

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладач Коврига О.С.

Київ – 2019

ТЕМА 1. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОНЯТТЯ «ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ»

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.

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.

Природним 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.

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, слухним 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 кроється 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 категорій посад «А» і «Б», які фактично складають управлінську еліту країни.

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. 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 досконаlih процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, а також розроблення ме-

ханізмів і засобів підвищення ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

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.

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.

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 особливі 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 управлінням 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. Підході 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 їй 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 технічну.

ТЕМА 2. ПРОБЛЕМНА СИТУАЦІЯ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ПРИЙНЯТТЯМ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.

В процесі державного управління в силу його високої складності та масштабності виникають численні проблеми, які потребують вирішення. Особливо яскраво це виявляється в періоди реформування суспільства та,

відповідно, державного управління. Необхідною умовою вирішення державно-управлінських проблем є їх правильне усвідомлення та формулювання, що внаслідок складності та багатоманітності соціальних систем є дуже відповідальним та часто важким завданням, для розв'язання якого потрібні спеціальні підходи та методи.

Держава управляє всім спектром суспільних відносин, що фактично робить неможливим виділення всіх можливих державно-управлінських проблем. Разом з тим, виділення тієї частки з них, що здебільшого виникають у практиці державного управління, та їх узагальнення у вигляді певних проблемних блоків видається цілком реальним та важливим, оскільки дозволяє значно краще їх діагностувати, прогнозувати, а, відтак, і якісно вирішувати.

Слід зазначити, що в теорії управління розроблено низку підходів, спираючись на які можна по-різному структурувати проблемне поле державного управління. Такі підходи містяться, зокрема, в роботах В.Авер'янова, М.Альберта, Г.Атаманчука, В.Афанасьєва, Д.Гвішиані, К.Кернс, А.Коваленка, С.Кравченка, І.Кресіної, О.Машкова, М.Мескона, Н.Нижник, Г.Райта, Т.Сааті, Ю.Сурміна, В.Цветкова, Ф.Хедоурі та інших.

В залежності від масштабу, проблеми державного управління мають характер світових, міждержавних, національних, міжрегіональних, регіональних, територіальних, місцевих, а від напрямів прикладення управлінських впливів – зовнішніми або внутрішніми.

Процеси як розвитку держави, так і виходу її з кризи, в першу чергу, пов'язані з вирішенням проблем самоорганізації, тобто подолання невідповідностей стану суб'єктів державного управління та громадянського суспільства сучасному світовому рівню й вимогам їх організації та функціонування, а також проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин, зокрема, проблеми різноманітності, що проявляється у непокритті різноманітності суспільних відносин різноманітністю вищезазначених суб'єктів. У сучасній Україні пошук вирішення цих проблем йде у напрямі

зміни режиму правління (розвиток процесів демократизації), державного (адміністративно-територіального) устрою.

У свою чергу, зазначені невідповідності призводять до неефективного вирішення **проблем функціонування суб'єктів державного управління** та громадянського суспільства, зокрема, стратегічного, тактичного та оперативного управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень), вибору шляхів розвитку, забезпечення їх пріоритетності, забезпечення стабільності, врахування ризику, досягнення адекватності, ефективності, економічності та результативності (дієвості) управління.

Найзначніша частина проблемного поля державного управління пов'язана з механізмами забезпечення управління. Це проблеми нормативно-правового регулювання, фінансування, кадрового і матеріально-технічного забезпечення, застосування нових управлінських технологій, інформаційного забезпечення й, відповідно, підвищення рівня інформатизації державного управління, зменшення невизначеності у постановці завдань. Технологізація управління очікує нових підходів до вирішення проблем структуризації, модернізації, систематизації, стандартизації, надання належної динамічності. На порядку денному також вирішення проблеми реалізації потенціалу інноваційності у державному управлінні, яка безпосередньо пов'язана з проблемами його наукової обґрунтованості й ефективного використання кадрового потенціалу. Такий ресурс як час проявляється при вирішенні майже всіх проблем, а також у їх оцінці як епізодичних, постійних або періодичних.

З метою уникнення проблем організаційно-функціональної структури (субординації, координації, відповідності, раціональності, дублювання тощо) потрібно чітко й помірковано розподілити завдання і функції державного управління між різними його суб'єктами на всіх рівнях і в них самих. Цьому може сприяти застосування принципу О.Чандлера "стратегія визначає структуру", сутність якого проявляється у логічному ланцюзі: цілі (дерево

цілей) → функції (мета – функція) → структура (функція – структура).

Державне управління є різновидом соціального управління, й на нього дуже суттєво впливають проблеми людського чинника. Серед них найбільш відомими є проблеми: патріотизму, професійності, порядності, керівництва та лідерства, відповідності, здатності, відповідальності, ініціативності, людяності, гармонізації відносин, іміджу.

Варто також виділити **блок проблем**, які можна віднести до негараздів, зокрема, проблеми: конкретності, ґрунтовності, доцільності, здійсненності, достовірності, досягнення, існування, технологічності, терміновості, раптовості, вимірюваності та ін.

У процесі розвитку, особливо у зв'язку з необхідністю реформаційних перетворень суспільства та управління ним, виникають проблеми вироблення, удосконалення та адекватного застосування загальних та спеціальних підходів і методів державного управління. З точки зору загальних методологічних підходів, державно-управлінські проблеми переважно належать до неструктурованих та слабо структурованих, основною особливістю яких є опис, як правило, в якісній формі. Основним методологічним підходом до вирішення неструктурованих проблем є аналіз політики. Він не пов'язаний з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем, а використовується як узагальнюючий для характеристики всієї сукупності сучасних методів обґрунтування управлінських рішень. В ньому більша увага приділяється дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив.

При проведенні **аналізу державної політики** досліджуються: законодавчі акти, розклад політичних сил у зв'язку із запланованими державними заходами; національні, державні, регіональні, галузеві програми; плани заходів уряду; державний бюджет; стан у різних сферах суспільної діяльності; потенційні конфлікти запропонованих та інших цілей і заходів; політичні наслідки рішень, їх впливи на суспільство, економіку і навколишнє

середовище; питання інформаційного забезпечення, проблеми впровадження тощо.

Аналіз державної політики завжди спирається на системний та ситуаційний аналіз. Останній базується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими та, відповідно, проблемними блоками ситуаційного аналізу є: діагностика, здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім середовищем; встановлення причин виникнення ситуації та наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів ймовірного, потенційного та бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації.

Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі реального об'єкта, а технічну базу таких досліджень складають комп'ютерні інформаційні системи та технології. Серед основних принципів системного аналізу такі: процес прийняття рішень має починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати проблему як єдине ціле і виявляти усі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення та аналіз альтернативних шляхів досягнення цілей; цілі окремих підсистем не повинні вступати у конфлікт з цілями всієї системи; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу та синтезу, логічного та історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції "чорної скриньки" тощо. Реалізацію цих принципів супроводжують специфічні проблемні блоки. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цільових принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів "цілеутворення" і

"програмно-цільове управління".

Програмно-цільовий підхід є дуже важливим й ефективним способом досягнення цілей розвитку держави, території, галузі. В його основу покладено парадигму: мета → програма → результат. Основна ідея полягає в концентрації та ефективному спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення та реалізації програм. Таким чином, ключовими питаннями постановки та реалізації програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань і розподіл наявних ресурсів між цими завданнями.

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює наступні засоби та прийоми: структурування проблеми на підпроблеми таким чином, щоб розкрити проблему; виділення підпроблем, що дозволяє визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розчленування проблеми на завдання й заходи, що дозволяє розробити програму; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що використовуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем. На сьогодні програмно-цільовий підхід є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку, засобом перетворення державних стратегій і політик, а також державного бюджету в конкретні, забезпечені ресурсами дії.

У зв'язку з широким застосуванням у державному управлінні програмно-цільового підходу заслуговує на особливу увагу метод програмного аналізу, з яким пов'язані проблеми оцінювання програм в аспекті відповідності їх характеристик програмним вимогам. Програмний аналіз здійснюється в різноманітних формах, в тому числі із застосуванням

"програмної оцінки", "аналізу політики" і деяких інших нових методів, та залишається одним з центральних елементів програмно-цільового підходу укупі з побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Процес програмного аналізу спрямований на виявлення співвідношень між "входом" (тобто витратами) і "виходом" (тобто результатами) різних варіантів програми. Таким чином, з'ясовується ефективність, економічність та результативність програм.

Особливе значення для удосконалення державного управління має проблематика розвитку та ефективного використання сучасних методів експертних оцінок, які, фактично, є основними при вирішенні складних і нових проблем, які вимагають для їх осмислення високого рівня компетентності. Такі проблеми виникають у зв'язку з кризовим розвитком, впровадженням нововведень, майбутньою реорганізацією тощо. Особливо великою є роль експертизи у вирішенні проблем прогнозування.

Перспективним підходом до розв'язання завдань розвитку теорії та методології державного управління, проведення державно-управлінських реформ, прогнозування і планування нормотворчості тощо є морфологічний підхід, що зумовлює проблеми розроблення та застосування спеціальних методів, особливо, на основі методу систематичного покриття поля. Останній передбачає порівняльний аналіз поля проблем та результатів їх вирішення, наприклад стану правового регулювання, знаходження таким чином прогалин у вирішенні проблем, невідповідностей вирішення проблем сучасній їх ситуації, а також невідповідностей локального та глобального вирішення проблем. Результати такого аналізу далі використовуються для внесення корекцій у чинні державні політики, програми, проекти, актуалізації законодавства.

Меншою мірою у державному управлінні зустрічаються добре структуровані проблеми, основним методологічним підходом до вирішення яких є дослідження операцій. Серед поширених завдань останнього можна виділити такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами; управління

запасами, пов'язане з визначенням необхідних обсягів ресурсів за умови, що їх зберігання потребує певних витрат; завдання обслуговування, які потребують встановлення певної послідовності; вибір маршруту та узгодження робіт в часі; завдання, пов'язані із заміною застарілого устаткування; пошук рішення шляхом раціонального перебору можливостей; завдання теорії ігор, які досліджують раціональні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій інших гравців.

Важливу роль при прийнятті рішень відіграє **вибір стратегії**, тобто системи правил, програми, плану вирішення певної проблеми. Прийнято виділяти дві групи стратегій прийняття рішень, а саме, алгоритмічні та евристичні. Перші - це системи алгоритмічних правил, які чітко визначені та надають можливість вибрати альтернативу за кінцеву кількість кроків. Другі - це набір правил, принципів та прийомів інтуїтивного (евристичного) характеру, які не завжди дають змогу отримати оптимальні рішення але значно спрощують завдання. Розрізняють внутрішню (розгляд ситуації як єдиного цілого та оцінювання інтенсивності її властивостей) та зовнішню (порівняння аналогічних властивостей двох або більше ситуацій) евристичні стратегії. На думку Н.Карданської, у прагненні пояснити поведінку людини, що приймає рішення, та відповісти на питання, яку ж стратегію вона використовує в процесі вибору, все більше психологів здійснюють дослідження евристичних стратегій. Як приклад евристичної стратегії наведемо гносеологічний метод, запропонований російським вченим В.Шепелем, згідно з яким будь-яка ідея реалізується за схемою теоретико-логічного ряду, що складається з таких елементів: концепція (теоретичне та гносеологічне обґрунтування задуму) - версія (передбачені заходи щодо реалізації задуму) - варіант (запропоновані заходи щодо реалізації задуму).

Основним методологічним підходом до вирішення слабо структурованих проблем є **системний аналіз**. Системний аналіз базується на відображенні об'єктів дослідження як систем. Моделі системного аналізу близькі до логічних моделей, які притаманні особі, що приймає рішення. Системний

аналіз було оголошено інструментом, що забезпечує науковий підхід до оптимального вирішення завдань в інтересах досягнення найвищої ефективності. Одна з найбільш вдалих спроб вирішення таких завдань належить відомому американському вченому Нобелівському лауреату Д.Форрестеру, який запропонував метод імітаційного моделювання.

Іншим відомим методом системного аналізу є **структурно-функціональний аналіз**, який базується на аналізі організації, як системи, що складається з елементів і підсистем та їх структурних взаємовідносин. Метод структурно-функціонального аналізу дістав суттєвого розвитку в роботах американських вчених Т. Парсонса і Р. Мертона.

Ще однією групою методів системного аналізу є **ситуаційне моделювання**, яке ґрунтується на можливості класифікації ситуацій для широкого класу великих систем (кожному класу відповідає рішення, оптимальне з погляду критерію функціонування даного об'єкта) та є одним з перспективних засобів створення моделей прийняття рішень, що дає змогу використовувати змістовні відомості про конкретні ситуації та відобразити реальну динаміку процесів функціонування систем.

Широкого визнання набули методи типу "**дерева цілей**", де під терміном "дерево цілей" розуміємо ієрархічну систему споріднених цілей (вперше цей термін запропоновано американським вченим С.Черчменом). За оцінкою Е.Янча, метод "дерева цілей" слід вважати проривом у своїй сфері та розглядати як основу для низки нормативних прогностичних методів. Цей метод зорієнтовано на структурування головних цілей у наступній послідовності: виділяються цілі, підцілі та заходи щодо їх реалізації (на нижчому рівні ієрархії); встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для оцінювання елементів на кожному рівні "дерева цілей"; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елемента "дерева цілей" щодо критеріїв на кожному рівні. При застосуванні даного методу велике значення надається використанню кількісного аналізу. Різним цілям і підцілям, якщо це можливо, задають числові значення (за розрахунками або експертними

оцінками).

Фактично метод "дерева цілей" поєднує як кількісні, так і евристичні методи. Зокрема, цілі в такому дереві можуть бути відображені як кількісною, так і якісною інформацією. Він, як правило, передбачає чітку ієрархію цілей, але не виключає й нечіткі ієрархії, в яких ціль нижчого рівня ієрархії може бути водночас підпорядкована двом або кільком цілям вищого рівня.

В роботі Т.Сааті та К.Кернс описано метод аналізу ієрархій, в основу якого покладено метод "дерева цілей". Сутність цього методу в розподілі пріоритетів та ресурсів за ітераційною схемою кількох прямих (зверху вниз) та зворотних проходів (знизу вверх) по дереву цілей. Метод передбачає кілька етапів. На першому етапі здійснюється структуризація проблем у вигляді ієрархій або мереж. На другому, починаючи з нижніх рівнів ієрархії, складаються матриці попарних суджень щодо пріоритетності гілок дерева, здійснюється перехід від якісних оцінок до кількісних критеріїв (за шкалою 1-9). На третьому етапі здійснюються розрахунки та узгодження показників пріоритетності для всіх гілок ієрархії дерева, на четвертому - пряме, а на п'ятому - зворотне ітераційне узгодження дій та необхідних ресурсів. Після цього 4-й та 5-й етапи можуть повторюватися, поки не буде здобутий задовільний результат. На підставі "дерева цілей" визначається система заходів для реалізації, яка, здебільшого, також має ієрархічну структуру і називається "деревом робіт".

Серед різновидів використання методів типу "дерева цілей" відомі методи "дерева технологій" та "дерева компетенцій". Перший з них пов'язує науково-технічні знання із складом продукції організації, а другий, до того ж, містить елементи так званих "виробничих компетенцій", тобто повноважень або інших обмежень у діяльності організацій.

Відомим методом знаходження послідовності правильних рішень є "дерево рішень". В ньому використовуються кількісні показники та застосовується схематичне зображення проблеми прийняття рішень. Для оптимізації

рішень будують їх дерево та здійснюють оцінку ймовірностей альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також оцінку корисності того чи іншого варіанту наслідків, яка визначається «деревом рішень». Останнє має два типи вершин, перший відповідає акту прийняття рішення людиною, що приймає рішення, її вибору, а другий - ситуації, яка не підконтрольна їй. Гілки дерева рішень відображають прийняті управлінські рішення. Видатним українським ученим В.Глушковим запропоновано термін «прогнозний граф», який надає можливість точніше визначити поняття "дерева", як зв'язного графа.

Поширеним сучасним методом дослідження за напрямом управління економічними об'єктами та процесами є економетричне моделювання, що передбачає побудову спеціальних моделей систем математичних рівнянь та нерівностей, які описують залежності між найбільш суттєвими параметрами економічних систем. Серед економетричних моделей найбільш відомою є "модель відтворення", розроблена американськими вченими Л.Клейном і А.Гольдбергером. Інший напрям економетрії базує свої дослідження і побудову моделей на аналізі балансу витрат і випущеної продукції (аналіз "витрати-випуск"), запропонованим американським вченим, Нобелівським лауреатом В.Леонтьєвим. Побудова економетричних моделей містить етапи специфікації (формалізації опису економічної системи математичними рівняннями), ідентифікації (знаходження значень параметрів рівнянь) та верифікації (визначення ступеня адекватності моделей реальним економічним процесам), а основним способом їх використання є передбачення можливих результатів рішень (процедура оцінювання за допомогою моделей). Це робить їх одним з основних інструментів макроекономічного прогнозування.

Сучасній науці управління притаманне становлення і розвиток підходу, що дістав назву "аналіз політики". Аналіз політики визначається канадським ученим Л.Палом, як кваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем, осмислення політики, яке спирається на багатогалузеву основу, що охоплює як природничі, так і суспільні науки. Спочатку цей

методологічний підхід до дослідження широкого кола обставин і чинників кількісного та якісного характеру (економічних, політичних, соціальних, організаційних, інформаційних), пов'язаних з реалізацією запропонованих курсів дій, виник як узагальнений інструментарій формування та обґрунтування програмно-цільових рішень, але зараз фахівці розуміють під ним всю сукупність сучасних методів обґрунтування державних рішень. За визначенням американського вченого Е.Квейда, це будь-який вид аналітичних досліджень, які генерують і відображають інформацію таким чином, щоб покращити основу для винесення суджень керівниками, відповідальними за розробку політики.

Розрізняють теоретичний та прикладний аналіз політики. Завдання першого - це зрозуміти та пояснити політику, а другого - оцінити та змінити її. В аналізі політики найважливіша роль відведена оцінці управлінських впливів на суспільство, що спирається на застосування раціональної моделі прийняття рішень. Основними предметами оцінювання є потреби, процеси, наслідки та ефективність управлінських рішень.

Аналізу політики притаманні такі риси: спрямованість на покращання державної політики; колективне здійснення; ретельний підхід до аналізу проблем; врахування напрацювань як природничих, так і суспільних наук, акцент на професійну майстерність та здоровий глузд; врахування суб'єктивних і політичних чинників, які пов'язані з владою, впливом та інтересами. Він, як правило, передбачає дослідження моделі політичного процесу, яка включає складові політики та відображає її зміст та вплив. Виділяють чотири головні інструменти політики, зокрема інформаційний, який відносять до м'яких засобів впливу; фінансовий, що може здійснюватися як м'якими (пільги, дотації, дозволи, цільові інвестиції), так і жорсткими (заборони, штрафи, ліміти, тарифи) засобами впливу; владний (здатність держави забороняти та дозволяти), що здебільшого використовує жорсткі методи впливу (законодавство та адміністрування); структурний, який передбачає використання власних державних організаційних засобів втілення політики в

життя, тобто державних організацій, установ та підприємств.

Для державного управління характерне широке застосування програмно-цільової організації. Розробляються і реалізуються численні програми і проекти міждержавного, державного, міжрегіонального, міжгалузевого, регіонального та галузевого рівнів. Український вчений Є.Кубко запропонував цікаву концепцію програмно-цільової організації державного управління, яка передбачає її трирівневу структуру з відповідними формами програмно-цільового управління. На вищому рівні для вирішення найбільш масштабних та складних проблем використовується програмно-цільове управління з притаманними йому виявленням проблеми, визначенням цілей, конкретизацією завдань і виконавців, розробкою проекту цільової комплексної програми, її погодженням та затвердженням, створенням системи управління програмою, реалізацією програми, контролем і оцінкою її результатів. На середньому рівні реалізується програмно-цільове планування (розробляється цільова комплексна програма але не створюється спеціальна система управління нею), а на нижчому рівні для вирішення численних оперативних і тактичних проблем державного управління використовується програмно-цільовий підхід (об'єднання цільового та програмного елементів в певній цільовій програмі). Дана концепція відображає важливу особливість державного управління, а саме, використання програмно-цільової організації в різних формах її прояву на всіх його рівнях.

Програмний аналіз, який на сьогодні розглядається як один із напрямів аналізу політики, застосовується для перевірки обґрунтованості урядових програмних рішень та відповідності їх результатів. Він здійснюється в різних формах на основі різноманітного методичного інструментарію. Такий аналіз є одним з основних елементів програмно-цільової організації поряд з побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Для порівняння програмних альтернатив використовують методи типу "витрати-користь", які передбачають кількісне відображення витрат та їх зіставлення з очікуваними результатами.

На відміну від програмного аналізу, програмна оцінка застосовується для виявлення фактичних результатів програм, що або завершені, або перебувають на стадії здійснення. Вона може проводитися як оцінка виконання, або як оцінка наслідків. Оцінка виконання спрямована на виявлення того, що відбувається в рамках програми, і охоплює оцінку "входу" (дані про необхідні та наявні ресурси), оцінку процесу (моніторинг стану реалізації всіх заходів) та оцінку "виходу" (дані про безпосередні результати програми). Оцінка наслідків спрямована на виявлення всіх кінцевих результатів програми, в тому числі незапланованих.

Метод підготовки уявлень про проблему, який передбачає їх виклад в письмовому вигляді, отримав назву метода сценарію. Цей метод, вперше застосований Г.Каном, дає змогу оцінити найбільш імовірний розвиток подій і можливі наслідки рішень. Сценарій є попередньою інформацією, на базі якої здійснюється подальше прогнозування та планування. Він дає змогу дістати уявлення про проблему та розпочати формалізацію її опису з застосуванням засобів системного аналізу. Серед різновидів реалізації методу такі: отримання погодженої думки (варіація методу Делфі); процедура незалежних сценаріїв (складання та процедура погодження); використання матриць взаємодії (розроблений Гордоном і Хелмером метод експертної оцінки потенційних взаємовпливів подій та їх імовірності). Американські вчені К.Абт, Р.Фостер і Р.Рі запропонували метод розробки сценаріїв, який передбачає відбір релевантних для розвитку даної системи змінних; використання прогнозів експертів для оцінки такого розвитку; визначення шкали виміру для кожної змінної, а також всіх значень парних взаємовпливів між змінними; подання сценарію в разі необхідності у вигляді опису; розгляд декількох альтернатив розвитку ситуації для більш повної оцінки ситуацій.

В сучасному управлінні для оцінки альтернатив при прийнятті рішень широко використовуються методи експертних оцінок. Вважається, що для вирішення нових та складних проблем думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта. Експертиза може бути одноетапною або багато-

етапною; анонімною або відкритою; з певної проблеми або комплексною; з анкетуванням, інтерв'юванням або змішаною, та проводиться за такими етапами: формування мети експертизи; розробка процедури опитування; формування групи експертів; опитування; аналіз і обробка інформації. Відомими методами отримання кількісних експертних оцінок є методи безпосередньої оцінки, лотерей та інші, а якісних експертних оцінок - методи експертної класифікації (встановлення класів, категорій, рівнів), парних порівнянь, ранжування альтернатив, векторів переваг (в разі потреб отримання колективного експертного ранжирування), дискретних експертних кривих. У суспільному управлінні поширеними методами колективної експертизи є метод координації за допомогою комісій, метод мозкового штурму та метод Делфі. Основні проблеми, які виникають під час колективної експертизи, - це розроблення спеціальних прийомів та процедур проведення експертизи; організація обміну інформацією між експертами; погодження протилежних поглядів, пошук компромісу.

В процесі розробки управлінських рішень необхідним елементом є прогнозування можливих їх результатів, що, в свою чергу, вимагає достатньої якості прогнозу. В основному, в сучасних дослідженнях використовується експертний прогноз з використанням двох типів методів: диференційного (оцінка наборів якостей окремих складових прогнозу) або інтегрального (узагальнена оцінка якості на базі оцінки якості прогнозу по окремим критеріям).

Оптимальні рішення - це обґрунтовано кращі рішення. Але на практиці, найчастіше, рішення приймаються за принципом обмеженої раціональності, а не оптимальності. Такий підхід примушує змінити й відношення до ефективності управлінських рішень. Наприклад, чеський вчений Й.Кхол запропонував вважати визначальним критерієм ефективності управлінської праці якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій.

Серед актуальних завдань, над якими працюють численні вчені у

напряму подальшого вдосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень, можна зазначити такі:

- інноватизація прийняття управлінських рішень; розроблення нових та вдосконалення чинних моделей і методів прийняття управлінських рішень; формування механізмів їх впровадження в практику управління;
- посилення інституціонального, організаційного та організаційно-правового аспекту прийняття рішень; модернізація, оцінювання та широке впровадження програмно-цільових рішень;
- створення та застосування сучасних систем підтримки прийняття рішень; подальша інформатизація та комп'ютеризація прийняття рішень, зокрема на основі застосування «світової мережі», запровадження систем типу «електронного уряду» тощо.

ТЕМА 3. МІСЦЕ І РОЛЬ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УПРАВЛІНСЬКОМУ ПРОЦЕСІ.

Базові моделі управлінського процесу в суспільному управлінні.

В сучасних концепціях, стратегіях, політиках, програмах на різних рівнях соціального управління все частіше зустрічаються словосполучення «науково обґрунтоване управління» та «випереджаюче управління». Якщо в першому з них закладається зміст логічної обґрунтованості управлінських рішень та дій, що спирається на теоретичні та методологічні здобутки науки управління та суміжних з нею наук (політологія, право, соціологія, економіка, психологія та інші), то в другому фактично мається на увазі управління, що орієнтоване на розвиток та спирається на прогнозно-аналітичні розрахунки.

Важливою особливістю управління в соціальних системах є те, що його основні положення, підходи, моделі, методи поширюються на всі рівні, в тому числі й на державний рівень. Виходячи з цього, розглянемо низку

моделей, які, на нашу думку, є базовими з точки зору науково обґрунтованого управління в соціальних системах.

Класичною моделлю соціального управління є **модель циклу управління**. Незважаючи на її зовнішню простоту, вона має велике методологічне значення.

По-перше, цикли управління виконуються на всіх рівнях управління в соціальних системах. Більш за те, людина, що становить основу всіх соціальних систем, в різних ситуаціях та на різних рівнях такого управління може бути як його суб'єктом, так і об'єктом. Тобто цикли управління виконуються як в суб'єктно-об'єктних, так і в об'єктно-суб'єктних відносинах (однорівневих і міжрівневих).

Відтак, їх безліч. До того ж, ці цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.

По-друге, процес циклу управління є таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності. Назвемо останню закономірність циклічності управління в соціальних системах.

По-третє, саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атрактора», з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної). Для впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій у різних сферах, галузях, адміністративних

територіях, територіальних громадах і суспільстві в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на їх узгоджену роботу у напрямку досягнення визначених загальних цілей держави.

По-четверте, цикл управління є базою для формування різних моделей соціального управління, зокрема, моделей державного управління. Такі моделі, зокрема, формуються шляхом розкриття та деталізації блоків циклу управління, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів. Наприклад, в класичній американській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини економічної, до суб'єкта управління віднесені органи влади всіх гілок влади та обмежено застосування правових управлінських впливів (компенсується застосуванням прецедентного права). До мінімуму скорочено державний сектор управління. При цьому у суспільстві та управлінні ним діє принцип, все, що не заборонено законом, дозволено. Маємо розвинений приватний сектор управління. В той же час, в класичній європейській моделі державного управління, що взяла за основу модель людини адміністративної, до суб'єкта управління віднесені органи влади тільки виконавчої гілки влади, й застосовується дуже розвинена система правових управлінських впливів. Маємо розвинений державний сектор управління.

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності (закон У. Ешбі). А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Іншими словами, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Відтак, виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку необхідно підвищувати управлінські

можливості суб'єкта управління, зокрема, створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогнозно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління.

По-шосте, виходячи з циклу управління можна підійти до розгляду питання гуманітаризації (детехнократизму) соціального взагалі та державного управління зокрема. Дійсно, цикл управління відображує філософську проблему, що первинне – буття, чи свідомість. Якщо суб'єкт управління діє на матеріалістичних (прагматичних) засадах, то він завжди виходить з реальних завдань і можливостей об'єкта управління. Тобто планує та діє методом малих передбачуваних кроків, виходячи «від досягнутого». На нижчих рівнях державного управління та місцевого самоврядування, наприклад управління містом, районом, територіальними громадами важко представити собі інше. Якщо суб'єкт управління діє на ідеалістичних (гуманітарних) засадах, то він виходить з власного бачення перспективи об'єкта управління, часто не враховуючи його реальні можливості. Таким чином можна підняти планку очікуваного горизонту державного розвитку. Для державного управління, на нашу думку, це можливе лише в умовах стійкого розвитку та створення великих ресурсних можливостей, а також великого управлінського таланту державних діячів.

Будь-який процес управління починається з **функції планування**, що передбачає цілепокладання, програмування (розробку планів, програм, визначення завдань,) та проектування (прив'язку ресурсів до завдань, планів, програм). На нашу думку, до функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування. Покращанню планування може сприяти розгляд будь якої діяльності як комплексу трьох видів діяльності – основної, управлінської та забезпечуючої (відтворювальної). Тоді спочатку планується основна діяльність, а потім цей план доповнюється потребами в

управлінській (планування розробки правових актів, стандартів, регламентів, організаційних структур та заходів з управління тощо) та забезпечуючій (фінанси, кадри, матеріально-технічне, інформаційне та документальне забезпечення) діяльності. Це відповідає реальній практиці управління.

Особливе місце в функції планування займає цілепокладання. Визначення цілей є найважливішим етапом в циклі процесу управління. Всі інші функції та дії спрямовані на забезпечення досягнення визначених цілей. Саме тому цілі не можуть бути завищеними, бо тоді вони не зможуть бути досягнутими у повному обсязі, не заниженими, бо тоді відбувається штучне гальмування розвитку об'єкта управління. У першому випадку може спостерігатися підірив авторитету влади внаслідок невиконання обіцянок, а, в другому, внаслідок неналежної діяльності (невикористання реальних можливостей) або бездіяльності.

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є **функція організації**. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом і початок реалізації.

Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а, з другого, врахування найкращим чином розумових можливостей працівників. На сьогодні доведено, що мотивація багато суттєво менше впливає на результат, ніж цілепокладання.

Функція контролю завершує процес управління. Вона може мати форму адміністративну (перевірка строків виконання планів і завдань), фінансову (відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері), функціональну (перевірка повноти та якості виконання планів і завдань). Остання все ще не знайшла свого повного втілення в роботі органів державної влади та управління, а також органів місцевого самоврядування. Причиною є складність запровадження цієї форми контролю, фактично побудованої на самоконтролі керівників владних

структур та структурних підрозділів. Взагалі, ефективність контролю залежить від відношення до нього керівників – перших осіб органів та організацій.

Поєднання **моделі циклу управління та класичної моделі процесу управління**, що складена з основних функцій управління, шляхом проєкції другої на першу дає змогу перейти до розгляду управління в соціальних системах як процесу, від статичного (структурна модель) до динамічного (функціональна модель) відображення цих систем.

Можливість уніфікованого системного відображення багаторівневих соціальних систем у вигляді "циклів управління" та «процесів управління» дає змогу перейти до системного розгляду загальної управлінської діяльності - менеджменту як основного способу організації та реалізації управління. При такому відображенні маємо менеджмент різнорівневих організацій, які між собою перебувають у відносинах елементів ієрархічної структури. Звідси випливає, що, по-перше, менеджмент на різних рівнях відрізняється масштабістю та рівнем відповідальності управлінських рішень, по-друге, при зіставленні менеджменту різнорівневих організацій природним підходом є виділення його функціональних особливостей на кожному такому рівні та їх аналіз. З урахуванням рівня масштабності та відповідальності виділяють менеджмент на рівні держави - державний менеджмент в окремий вид діяльності.

Будь-який процес управління в соціальних системах, в першу чергу на державному рівні, відповідно до сучасної концепції менеджменту передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створення відповідних організаційних структур, розподіл повноважень та доведення завдань до виконавців (функція організації); забезпечення зацікавленості всіх учасників в успішному досягненні поставлених цілей (функція мотивації); моніторинг умов і результатів діяльності, на яку спрямовано процес управління, порівняння їх з визначеними цілями та внесення необхідних для їх досягнення коректив у цілі, структури,

повноваження, завдання, мотиваційні установки в разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна з вищезазначених функцій управління реалізується шляхом підготовки і прийняття управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у вигляді управлінських впливів до об'єкта управління (функція комунікації).

З позиції об'єктивізації управління суб'єкт управління безумовно повинен добре знати об'єкт управління та ситуацію, в якій він знаходиться. Ці знання, насамперед, стосуються об'єктивно обумовлених процесів та явищ – законів та закономірностей функціонування та розвитку соціальних систем. Якщо закони можна визначити та описати, то закономірності, здебільшого, проявляються шляхом виявлення тенденцій та визначення принципів.

Звернемося до **моделі логіки процесу управління**. Точкою (моментом) початку такого процесу завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкту управління.

Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє у трактовці сучасного менеджменту розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за принципом обмеженої раціональності управлінських рішень, сформульованим Г. Саймоном).

На першому етапі цього управлінського процесу йдеться про оцінювання нової ситуації для об'єкта управління (як внутрішньої, так і зовнішньої) як наслідок зміни умов його функціонування або розвитку. Така зміна призводить до зміни потреб і мотивів об'єкта управління. Наприклад, поява нових технологій потребує переобладнання об'єктів виробництва, торгівлі, транспорту, зв'язку, освітньої та наукової систем тощо. Відтак, можна сформулювати принцип обумовленості потреб і мотивів об'єкта

управління умовами, що склалися в ньому або довколо нього. Виникають нові завдання управління.

Зміна потреб і мотивів, у свою чергу, призводить до виникнення нових або перегляду та корекції чинних інтересів об'єкта управління. Продовжуючи логічний методологічний ланцюг, можна сформулювати принцип обумовленості інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами.

На підставі та для задоволення інтересів об'єкта управління суб'єктом управління формулюються нові цілі функціонування або розвитку об'єкта управління на певний період (термін) – довгостроковий, середньостроковий або короткостроковий. Вибір такого періоду залежить від рівня (чим вище рівень, тим, як правило, більший період) та характеру управління (стратегічне, тактичне, оперативне). На підставі цього уявляється доцільним продовжити логічний методологічний ланцюг принципом обумовленості цілей об'єкта управління його інтересами.

Процес постановки нових або корегування цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з другого боку, пов'язаний зі структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є їх як не завищення, так й не заниження. Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по їх ієрархії зверху донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої

постановки цілей неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, правовими, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невиправданою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти у відповідний стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому, за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав видатний німецький філософ і поет І.Гьоте – це перетворення призначення у дії. А дії ці мають виконуватися певними організаційними структурами. Відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту або, в іншій трактовці, обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це принцип О. Чандлера «стратегія визначає структуру», або обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії (місії) розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність їй його структуру.

В процесі діяльності об'єкта управління при досягненні нових цілей, реалізації стратегій, політик, програм, проектів він змінюється, змінюються умови його функціонування та розвитку. Цикл процесу управління замкнувся. В даному разі йдеться про принцип обумовленості зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів

відкритої соціальної системи.

Якщо знову виникає проблемна ситуація невідповідності бажаного стану об'єкта управління (за нових умов та чинного стану) очікуваному стану, то запускається новий цикл управління.

При описі послідовності **циклу процесу управління** в соціальній системі було зазначено низку принципів обумовленості, а саме:

- потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього;
- інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами;
- цілей об'єкта управління його інтересами;
- структури об'єкта управління його функціями;
- структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією);
- зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

Комплексне врахування в системі державного управління в Україні вищенаведених закономірностей, принципів та чинників вибору є запорукою досягнення поставлених цілей, прийняття науково обґрунтованих та ефективних державно-управлінських рішень, наближення науки до практики державотворення й тим самим реального запровадження принципу випереджаючого управління.

Для кращого розуміння **ролі та місця державного управління** в суспільному житті та розбудові держави звернемося до основних напрямів та процесів, а саме:

- 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 та 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.

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 управ-

лінських впливів, яким передуює 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).

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.1.1 наведена загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень, яка враховує можливість застосування різних їх форм на всіх напрямках державного управління.

Таблиця 1.1

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 політики	Правові рішення з адміністративного управління
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 з проблем формування 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 за умови стратегічного партнерства з Росією.

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 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 Міністром 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 Міністром 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 їй 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.

ТЕМА 4. МОДЕЛЬ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ.

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно необхідно прагнути максимально можливо додержуватися її. Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена американським вченим Г.Саймоном), сутність якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди взмозі бачити лише деякі з них, а тому, здебільшого, задовольняються не оптимальними, а достатньо хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку Г.Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація обмеженої раціональності індивідів. Відповідає концепції вимушеної раціональності і гіпотеза, запропонована американськими вченими Д.Пейном і М.Браунштейном, згідно з якою особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил. Причому, евристичні міркування розглядаються лише як попередні та правдиві судження, метою яких є знаходження рішень для даної проблеми.

Незважаючи на зазначений чинник вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. За висновком американського вченого В.Дункана, який у своїх дослідженнях показав, які положення науки управління підтверджуються практикою, нерациональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні.

Оскільки прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях управління, між багатьма з яких існують зв'язки як безпосередні, так і опосередковані, то йдеться про систему таких рішень в ієрархічній структурі управління - ієрар-

хію рішень. Разом з тим існує думка, що пошук рішень в найбільш складних, погано формалізованих ситуаціях успішніше реалізується в гетерархічних мережах взаємодій.

Ефективне управління є результатом позитивного, відданого та енергійного ставлення до справи. Чинник участі людини в процесі управління, зокрема, при прийнятті рішень, завжди супроводжується чинником імовірності, а відповідно й чинником ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення визначених цілей організації. Для прогнозування цих чинників дослідники використовують моделювання імовірності досягнення цілей, тобто побудову моделі проблемної ситуації з урахуванням усіх основних її можливих параметрів та можливих впливів на них вищезазначених чинників. Досвід таких досліджень свідчить про те, що поведінка людини обумовлена цінністю цілі та імовірністю її досягнення, а також, що саме суб'єктивна імовірність (та, що безпосередньо пов'язана з людиною) визначає вибір стратегії прийняття рішень. Звідси й необхідність особливого вивчення механізмів формування суб'єктивної імовірності в процесах прийняття управлінських рішень

Передусім, при розгляді **процесів прийняття рішень** слід враховувати вплив на них цілеспрямованої (а не реактивної) поведінки людини, в основу якої покладений прояв волі останньої. Модель цієї поведінки, за спрощеною схемою, така: уявлення про цінність → дія → цінність. Цей підхід пов'язує процеси прийняття рішень з психологічною проблематикою волі людини. Оскільки різні люди мають різну волю та способи її прояву, то вони різняться й способами прийняття рішень. Серед характеристик людини, що впливають на прийняття рішень, виділяють: ступінь схильності до ризику; особисті уподобання при виборі засобів досягнення результату; досвід реалізації засобів управлінських впливів; ступінь розвиненості інтуїції; особисті цілі. Останні визначаються: особистісною системою цінностей; матеріальним становищем; віком; оточенням, в якому людина функціонує та в якому вона виховувалася; сімейним станом; станом здоров'я.

Саме тому в науці управління визначився напрям підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів, який безпосередньо вплинув на подальший розвиток теорії прийняття рішень. Були запропоновані методи та прийоми, які, передусім, стосуються психологічних та соціологічних аспектів управління людьми та спілкування між ними. Серед зарубіжних дослідників найбільший внесок в становлення цього напрямку внесли М.Фоллетт, Е.Мейо, К.Арджиріс, Р.Лікерт, Д.Мак-Грегор, Ф.Герцберг. Їх ідеї є основоположними для численних сучасних досліджень з проблем професійного відбору та професійної орієнтації.

Основними напрацюваннями в цій сфері є **теорії мотивації**, що базуються на двох підходах. Перший пов'язують з теоріями задоволення (за іншою термінологією - змістовні теорії чи теорії потреб), оскільки він заснований на способах аналізу індивідуальних потреб та їх задоволення. Серед відомих теорій задоволення - ієрархія потреб А.Маслоу, теорія ЖВЗ, теорія двох чинників Ф.Герцберга, теорія трьох потреб Д.Макклеланда. Другий підхід пов'язують з теоріями процесу (або процесуальними теоріями). Він ґрунтується на зосередженні, передусім, на розумових процесах індивідів, а не на їхніх потребах. Серед найбільш відомих теорій процесу - теорія справедливості, модель Портера-Лоулера та теорія сподівання В.Врума.

Теорії мотивації та їх використання в управлінні слід розглядати з урахуванням культурної специфіки різних країн. На думку Г.Райта, ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників → вони докладають енергійних зусиль → в результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль.

Загальновідома вирішальна **роль керівника** як при підготовці, так і при остаточному прийнятті рішень. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління низку специфічних функцій, зокрема

спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей та завдань), координуючу (координує досягнення цілей та виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу). Тому значна увага дослідників зосереджена саме на проблемі керівництва (лідерства, проводу). При дослідженні цієї проблеми були застосовані різні підходи: з позицій особистих якостей, поведінський та ситуаційний. Сучасне ставлення до цього питання таке: повинні вибиратися різні стилі керівництва залежно від конкретної ситуації. Це ставить досить жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду. Серед найбільш відомих теорій лідерства такі: "теорія ікс та ігрек" (співставлення автократичного та демократичного керівництва), яка запропонована Д.Мак-Грегором; дослідження стилів керівництва К.Левіна, Р.Лайкерта; "управлінська сітка" Блейка-Мутона; десять управлінських ролей керівника, виділені Мінцбергом; ситуаційна модель керівництва Фідлера; підхід "шлях - мета" Мітчела-Гауза; теорія життєвого циклу Херсі-Бланшара та модель прийняття рішень керівником Врума-Ітона.

Важливу роль у сприйнятті рішень підлеглими та їх реалізації відіграє авторитет керівника. Найбільш цікавими висновками досліджень, присвячених цій проблемі, є визначення критеріїв оцінки авторитету та зони його дії. Основним критерієм оцінки авторитету є сприйняття чи неприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та сумісними, в цілому, з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожної працівника існує так звана "зона індіферентності", тобто межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, де діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка).

На рівні державного управління важливість ролі керівника, його стилю керівництва набуває за своїми можливими наслідками особливого значення.

Г.Атаманчук вказує на відмінності такого стилю від стилів роботи керівників в інших сферах суспільної діяльності, які полягають у тому, що: посадові особи спираються на державно-владні повноваження; їх активність досить чітко нормативно та процедурно регламентована; ця активність спрямована на формування та реалізацію державно-управлінських впливів. Американським вченим Г.Чейзом запропоновані **риса і навички ефективно діючого державного керівника**, а саме:

- навички ведення переговорів і здатність переконувати;
- завоювання і збереження довіри громадськості, зокрема через використання засобів масової інформації;
- швидке засвоєння нових знань та прийняття рішень, оскільки час перебування на посаді може бути коротким;
- стійкі навички в управлінні персоналом, що забезпечує підвищення продуктивності та якості праці підлеглих;
- прагнення та готовність до такої роботи.

В роботі українських вчених А. Кредісова та Є. Панченка прийняття та виконання управлінських рішень визначено як найголовніший оцінювальний критерій керівних здібностей.

Вирішальна роль не тільки керівника, а й всього персоналу, тобто взагалі людини в процесах суспільної діяльності, в розвитку сучасних організацій призвела до виділення та швидкого розвитку напряму управління людськими ресурсами або управління персоналом. На думку Г.Райта, управління персоналом є особливою функцією управління, яка полягає у: формуванні кадрової політики й стратегії організації; консультуванні керівників організацій щодо проведення кадрової політики; забезпеченні адекватних кадрових послуг організації (набір, мотивація та розвиток). Основу управління персоналом складають так звані кадрові технології, що являють собою набір методів, прийомів, процедур, спрямованих на оптимізацію кадрової діяльності.

На державному рівні актуальність проблем управління персоналом

проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною ціллю якої є підвищення ефективності функціонування державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання державної посади з соціально-економічними гарантіями державної служби. Проблемам системного розвитку останньої в Україні присвячені численні роботи вітчизняних учених, зокрема С.Дубенко, Т.Василевської, О.Воронька, Н.Гончарук, Г.Лелікова, В.Лугового, О.Мельникова, Т.Мотренка, Н.Нижник, О.Оболенського, В.Олуйка, Т.Пахомової, Л.Пашко, С.Серьогіна, В.Сороко, В.Толкованова, В.Яцуби та інших.