним є утвердження основоположної константи – установчої (первинної) влади народу. У сучасних умовах, до конституції як юридичної основи державного управління приділяються надзвичайно серйозні вимоги. Збільшення конституційного потенціалу управління означає більш глибоке пізнання та відображення об'єктивних закономірностей розвитку, відмічає російський дослідник Ю. Тихомиров і зауважує, що чим повніші ці закономірності, тим різноманітніша варіантність рішень, відповідних їх форм, тим більше можливість обрати оптимальну правову форму у межах загальної норми. Цей висновок наочно підкреслю визначальність положень конституції для державотворчих процесів.

Головними учасниками цих процесів в Україні є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система. Саме ці органи за Конституцією України уповноважені вчиняти рішення, які мають доленосне значення як для держави у цілому, так і для окремо взятих громадян: вони вирішують питання війни і миру, відносин із державами світу, гарантій прав і свобод українських громадян.

Виділена американськими ученими З. Ланом і К. Андерс парадигма досліджень державного управління, систематизуючи актуальні напрями державного управління, визначає основні їх аспекти: політичний, правовий, історичний, менеджерський етичний та інтегрований. Проте видається об'єктивним той факт, що для визначення вказаних напрямів і аспектів, як власне і для самого державного управління, у конкретній державі з цивілізованим розвитком має існувати першоджерело, а саме: у правовий спосіб закріплені загальні правила поведінки для всіх суб'єктів державно-владних відносин і взаємин між вказаними суб'єктами, а також суспільні пріоритети розвитку держави та громадянського суспільства. Як зауважив російський вчений В.Нарсесянц, на користь саме правової форми закріплення вимог вказаного першоджерела свідчить те, що людство досі не винайшло іншого способу зваженого та розумного розподілу у суспільстві міри свободи, рівності та справедливості, який має виступати математикою свободи. З цього приводу також слід зауважити, що конституційні норми містять у собі пізнавальні і ціннісні складові: будь-яка політична і посадова особа держави, громадянин можуть почувати себе достойним членом українського суспільства лише за умови знання, розуміння і належного застосування положень Основного закону. Окрім того, відомо, що парадигмі державного управління притаманні й аналітичні та організаційно-вольові компоненти, базисом яких є, з урахуванням викладеного вище, правова першооснова держави. Відмічаючи основоположну роль Конституції України у правовому житті держави, слід також відзначити її консолідуюче значення для суспільства. Оскільки Конституція України визначає загальні цілі та завдання держави, закріплюючи їх у правовий спосіб, а

також встановлює основні механізми їх досягнення, саме цей акт є основою об'єднуючих процесів в українському суспільстві. Безперечно вагому роль Основний закон України відіграє у нарощуванні демократичних перетворень. Адже цей документ за історичною логікою вже став продовженням і спадкоємцем Декларації про державний суверенітет України та Акту проголошення незалежності України, а нині у правовий спосіб утверджує основи побудови в нашій країні громадянського суспільства та правової держави, за яких основною цінністю, як і головним показником ефективності діяльності державних органів, має стати рівень задоволення правомірних прав, свобод та інтересів людини і громадянина. З огляду на геополітичні чинники, Конституція України є також важливим правовим інструментом у ствердженні територіальної цілісності країни, норми якого вже сьогодні зобов'язані відігравати надзвичайно важливу роль для зміцнення стабільності та безпеки у центрі Європи. Цей чинник слід особливо ретельно враховувати в межах євро інтеграційних процесів та різного виду блокових спрямувань, пам'ятаючи про те, що Основний закон визначив нашу державу як рівноправного учасника міжнародних відносин (ст. 1).

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що Конституція України є правовою парадигмою життя держави. Вона закріпила правовим способом основні суспільні відносини та систему влади, що склалися в Україні. Головною властивістю правової парадигми життя нашої держави є те, що основи, закріплені у Конституції України, мають бути непорушними. Будь-яка їх зміна має здійснюватися за двох основних моментів: у випадку об'єктивної потреби суспільства та при суворому дотриманні відповідних процедурних вимог саме цього документу. Заслугове на увагу подальше поглиблене вивчення Конституції України як правової парадигми усього життя держави (у правовому, у політичному та в іншому сенсі) з тим, аби віднайти механізми реального застосування відповідних висновків на практиці та забезпечити цілісність, органічність цієї парадигми від необґрунтованих і несистемних змін.

2.3 Реалізація управлінських рішень та контроль їх виконання

Реалізація державно-управлінського рішення органами державної влади вимагає від її підрозділів значної аналітичної роботи, що набула характеру обов'язкової процедури. Вона потребує максимального концентрування на певному завданні, досконалого знання предметної області, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів й прийомів аналізу, певного часу тощо. Водночас, для такої роботи характерні численні та різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю працівників, а також стислі строки, тобто обмеження у часі. Якщо до цього ще додати чинник плинності працівників внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що в останні роки часто спостерігається в Україні, то отримуємо досить повне уявлення основних причин, за яких відбувається суттєве зниження якості аналітичної роботи на фоні загального збільшення її обсягу. Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати у процесі добору та атестації працівників аналітичних служб. А також від «виявлення особливостей використання існуючих методів прийняття управлінських рішень у практиці державного управління, пов'язаних з неструктурованістю та слабкою структурованістю проблем, що розв'язують органи управління». Усі ці процедури в процесі реалізації управлінського рішення мають бути відображені у нормативних документах, щоб виконавці різних структурних підрозділів розуміли і забезпечували цей процес однозначно й однотипно. Таким документом для місцевих державних адміністрацій є регламент. Так, відповідно до змін, внесених до Типового регламенту місцевої державної адміністрації, передбачено при організації виконання і контролі управлінських рішень такі дії:

- своєчасне доведення рішення до виконавців та організацій і керівників, яких воно стосується, роз'яснення його змісту, важливості та необхідності;
- конкретизація завдань по кожному виконавцю (підрозділ, підвідомча організація, підприємство, керівник, працівник тощо). Розроблення у разі необхідності планів виконання рішення на місцях;
- організація роботи виконавців (добір виконавців на місцях; навчання (інструктування) їх з питань, пов'язаних із виконанням управлінського рішення; оперативна робота з виконання рішення на місцях);
- контроль виконання рішення (поетапна й загальна перевірки на місцях, співбесіди з виконавцями, заслуховування їх звітів і повідомлень, аналіз статистичних даних, інформаційних матеріалів тощо);
- підбиття підсумків виконання управлінського рішення, оцінка його результатів. У процесі здійснення контролю необхідно щоб саме спеціаліст у цій галузі – керівник структурного підрозділу чи відповідний заступник – повинен встановити: чи досягнута визначена рішенням мета і як виконане рішення – повністю, частково чи не виконане; які мали місце відхилення; які завдання не реалізовані або реалізуються неналежним чином. При наявності значних відхилень, що виявляються в процесі контролю, керівник чи відповідний керівний орган

вносить необхідні корективи. «Якщо мети досягнуто (чи вона досягається на певних етапах), то чи був процес її досягнення найкращим (оптимальним), чи відповідали методи і засоби досягнення вимогам чинного законодавства: які є резерви для подальшого вдосконалення роботи в цьому напрямі». Якщо мети не досягнуто, то необхідно встановити причини цього, а також їх залежність:

– від якості, глибини, обґрунтованості і реалістичності, конкретності прийнятого рішення;

– від професіоналізму та ставлення виконавців до його реалізації. Тому на якість управлінського рішення впливає професіоналізм як тих, хто приймав рішення, так і виконавців кожного визначеного заходу чи завдання. І вони рівною мірою несуть відповідальність за реалізацію управлінських рішень, а значить за ефективність управління в державі.

Організація виконання рішень – це специфічна діяльність керівника, яка завершує управлінський цикл. Ефективне виконання управлінських рішень забезпечують організаційні, матеріальні та особистісні фактори.

До складу організаційних факторів відносять: своєчасність і правильність виявлення проблеми, наявність необхідного запасу часу для виходу з неї; здатність організації своєчасно перебудуватись відповідно до нових умов; надійність та стабільність організації.

До матеріальних факторів відносять: наявність необхідних матеріальних ресурсів; можливість маневрування ресурсами, їх оперативного перерозподілу. До особистісних факторів відносять: професійність та досвід керівника, що приймає управлінське рішення та організовує його реалізацію; ступінь розуміння управлінського рішення його виконавцями; рівень мотивації, очікувана винагорода у випадку реалізації управлінського рішення; загальний морально-психологічний клімат в організації.

Управлінські рішення реалізуються за такими етапами:

1. Оголошення альтернативи.
2. Видача керівником необхідних розпоряджень.
3. Призначення специфічних завдань, пояснення причин та суті нових доручень виконавцям рішень.
4. Перерозподіл ресурсів, зумовлений необхідністю реалізацією рішень.
5. Контроль за процесом реалізації рішень.

Реалізація будь-якої альтернативи пов'язана з використанням фінансових, матеріальних, трудових, інформаційних ресурсів. Оцінка здійсненності альтернативи означає з'ясування відповідності обсягу і асортименту необхідних ресурсів доступним ресурсам або тим, які можуть бути отримані.

При оцінці альтернатив слід одержати відповіді на такі питання:

1. Чи буде альтернатива ефективна?
2. Чи може альтернатива бути реалізованою?
3. Які наслідки реалізації альтернативи?

При цьому оперують поняттям “ Альтернативна вартість ” – це “ ціна втрачених можливостей ” у використанні ресурсу, тобто все те, що могло б бути одержано від вкладення еквівалентних ресурсів у найкращу з можливих альтернатив. Альтернативна вартість в аналізі рішень залежить від визначення найкращої з можливих альтернатив використання ресурсів. Після оцінки альтернатив здійснюється кінцевий вибір та реалізація управлінських рішень.

Ефективність управлінського рішення – це ресурсна результативність, отримана за підсумками розробки або реалізації управлінського рішення в організації.

Крім загального показника ефективності управлінського рішення може визначатись організаційна, економічна, соціальна, технологічна, психологічна, правова, екологічна, етична та політична ефективність. Для кожної помилки, спричиненої неправильним рішенням, є інша неправомірна альтернатива – не приймати рішення взагалі. Це може призвести до одного із трьох наслідків:

- 1) можливість буде втрачено;
- 2) правильне або швидке рішення для того, щоб запобігти серйозній проблемі, не буде прийнято вчасно;
- 3) інші структурні підрозділи буде паралізовано і вони не зможуть належно виконувати свою роботу.

Заключною стадією управлінського циклу є контроль виконання управлінських рішень. У процесі контролю першочергові завдання можуть уточнюватись і змінюватись з урахуванням отриманої додаткової інформації. Основними функціями контролю є: діагностична; орієнтуюча; стимулююча та виховна.

Контроль виконання рішень є об'єктивною необхідністю, оскільки навіть найоптимальніші плани не можуть бути реалізовані, якщо не будуть доведені до виконавців і поставлені на контроль.

2.4. Ефективність державно – управлінських рішень як необхідна умова формування альтернативної цивілізації

Ефективність управління можна визначити як результат дії управляючої підсистеми на керовану з метою досягнення успішного функціонування всієї системи управління, поставленої мети за належних трудових і матеріальних витрат. Досягти поставленої мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від низки причин: організаційної структури, процесу прийняття основних і часткових рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази обробки інформації. Тільки науково обґрунтована, чітко визначена мета та оптимальний шлях руху до цієї мети допоможуть державі уникнути катастрофи. Ефективність управляючої підсистеми буде найвищою, якщо засоби і способи досягнення поставленої мети застосовуватимуть за найменших витрат наявних ресурсів. Отже, ефективність управління — це результат, співвіднесений з витратами на його досягнення. До витрат на управління повинні належати витрати не тільки на систему управління, а й на реалізацію управлінських рішень. Ефективність роботи будь-якої системи управління, що має ієрархічну структуру, залежить від якості управлінських рішень, які, у свою чергу, зумовлені такими чинниками:

- архітектурою інформаційних мереж та спрямованістю інформаційних потоків;
- достовірністю інформації;
- складом команди тих, хто має повноваження приймати відповідні рішення;
- моделлю прийняття управлінських рішень;
- технологіями та інтенсивністю впровадження управлінських рішень.

Методологічною основою вивчення процесу прийняття і підвищення ефективності державних рішень може бути системний аналіз, який виходить з таких принципів:

- 1) розгляд зовнішнього середовища як рівнозначної сторони. Система прийняття державних рішень вивчається як складова системи державного управління, яка у свою чергу є підсистемою соціального управління. Тому висунення мети (етап процесу прийняття рішення) розглядається в контексті завдань державного управління, що впливає із завдань соціального управління;
- 2) розгортання мети. Рішення не може бути прийняте без порівняння стану, якого з його втіленням досягнуто, станом, що ставиться за мету;
- 3) багаторівневий спосіб висунення мети, аналіз взаємозв'язків між цілями на всіх рівнях управління.
- 4) прийняття рішення як результату вибору з-поміж якомога більшої кількості альтернатив управлінських гіпотез. Зусилля повинні витратитися не на обґрунтування одного варіанту рішення, а на вироблення більшої кількості альтернатив;
- 5) кількісна оцінка витрат ресурсів та ефективність результатів за кожною альтернативою. Якщо не звертати увагу на кількість затраченого часу та працю, то процес прийняття рішень перетвориться на безперервний механічний процес;
- 6) багатокритеріальний підхід до оцінки того варіанта, який може бути оцінений як найкращий, тобто оптимальний. Таке моделювання стосується частини процесу прийняття рішень, пов'язаних з виробленням можливих варіантів, а не лише того, що набирає потім юридичної сили. Тому структура моделі мусить відображати риси середовища, в якому відбувається процес прийняття рішення. Це важливо враховувати і за подальшої інтерпретації моделі. Також слід звернути увагу на те, що державне управління є структурою розподілених повноважень. Важливу роль у процесі прийняття рішень відіграє і "статус повноважень". Отже, системний аналіз

процесу прийняття державних рішень демонструє принципові можливості вирішення інформаційного обрису цього процесу і відображає його особливості.

При обговоренні необхідності підвищення ефективності державно-управлінських рішень необхідно підкреслити роль прогнозування. Воно повинне бути так само безперервним, як і цілепокладання, планування, програмування, проектування і, взагалі, як управління, підвищенню ефективності якого воно слугує. Ефективність прогнозів не може зводитися лише до ступеня їх достовірності, точності, хоча важливо і це. Набагато важливіше знати, наскільки певний прогноз сприяє підвищенню обґрунтованості, об'єктивності та ефективності тих рішень, які було розроблено на його основі.

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. 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. 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.

Майбутнє людства можна прогнозувати, і зробити це точніше дає змогу використання механізму впливу (управління) із сьогодення на майбутнє. Передусім мається на увазі можливість застосування превентивних (випереджаючих) заходів, оскільки відомо, що на ліквідацію наслідків катастроф витрачається набагато більше часу і коштів, ніж на їх попередження. 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.

Слід зазначити, що і для керівників держав, і для публічних політиків, і для звичайних громадян вирішення питань глобального розвитку і глобальних проблем іноді набагато менш актуальні, ніж національні й, тим більше, особисті. Також слід не забувати про те, що політик діє лише в межах визначеного терміну повноважень, а звичайна людина думає не більше ніж на 5-10 років наперед. Тому ані політики, ані суспільство не прагнуть йти на серйозні зміни, навіть якщо вони потребують короткострокових обмежень заради забезпечення довгострокових спільних вигод.

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).

Нині 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.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розглянуті особливості прийняття управлінських рішень в системі публічного управління та сформульовано шляхи оптимізації прийняття управлінських рішень в умовах реформування публічного управління в Україні. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1. На даний час сформована потужна джерельна база щодо теоретичних та практичних аспектів теорії прийняття управлінських рішень. З'ясовано, що під теорією прийняття управлінського рішення необхідно розуміти систему знань, які відображають сутність понять «закономірність» і

«рішення». З урахуванням закономірностей рішення розробляються, приймаються та реалізуються. Основними рисами теорії прийняття рішень є: об'єктивна реальність, логічна цілісність, здатність до розвитку, відносна самостійність, активний вплив на практику.

2. Прийняття публічно-управлінських рішень є найважливішою функцією публічного управління, що становить основу управлінського процесу, а управлінське рішення є результатом вибору найкращої альтернативи, спрямованої на розв'язання певної управлінської проблеми, основною метою якого є забезпечення впливу на об'єкт управління для досягнення цілей організації.

3. В контексті трансформаційних процесів що відбуваються в Україні, управлінські рішення набувають особливе значення, та можуть охоплювати все суспільство або найважливіші його сфери і регулювати поведінку всіх без винятку соціальних груп та окремих громадян. Рішення в системі публічного управління - різнопланові і мають різну владну силу. Одні з них приймаються вищими та регіональними органами державної влади і спрямовуються на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються відповідними суб'єктами управління.

4. Специфіка управлінських рішень в публічному управлінні полягає в створенні потенційних можливостей відслідковувати та оцінювати стан та розвиток прийняття управлінських рішень як процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян.

5. Підготовку та прийняття управлінських рішень умовно можна назвати технологією розробки (прийняття) рішень. Технологія розробки управлінських рішень являє собою сукупність дій, які послідовно повторюються, складаються з окремих етапів, процедур, операцій. Існує багато схем розробки та реалізації управлінських рішень, що різняться між собою мірою деталізації окремих процедур і операцій, але всі вони тією чи іншою мірою включають п'ять етапів: формулювання задачі і вибір цілей; перелік або розробка альтернатив; аналіз альтернатив; вибір найкращого рішення; отримання результатів.

публічного управління в Україні характеризується певними особливостями, які ускладнюють підготовку та прийняття управлінських рішень:

- реформування суспільних відносин, що відбувається на фоні стрімкого зниження добробуту значної частини населення країни, посилює недовіру до влади;
- деформація соціальної складової підтримки управлінських рішень значною мірою гальмує організацію їх реалізації;
- наявність об'єктивних причин зниження рівня підготовки управлінських рішень у зв'язку із загостренням проблем ресурсного (кадрового інформаційного, фінансового, матеріально-технічного) та науково-методичного забезпечення місцевих органів виконавчої влади
- у практиці підготовки та прийняття управлінських рішень недостатньо використовуються досягнення сучасної науки публічного управління з притаманною їй і вже достатньо розробленою методологією системного аналізу та аналізу політики.

6. Ефективність прийняття управлінських рішень в системі публічного управління в Україні, перш за все, якість управлінського рішення тісно пов'язана з правильністю вибору підходу до проблем органів державної виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алюшина Н.О. Тайм-менеджмент посадовця: мистецтво планувати та управляти своїм часом: метод. рек. до дистанц. курсу / Н.О.Алюшина. – К.: НАДУ, 2009. – 40 с.
2. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / за заг. ред В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 88 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекцій / Атаманчук Г.В. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Бакуменко В. Д. Державне управління : основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи // За. заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
5. Бакуменко В. Д. Державне управління : Курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
6. 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. – 276 с.
7. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 320 с.
8. Бакуменко В. Д. Характерні особливості та пріоритетні напрями удосконалення діяльності керівника в органах державної влади України / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. П. Губа // Вісн. Держ. служби України. - 2004. - № 4. - С. 28 - 37.
9. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми / Васильєв А.С. – Одеса: АО БАХВА, 1997. – 160 с.

- 10.Грінченко Ю.Л. Методичний посібник з дисципліни „Методи прийняття управлінських рішень” освітньо-професійної програми спеціальності 7.050201 “менеджмент організацій”. – Одеса, 2010. – 42 с.
- 11.Гурієвська В.М. Коучинг для керівників у системі державного управління: навч.-метод. матеріали / В.М. Гурієвська. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
- 12.Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер.творч.кол.), Д.О. Безносенко, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика та ін.; За заг.ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
- 13.Державне управління: теорія і практика / Заг. ред. проф. Авер'янова В.Б. - К.: Юрінком Інтер. 1998. 43 с.
- 14.Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія. Харків : Магістр, 2004. 224 с.
- 15.Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер // Пер. с англ. - М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. - 288 с.
- 16.Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
- 17.Керівництво та лідерство в системі державної служби : навчальнометодичний посібник / Авт. : Ю. В. Ковбасюк, В. А. Гошовська, Л. А.Пашко – К. : НАДУ, 2011. – 147 с.
- 18.Колпаков В.М. Самоменеджмент: навч. посіб. / В.М. Колпаков. – К.: Видав. дім Персонал, 2008. – 523 с.
- 19.Колпаков В М Теория и практика принятия управленческих решений Учебное пособие – К МАУП 2000 – 256 с.
- 20.Крамских М. В., Власова М. С. Основные аспекты совершенствования информационноаналитического обеспечения деятельности органов

- государственной власти. Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум : электрон. сб. ст. по материалам III студен. междунар. науч.-практ. конф. Москва : МЦНО. 2018. № 3 (3). URL: [http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3\(3\).pdf](http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3(3).pdf) (дата обращения: 28.04.2018).
21. Лепейко Т.І. Менеджмент: навч. посіб. / Т.І. Лепейко, О.М. Миронова. – Харків: ХНЕУ, 2010. – 202 с.
22. Лесечко М. Д. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні : Навчальний посібник / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька // За наук. ред. М. Д. Лесечка. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 424 с.
23. Мала Н.Т., Процик І.С. Мистецтво прийняття управлінського рішення // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.14. – С. 345–351.
24. Машков В. Н. Психология управления : учеб. пособие / В. Н. Машков. – СПб. : Михайлов, 2000. – 203 с.
25. Методологія державного управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер.творч.кол.), Д.О. Безносенко, С.В. Бутівченко та ін.; За заг.ред. В.І. Лугового, В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 196 с.
26. Мірошниченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень. – Харків: Фактор, 2004. – 224 с.
27. Михайлов Г. С. Принятие и реализация управленческих решений: акмеологическая концепция продуктивности : монография / Г. С. Михайлов – М. : Нар. образование, 2003. – 353 с.
28. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті. Навчальний посібник для студентів спец. 7.050106 “Облік і аудит” / За ред. д.е.н., проф. Ф.Ф.Бутинця, к.е.н., доц. М.М.Шигун. – Житомир: ЖДТУ, 2004. – 352с.

29. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. // – К. : Вид-во НАДУ, 2002. – 164 с.
30. Полінець О. Створення системи державного контролю - передумова дієвості Конституції України // Збірник наукових праць УАДУ. - 1999.- №1. - С. 254-248.
31. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект : навч. посіб. / М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк – К. : НАДУ, 2011. – 232 с.
32. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / Тертичка В.В. . – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
33. Технологія прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / Уклад. В.Д. Бакуменко. - К.: Вид-во НАДУ при Президентові України, 2007. - 20с.
34. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-синтез", 1998. - 272 с.
35. Цветков В. В. Державне управління : основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
36. Цветков В. В. Державне управління : теорія, методологія, практика / В. В. Цветков // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 254-272.
37. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні : Політико-правові детермінанти / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Ін Юре, 2003. – 495 с.
38. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : Учебник для вузов / Феликс Шамхатов. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. – 518 с.