

Українська Академія державного управління
при Президентові України

В.Д. Бакуменко

**Формування
державно-управлінських рішень:
проблеми теорії, методології, практики**

Монографія

Київ
Видавництво УАДУ
2000

УДК 35.077.6:65.012.12

ББК 67.99.2(1)

Б 19

Затверджено Вченою радою Української Академії державного управління при Президентові України. Протокол № 53/6 від 29 червня 2000 р.

Редколегія:

В.М. Князев, доктор філософських наук, *П.І. Надолішній*, доктор державного управління, *М.І. Мельник*, доктор соціологічних наук, *І.Ф. Надольний*, доктор філософських наук, *М.І. Пірен*, доктор соціологічних наук, *В.А. Ребкало*, доктор філософських наук, *В.А. Скуратівський*, доктор філософських наук.

Рецензенти:

В.Б. Авер'янов, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач відділу державно-правових проблем управління Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

І.М. Варзар, доктор політичних наук, професор, радник ректора Української Академії державного управління при Президентові України.

С.О. Макєєв, доктор соціологічних наук, завідувач відділу соціальних структур Інституту соціології НАН України.

Бакуменко В.Д.

Б 19 Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ. - 2000. - 328 с.

ISBN 966-619-009-5

У монографії запропоновано теоретичні та методологічні підходи до формування державно-управлінських рішень як одного з основних напрямів виду діяльності та галузі науки державного управління. Проаналізовано сучасний стан теорії та методології формування державно-управлінських рішень і запропоновані нові теоретичні моделі, на базі яких розроблено загальні та проблемно-орієнтовані методологічні підходи до вдосконалення формування державно-управлінських рішень, а також відповідні методики. Наведено приклади застосування запропонованих підходів у практиці державного управління.

Розрахована на науковців, працівників органів державної влади, інших фахівців у сфері державного управління.

Рис. 66. Табл. 9. Бібліогр.: 205 назв.

УДК 35.077.6:65.012.12

ББК 67.99.2(1)

© Бакуменко В.Д., 2000

© Українська Академія
державного управління
при Президентові України,
2000

ISBN 966-619-009-5

Вступ

На рубежі XX-XXI сторіччя спостерігається посилення уваги до проблем державного управління, усвідомлення його як окремого виду діяльності та виділення в самостійну галузь науки. Безумовно, це безпосередньо пов'язане зі значними змінами, що відбулися на політичній карті світу, а саме, з виникненням внаслідок здобуття незалежності численних нових держав, їх прагненням втілити в життя найкращі здобутки минулого та запобігти повторенню помилок у процесі своєї розбудови. До таких держав належить і Україна, в якій вивчається історичний світовий досвід інших країн, передусім високо-розвинених європейських, а також власні традиції державного будівництва з метою розбудови демократичної, правової, соціальної держави.

Становлення державності в Україні набуло сталого та незворотного характеру. У зв'язку із цим все більшої уваги потребує розвиток науки та практики управління суспільними системами і процесами, зокрема наукове обґрунтування методів та процедур прийняття і реалізації управлінських рішень, виявлення можливостей підвищення їх ефективності, надання управлінцям-практикам необхідних рекомендацій з актуальних питань управління суспільними системами та сучасних засобів підтримки підготовки відповідних рішень. Насамперед це стосується розроблення та впровадження в практику нових ідей та підходів стосовно підвищення ефективності державно-управлінської діяльності.

Проблемам державного будівництва і управління керівництво України надає величезне значення. Це знайшло своє логічне продовження у визнанні державного управління як окремого виду діяльності і галузі науки. Специфікою державного управління порівняно з іншими видами соціального управління є насамперед унікальність об'єкта, яким виступає суспільство в цілому; пов'язаний із цим значний масштаб такої діяльності та її складність; монопольний характер на встановлення норм права; значний вплив політичних факторів на рішення органів управління. Ці та інші особливості державного управління передусім проявляються при підготовці та прийнятті управлінських рішень, що стосуються проблем державного рівня. Водночас досі не існує окремої теорії прийняття цих рішень. Розвиток теорії та методології останніх відбувається, в основному, в межах загальної теорії прийняття управлінських рішень та аналізу державної політики.

Загальна теорія прийняття управлінських рішень сформувалася протягом кількох десятків років досліджень у сфері науки управління (науки менеджменту) і охоплює різні напрями, підходи, концепції та ідеї. Низка отриманих при цьому теоретичних та методоло-

гічних положень не втратили своєї актуальності і використовуються в практиці та наукових дослідженнях як сучасного менеджменту, так і державного управління.

Сучасні погляди на проблеми прийняття управлінських рішень викладені в роботах зарубіжних учених: К. Алдерфера; Е. Бруяцького, Л. Євланова, М. Еддоуса, Р. Гауза; Д.Гордона, Р. Гріфіна, Н. Карданської, М. Комкова, Й. Кхола, Б. Лазарева, Б. Литвака, У.Лоулера, Р. Люса, Е. Мулена, Г. Мургеда, Ч. Ліндблома, Л. Планкетта, Л. Портера; Ж.Рішара, Е. Робертса, Г. Саймона, Л. Смирнова, Р. Стенсфілда, Ю. Тихомирова, Р.Фатхутдінова, Е. Фогаля, Д. Форрестера, Г. Хейла, І. Шахнова, а також українських учених А. Васильєва, О. Власюка, А. Качинського, С. Мосова, Н. Нижник, В. Саламатова, В. Ситника, В. Селіванова, В. Троня та ін.

Аналізу проблем державного управління та можливих шляхів їх вирішення присвячені роботи зарубіжних учених: Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, М. Афанасьєва, Д.Валдо, В. Вілсона, С. Глазьєва, Б. Гурне, Б. Лазарева, Г. Райта, а також українських учених В. Авер'янова, О. Белова, І. Бінько, Б. Гаєвського, С. Дубенко, В. Князєва, Б. Кравченка, Є.Кубка, Г. Лелікова; В. Лугового, М. Мельника, П. Надолішнього, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Пирожкова, В. Рижих, І. Розпутенка, В. Сіренко, М. Скоромнюка, М. Стрельбицького, В. Цветкова, С. Чукут, В. Шаповала, Л. Шкляра, В. Яцуби та ін.

Проблеми управління, управлінських процесів і функцій, які є первинними, базовими стосовно управлінських рішень, досліджені в роботах зарубіжних учених: К. Алдерфера, М. Альберта, В. Афанасьєва, Ч. Барнарда, Л. Біара, К. Боумена, М. Вебера, Н. Вінера, О.Віханського, В. Врума, Р. Гауза, Д. Гвішіані, Ф. Герцберга, В. Гончарова, Л. Гюліка, С. Даніель, Р. Домінік, П. Друкера, Г. Емерсона, У. Ешбі, К. Кернса, В. Кнорринга, С. Ковалевські, В. Леонарда, Р. Лікерта, Д. Макгрегора, Д. Макклеланда, Д. Марча, А. Маслоу, Е. Мейо, М.Мескона, Б. Мільнера, Д. Моррісея, Т. Парсонса, Е. Петерсена, Т. Пітерса, Е. Плоумена, О. Пригожина, Л. Рю, Т. Сааті, Г. Саймона, Ф. Селзнік, Е. Смирнова, О. Страхової, Ф. Тейлора, Ю. Тихонравова, В. Томпсона, Р. Уотмена, Л. Урвіка, Е. Уткіна, А. Файоля, Ф.Фідлера, М. Фоллетт, Г. Форда, Ф. Хедоурі, Е. Янча, а також українських учених В. Бебіка, О. Богданова, В. Глушкова, М. Головатого, Г. Доброва, С. Макеєва, В. Судакова, В. Терещенка, В. Цветкова, Г. Щокіна та багатьох ін.

Задачі системного та ситуаційного підходу стосовно управління розглядаються в роботах зарубіжних учених: Р. Аккоффа, Л. Берталанфі, Н. Вінера, В. Волкової, В. Воронкова, Е. Голднера, Ю. Горського, О. Денисова, С. О'Доннела, Л. Євенко, У. Ешбі, Д. Колесникова, Г. Кунца, Д. Мако, М. Месаровича, Б. Мільнера, Р. Мертона,

Д. Міллера, Р. Моклера, А. Ньюелла, С. Оптнера, Т. Парсонса, В. Рапопорта, Б. Рудніка, І. Такахари, У. Форма, С.Черчмена та розвинуті в роботах українських учених В. Глушкова, О. Машкова, Н. Нижник, Ю. Шарова та ін.

Аналізу політики як сучасного підходу до прийняття управлінських рішень присвячені роботи зарубіжних учених: В. Баранчєєва, А. Віддавського, А. Воронкова, Б. Дікона, Л. Пала, а також українських учених А. Аблова, І. Варзаря, В. Кременя, В. Ребкала, С. Рябова, М. Пірен, А. Пойченка, Д. Табачника, В. Скуратівського, В. Шахова та ін.

Проблеми програмно-цільового управління та відповідних програмно-цільових рішень аналізуються в роботах зарубіжних учених: В. Буркова, А. Воронкова, В. Воропаєва, В. Єфремова, У. Кінга, Д. Клілена, А. Лескіна, В. Мальцева, Д. Новікова, Х. Решке, Т. Санталайнена, В. Шапіро, Х. Шелле, а також українських учених О. Белова, В. Бикова, В. Гейця, Є. Кубко, С. Пирожкова, Ю. Шарова, Ю. Шкворца та ін.

Актуальні проблеми і підходи щодо формування нормативно-правових рішень відображені в роботах зарубіжних дослідників Б. Бекера, Д. Керімова, В. Копилова, О. Маєра, а також українських учених В. Авер'янова, В. Борденюка, В. Котюка, М. Настюка, Н. Нижник, В. Опришка, П. Рабіновича, В. Селіванова, В. Цветкова, Ю. Шемшученка та ін.

Безліч управлінських рішень вимагає від дослідників їх систематизації, виділення певних класів та форм прийняття рішень, розробки відповідної методології їх формування та механізмів реалізації. Неможливо передбачити всі управлінські ситуації та завдання, але можна виявити певні закономірності управлінської діяльності і виробити відповідні загальні та проблемно-орієнтовані підходи, принципи, правила, прийоми щодо управлінських рішень. У цьому напрямі чимало зроблено. Проведені системні дослідження управлінських функцій планування, організації, мотивації, контролю, процесів комунікації, прийняття рішень, зокрема розроблені теорії: стратегічного планування, мотивації, прийняття рішень (раціональна, психологічна), у межах яких побудовані відповідні структурні, функціональні та процесні моделі; виділені основні елементи та їх взаємозв'язки; визначені суттєві параметри та фактори впливу на них. Запропоновані основні методологічні підходи щодо розроблення програмованих та непрограмованих управлінських рішень, зокрема для добре структурованих, слабо структурованих та неструктурованих управлінських проблем. Для управлінських проблем, які піддаються кількісному опису, розроблені ефективні методи їх вирішення. Значного розвитку набув інструментарій розроблення управлінських рішень, у тому числі дослідження операцій, системний аналіз, а також аналіз політики.

Проблема ефективності управлінських рішень, з одного боку, належить до найстаріших та найбільш досліджених, а з другого, є однією з найактуальніших. Основною особливістю даної проблеми є численність і неоднорідність управлінських ситуацій, управлінських циклів, суб'єктів та об'єктів управління, різноманітних зв'язків між ними, неможливість в багатьох випадках однозначно визначити критерії ефективності, а також високий ступінь динамізму змін вищезазначених факторів впливу на ефективність рішень у процесах розвитку. Саме тому над цією проблемою завжди працюватимуть численні фахівці.

Становлення управління (менеджменту) як окремої наукової галузі безпосередньо привело до формування теорії прийняття рішень. За аналогією, становлення науки державного управління має супроводжуватися розширенням досліджень та виокремленням теорії формування управлінських рішень державного рівня - державно-управлінських. Тому подальші дослідження стосовно підвищення ефективності управлінських рішень в Україні, як і в усіх передових країнах світу, пов'язуються насамперед із становленням і розвитком державного управління та теорії формування державно-управлінських рішень. Підтвердженням цього є застосування програмно-цільового управління соціально-економічним розвитком, розширення робіт з підвищення якості і систематизації законодавства, а також увага, що в останні роки приділяється аналізу державної політики.

Предмет дослідження в монографії - формування державно-управлінських рішень, мета - підвищення ефективності їх формування шляхом виділення і дослідження класу державно-управлінських рішень як одного з основних складових елементів системи державно-управлінської діяльності, теоретичного обґрунтування і розроблення наукових підходів та методів їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- введення до розгляду і визначення поняття державно-управлінських рішень;
- виділення основних етапів і напрямів державного управління, визначення відповідних видів державно-управлінських рішень та розроблення їх класифікації;
- аналіз основних видів державно-управлінських рішень з проблем державного будівництва та їх застосування в Україні;
- аналіз теоретичних та методологічних напрацювань, на яких ґрунтуються сучасні державно-управлінські рішення, та обґрунтування перспективних напрямів досліджень щодо формування таких рішень;
- аналіз існуючих та синтез нових теоретичних моделей управлінських процесів, визначення на їх підставі основних факторів впливу

ву на управлінські рішення та відповідних напрямів їх удосконалення;

- аналіз та визначення шляхів подальшого розвитку сучасної методології формування програмно-цілевих державно-управлінських рішень;

- удосконалення методології планування нормативно-правових державно-управлінських рішень;

- апробація запропонованих методологічних підходів у практиці державного управління.

Монографія - перша праця в Україні, в якій формування державно-управлінських рішень обрано окремим предметом досліджень та піддано комплексному теоретико-методологічному аналізу. Загальним результатом досліджень є теоретико-методологічне обґрунтування засад формування державно-управлінських рішень.

Монографія складається зі вступу, шести розділів, висновків та списку використаних джерел.

У вступі розкрито актуальність і сутність проблеми формування державно-управлінських рішень, наведена стисла характеристика даної роботи.

У розд. 1 виділено і охарактеризовано предмет досліджень. Наведено основні особливості державного управління як виду діяльності та галузі науки. Сформульовано поняття державно-управлінських рішень. Виділено основні етапи і напрями державного управління. Визначено види і форми відповідних державно-управлінських рішень, їх місце в державному управлінні, а також проаналізовано основні такі рішення стосовно проблем державного будівництва, зокрема з цілепокладання, визначення основних функцій (підфункцій) держави та вибору структури центральних органів державної влади. Наведено приклад однієї з таких функцій - державного регулювання економіки в умовах переходу до ринку. Проаналізовано Конституцію України як найважливіший вид державно-управлінських рішень та основу всієї системи державного управління в Україні. Запропоновано загальну схему теоретико-методологічного аналізу формування державно-управлінських рішень, в основу якої покладено класичний науковий підхід.

У розд. 2 проведено ретельний аналіз теоретико-методологічних напрацювань науки управління, які утворюють відповідну базу для формування державно-управлінських рішень. Виділено та розглянуто теоретичні засади сучасних управлінських рішень, зокрема системний, процесний та ситуаційний підходи як основу сучасного управлінського мислення. Охарактеризовано сучасні концепції управлінської діяльності та базові ідеї щодо прийняття рішень. Виділено теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень, у тому числі відповідні закономірності, фактори вибору

та принципи. Проаналізовано методологічну базу державно-управлінських рішень, зокрема, загальні підходи та методи прийняття рішень для добре і слабо структурованих, а також неструктурованих проблем. На підставі теоретико-методологічного аналізу визначено напрями подальших досліджень у межах даної роботи.

У розд. 3 наведено результати теоретичних досліджень управлінських процесів як основи формування державно-управлінських рішень. Проаналізовано відомі моделі та концепції системно-ситуаційного відображення процесів управління в соціальних системах, зокрема суб'єкт-об'єктні та процесні моделі управлінського циклу, а також основні концепції ієрархічного відображення систем. Синтезовано базову процесну модель управлінського циклу шляхом суперпозиції моделі процесу управління на класичну модель циклу управління. Визначено завдання та практичні очікування стратифікаційного відображення основних функцій управління. Сформовано багаторівневу ієрархічну модель процесу управління на основі виділення дерева базових елементів управління. Виокремлено загальні моделі суб'єкт-об'єктних відносин, зокрема на базі концептуальних моделей діяльності. Запропоновано три таких моделі: ієрархічну, що являє собою суперпозицію дерев діяльності (основної, управлінської та забезпечувальної), динамічну, що відображає процеси розвитку виходячи з відображення соціальних систем у вигляді сфер впливу, та статистичну, що відображає систему взаємозв'язків основних складових суспільної діяльності - теорії і практики. З метою виявлення в циклах управління етапів та змін процесів (алгоритмів) регулювання побудовано матрицю тенденцій розвитку. На підставі цих моделей і з урахуванням світового досвіду здійснено комплексне системне визначення відповідних напрямів удосконалення державно-управлінських рішень. Результати, отримані в цьому розділі, є теоретичною основою методологічних напрацювань наступних розділів.

Четвертий розділ монографії присвячено аналізу та вдосконаленню сучасної методології формування програмно-цілевих державно-управлінських рішень. Охарактеризовано сучасні підходи та сформульовано загальні принципи і вимоги щодо розроблення програм державного рівня. Запропоновано методологічні підходи щодо вдосконалення їх формування. Систематизовано виділення етапів вибору і обґрунтування пріоритетів при формуванні програмно-цілевих рішень. Наведено приклад такого виділення в сучасних програмах структурної перебудови в умовах переходу економіки до ринкової. Розглянуто роль моделювання як інструмента підтримки прийняття державно-управлінських рішень у виборі пріоритетів економічної політики. Розглянуто стан та проблеми формування програмно-цілевих державно-управлінських рішень в Україні.

У розд. 5 наведено аналіз методологічних підходів до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень. Розглянуто загальні підходи, що використовуються в світовій практиці, та особливості їх застосування в Україні. Запропоновано проблемно-орієнтований підхід до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень, який базується на концепції необхідного і достатнього складу нормативно-правових баз, типовий методико-технологічній схемі та методиці їх системного формування та оновлення. Розроблено рекомендації щодо розвитку нормативно-правових баз і планування нормативно-правових державно-управлінських рішень. Побудовані логічні моделі процедур прийняття нормативно-правових актів вищими органами державної влади України, які зіставлені між собою та з типовою моделлю прийняття рішень з метою виявлення існуючих недоліків.

У розд. 6 наведено приклади застосування методологічних підходів у практиці формування державно-управлінських рішень, у тому числі в розробці проєктів державних програм, концепцій, пропозицій щодо розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, а також їх аналітичного забезпечення.

Завершують монографію загальні висновки за результатами досліджень, список використаних джерел та додатки А і Б, в яких відповідно наведені узагальнені результати огляду літератури за темою досліджень та основні напрями, завдання і очікувані результати проєкту програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні.

Монографія висвітлює результати наукових досліджень автора, здобуті при виконанні комплексного наукового проєкту Української Академії державного управління при Президентові України “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР-ОК №0200U004103), договорів на розроблення і передачу наукової продукції за темами “Розроблення інтегрованої концепції зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення” (замовник - Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення МНС України, ДР-ІК № 0297U005173), “Аналіз діючої правової бази України щодо зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення та розроблення пропозицій по її удосконаленню” (замовник - МНС України, ДР-ІК №0298U001540), “Розроблення проєкту Державної програми використання відходів виробництва і споживання (на період до 2005 р.)” (замовник - Мінекономіки України, ДР-ІК №0297U002095) та опубліковані в наукових фахових виданнях України з галузі науки “Державне управління”. У ній також відображено досвід роботи автора в Раді національної безпеки при Президентові України (1992-1994 рр.), в Центрі розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України (1994-

1996 рр.), а також в Українській Академії державного управління при Президентіві України (1996-2000 рр.), де здійснено підготовку даної монографії.

Ряд наукових результатів автора, наведених у монографії, використано в проектах Програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні, підготовленої в рамках програми “TRANSFORM” Федерального Уряду Німеччини у 1998 р., Державної програми використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 р., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 668, Концепції діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення, переданій до МНС України, та пропозиціях щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази Чорнобильської зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення, переданих Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення МНС України.

РОЗДІЛ 1

Управлінські рішення у системі державного управління

1.1. Державне управління і державно-управлінські рішення

Оснoву суспільних відносин становить різноманітна діяльність людей, об'єднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави і здійснюється в специфічній формі діяльності - державному управлінні.

Видатному філософу давнини Платону належить вираз “Як бачимо, її /державу/ створюють наші потреби” [1, с.145]. На узгодження та всебічне задоволення потреб різних груп суспільства й спрямоване державне управління. Історично воно формувалося протягом кількох тисячоліть, починаючи з часів утворення першої держави. Але тільки в цьому сторіччі державне управління стало окремим видом професійної діяльності і галузі науки, передусім завдяки успіхам теорії управління та її застосуванню до суспільних процесів.

1.1.1. Державне управління як вид суспільної діяльності

На складність становлення державного управління як окремого виду суспільної діяльності та галузі науки опосередковано вказує те, що й досі немає сталого загальноприйнятого визначення державного управління. Це пов'язано насамперед з тим, що існують принаймні два різні підходи до розуміння змісту державного управління.

У першому з них, так званому американському, зорієнтованому на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, державне управління розглядається як галузь, що охоплює багато дисциплін та включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в другому, так званому європейському, державне управління розглядається як підгалузь права [2, с. 10, 13]. Інакше кажучи, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий - їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї незаконодавчої та несудової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави [3, с. 30; 4, с. 6-8].

В Україні набуває офіційного визнання перший підхід до розуміння державного управління [5; 6, с. 9-11], хоча ряд вчених й застосовують інший підхід [3, с. 30; 4, с. 6-8; 7, с. 96].

Поняття американського та європейського підходів досить умовні, до того ж поступово перший поширюється на інші країни світу. Наприклад, французький учений Б. Гурне відзначає таке поширення на Францію, зокрема він зауважує, що “багато авторів визнали за потрібне розглянути проблеми державного управління під кутом зору, який би не був повністю юридичним; вони визнали слушним розвинути дисципліну, відмінну від публічного права, - науку управління суспільством або адміністративну науку” [8, с. 16]. Безумовно, що в цій науці одну з найважливіших ролей відіграватиме право, оскільки “правова форма є основною формою зовнішнього вираження державного управління” [3, с. 42].

Дуже важливою властивістю будь-якого управління є його цілеспрямованість. Суттю управлінської діяльності є досягнення поставлених цілей, а змістом - дії щодо їх досягнення [9, с. 12]. За формулюванням П. Друкера, управління - це особливий вид діяльності, що перетворює неорганізований натовп у ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу [10, с. 39]. Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А. Файоля, можна сказати, що управляти державою - це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів [11, с. 101]. Підтвердження цієї думки знаходимо також у роботах інших відомих учених, наприклад, в [10, с. 35], де зазначено, що цілі будь-якої організації включають перетворення ресурсів для досягнення результатів, а також в [2, с. 38], де управління трактується як “організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату”.

Заслужують на увагу визначення державного управління як практичного, організуючого та регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [12, с. 38], а також як однієї з форм діяльності держави, яка відображається у практичній реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів та політики, що проводиться державою [13, с. 328]. Інакше кажучи, “діяльність держави щодо організації впорядкування різних соціальних процесів у суспільстві і є державним управлінням” [3, с. 41].

З погляду системного підходу під управлінням розуміють процес цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, внаслідок якого задовольняються потреби суб'єкта управління [14, с. 60]. Об'єктом державного управління є все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом [3, с. 26].

Суспільство, що являє собою соціальну організацію, розглядають як складну динамічну самокеровану систему, а управління ним - як соціальну функцію, що “виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту

людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань” [15, с. 21, 33]. Причому держава виконує роль структури, а державне управління - механізму суспільного самоуправління [12, с. 42].

Суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління. З погляду суб'єкт-об'єктних відносин державне управління являє собою неперервний процес реалізації відповідних функцій, у зв'язку з чим до нього також можна застосувати визначення через функції, а саме: державне управління - це процес планування, організації, мотивації, контролю з метою формулювання і досягнення цілей держави [10, с. 38], або “державне управління в людському суспільстві являє собою організуючий, координуючий та контролюючий вплив, діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління” [4, с. 5, 6].

Розглядаючи державне управління як систему діяльності, дуже важливо зрозуміти один з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється поєднанням усіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей [15, с. 31].

У загальному вигляді до предмета державного управління належать усі сфери діяльності суспільства: політична, економічна, соціальна і духовна.

Ключовими поняттями для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави.

Держава - це основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і впорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це структура, що історично склалася для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона є “монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади” [16, с. 12].

Для будь-якої держави основними ознаками є територіальна цілісність; визначеність кордонів; суверенітет; державна символіка; певний державний устрій (спосіб адміністративно-територіального поділу і пов'язаної з ним організації влади), форма правління (спосіб організації верховної влади в державі) та політичний режим (спосіб здійснення державної влади); наявність спеціальних органів влади для виконання функцій держави; виключне право видання законів та інших нормативно-правових актів, обов'язкових для всього населення. За образним висловом Ш. Монтеск'є, “державна - це суспільство, в якому є закони” [17, с. 289].

В основу держави покладена державна влада - інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язко-

вий атрибут. Державна влада здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади.

Коли йдеться про демократичну державу, то насамперед мається на увазі державний (політичний) режим з певними ознаками, а саме: пріоритетом права; підконтрольною виборчою системою формування всіх ланок влади; взаємно врівноваженими гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової), що плідно працюють; максимально можливим і реальним забезпеченням прав та свобод людини і громадянина; вільним співіснуванням громадських організацій та партій; рівноправним розвитком різних форм економіки; збереженням і розвитком історичних та культурних традицій народів, що проживають у ній.

Державний режим, як правило, спирається на правове підґрунтя шляхом його закріплення в конституціях відповідних країн.

Держава, як і всі інші соціальні організації, є відкритою соціальною системою, і їй притаманний взаємозв'язок з іншими державами світу, які в сукупності утворюють її зовнішнє середовище, від якого більшою або меншою мірою залежить кожна держава. Ця залежність може бути політичною, економічною, військовою, культурною, історично-традиційною тощо. Якщо вона незначна і має двосторонній характер або створена дієва система противаг їй, то можна говорити про справжній суверенітет держави. Якщо ж ця залежність загрожує інтересам держави, її суверенітету, то маємо ситуацію національної небезпеки, причому рівень останньої залежить від рівня загроз. Щоб запобігти виникненню таких ситуацій, а також з метою їх вирішення в інтересах держави, в багатьох країнах, у тому числі і в Україні, створені системи національної безпеки і відповідні центральні органи державної влади, які координують цю роботу.

Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове регулювання відносин у масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного бюджету, зокрема проведення фіскальної політики, тощо.

Державне управління за змістом є “процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує” [3, с. 35].

Дуже важливим фактором для розуміння стану і розвитку державного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме, природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов [12, с. 56].

Відповідно до закону необхідної різноманітності, сформульованому У. Ешбі, для створення системи, здатної вирішити проблему

з певним рівнем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала ще більшу різноманітність [18, с. 294; 14, с. 38].

Щоб створити ефективну систему державного управління, яка може розв'язувати будь-які проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. Основою обох соціальних систем є люди та їх діяльність, і найбільші складні проблеми у суспільстві створюють люди та їх об'єднання. Виходячи з цього та відповідно до вимог закону необхідної різноманітності умовою виконання системою державного управління в повному обсязі своїх функцій є, передусім, залучення до неї і виважений розподіл за рівнями управління найбільш кваліфікованих, високоосвічених фахівців з аналітичними здібностями.

Оскільки управління є динамічним і ситуаційним, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі [19, с. 10, 11], то для системи державного управління постійно існує потреба у випереджальному рівні управління, зокрема підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців на фоні її неперервного ефективного наукового супроводу.

1.1.2. Становлення науки державного управління

Одним з найзначніших досягнень ХХ ст. є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем. Взагалі під наданням соціальному управлінню наукового характеру надалі розуміємо здійснення управління на науковій основі. Останню утворює наука управління, тобто теоретичні дослідження самої управлінської діяльності. Засновником наукового управління вважається Ф. Тейлор. Поняття “наукове управління” ввів Л. Брандейс у 1910 р. Серед найбільш відомих представників науки управління - М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, В.М. Глушков, П. Друкер, У.Р. Ешбі, Е. Мейо, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Д. Форрестер [10, с. 66; 11, с. 87, 96, 97, 174; 20, с. 62].

Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її “як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване відповідно до встановлених загальних істин та закономірностей і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохопне, глибоке та філософське знання” [22, с. 161]. За висловом Д. Дункана, наука управління - це, передусім, інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія вирішення проблем [23, с. 240]. Наука управління спирається на використання наукового методу, моделей та системну орієнтацію. В. Кнорринг визначив мету науки управ-

ління як вивчення і вдосконалення принципів, структур, засобів і техніки управління [21, с. 7].

Однією з тенденцій, що характеризує сучасну науку управління, є застосування в ній методів і апарату точних наук. Ця тенденція була започаткована у Великій Британії і посилюється в процесі розвитку кібернетики, вдосконалення методів дослідження операцій, мережевих методів планування, управління проектами, а також поширення комп'ютерних технологій [11, с. 271]. Досягнення у цій сфері застосовуються переважно для вирішення добре структурованих управлінських проблем, а також як методологічна та програмна основа систем підтримки прийняття рішень.

Інша тенденція в сучасній науці управління пов'язана з розвитком соціального управління і проявляється у розробці та впровадженні методів вирішення слабко структурованих і неструктурованих управлінських проблем, серед яких найбільше поширення дістали програмний аналіз і аналіз політики.

Наступним результатом об'єктивного процесу становлення і розвитку науки управління є виділення окремої галузі науки державного управління - динамічної, високопрофесійної, постійно спрямованої на досягнення результатів. Об'єктом дослідження останньої є державне управління як діяльність. Складність суспільства як об'єкта управління і системи державної влади як суб'єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, ймовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змоги керуватися в державній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом, хоча останні й є обов'язковими складовими управлінського успіху поряд з ініціативою, інноваційним підходом та чіткою спрямованістю на здобуття позитивних результатів.

Надання державному управлінню наукового характеру передбачає широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, передусім результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема розроблення нових управлінських технологій та впровадження їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату системами підтримки прийняття рішень, які базуються на сучасній управлінській методології та використанні засобів інформатизації і комп'ютеризації. В умовах складності і масштабності управлінських проблем державного управління наукові підходи і методи їх вирішення набувають особливого значення. Насамперед це стосується системного та ситуаційного підходів.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забез-

печення, розроблення високоефективних мотиваційних підходів, сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень - це лише кілька завдань з багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку науки державного управління в напрямі створення нових і вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів [21, с. 67].

З погляду становлення і розвитку державного управління як виду діяльності і науки заслуговує на увагу його співвідношення з менеджментом. Це питання з різною повнотою висвітлене в роботах [2; 6; 7; 10; 12; 22; 24; 25; 26] та ін. Така увага до нього передусім пов'язана з предметно-об'єктним визначенням виду діяльності та галузі науки державного управління, а також з'ясуванням можливостей застосування напрацювань науки управління, зародження і розвиток якої був безпосередньо пов'язаний з менеджментом, у теорії та практиці державного управління. Отже, за словами Карнегана і Зігеля, "управління бізнесом і урядом подібні в усіх неістотних моментах" [2, с. 47]. На думку Г. Атаманчука, "менеджмент, суспільне управління та суспільне самоуправління ... пов'язані між собою тим, що їх суб'єктом виступає безпосередньо саме суспільство, але різняться вони за рівнем та характером організованості" [12, с. 72].

Таким чином, насамперед слід виходити з того, що держава відрізняється від інших організацій вирішенням більш масштабних і різноманітних загальносуспільних проблем, монополічним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, а також наявністю специфічного апарату влади, який діє в дуже зримому і політизованому середовищі, що безпосередньо впливає на прийняття ним управлінських рішень [2, с. 47; 7, с. 9]. У зв'язку із цим йдеться про "специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування" державного управління [6, с. 10]. А напрацювання науки та практики управління у державному управлінні слід застосовувати не механічно, а творчо, з використанням загальнонаукової та проблемно-орієнтованої методології пізнання, а також з урахуванням основних відмінностей державного управління та менеджменту.

В Україні чітко прослідковується розуміння важливості дослідження проблем державного управління. Так, серед семи офіційно визначених пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки в Україні, які реалізуються у формі державних науково-технічних програм (по кілька програм за напрямом) та фінансуються з державного бюджету, визначено і напрям "Наукові проблеми розбудови державності".

У запровадженому з 1 липня 1997 р. Класифікаторі видів економічної діяльності Державне управління офіційно визнане в Україні

одним з основних видів діяльності (секція L, розділ 75 “Державне управління”), що охоплює державне управління загального характеру в економічній та соціальній галузі (75.11 - державне управління загального характеру; 75.12 - керування діяльністю в соціальній сфері; 75.13 - керування діяльністю у сфері економіки; 75.14 - допоміжна діяльність у сфері державного управління), а також діяльністю, віднесеною до компетенції держави (75.21 - міжнародні відносини; 75.22 - оборона; 75.23 - юстиція; 75.24 - охорона та забезпечення громадського порядку) [5; 6, с. 10].

Невдовзі в Україні дістало визнання і державне управління як галузь науки. Зокрема, в затвердженому ВАК України Переліку спеціальностей наукових працівників шифром 25 позначається “Державне управління”. Дослідження в даній галузі охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління в Україні і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, методів і технологій розв’язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії організації та менеджменту в державно-управлінській діяльності, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень. Таким чином, створено реальні передумови “здійснити поворот від емпіризму до науковості управління” [27, с. 106].

На сьогодні основними загальними завданнями науки державного управління в Україні є визначення її стратегії і політики, а також обґрунтування необхідного наукового кадрового забезпечення та відповідних механізмів його формування.

Досить швидко визнання державного управління як виду діяльності і галузі науки в одній з наймолодших країн світу, безумовно, свідчить про увагу державної влади до ефективного вирішення проблем державного будівництва шляхом встановлення тісного взаємозв’язку між теорією та практикою, закріплення в Україні демократичного державного устрою, створення національної школи державного управління, залучення до її формування та участі в дослідженнях могутнього інтелектуального потенціалу України.

Про доцільність та реальність такого підходу свідчить розроблення українськими управліннями і науковцями обґрунтованих стратегічних документів: Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки [28]; Концепції адміністративної реформи в Україні [29]; програми “Україна - 2010” [30], які визначають перспективи входження України в XXI сторіччя.

1.1.3. Визначення державно-управлінських рішень та їх місця у системі державного управління

Управління соціальними системами відбувається шляхом прийняття та реалізації рішень. Відповідно основною формою здійснення державного управління також є управлінські рішення. Саме через них проявляється цілеспрямованість державного управління [20, с. 85].

Управлінські рішення, які приймаються на рівні держави, можуть охоплювати все суспільство або найважливіші його сфери і регулювати поведінку всіх без винятку соціальних груп та окремих громадян [31, с. 86].

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі і мають різну владну силу. Одні з них приймаються 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.

Ураховуючи дуже великий спектр та різну значимість останніх, у монографії виділено і надалі широко застосовується поняття “державно-управлінські рішення” (ДУПР) для певного класу управлінських рішень на відміну від множини 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 доцільності аналогічного поділу політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього суспільства, та на звичайні, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, наголошував Ю. Тихомиров [32, с. 22].

Основними ознаками державно-управлінських рішень є:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо);
- належність до державно-управлінських відносин (є їх елементами);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов’язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Важливим є визначення завдань та меж державно-управлінських відносин, елементом яких є державно-управлінські рішення [33, с. 17]. Надалі під класом ДУПР розуміємо всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня.

Це може бути визначення пріоритетів цілей та функцій держави у 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.

Словосполучення “державні” та “державно-управлінські” використовуються для підкреслення того, що предмет безпосередньо стосується державної діяльності, надання йому значущості та масштабності. Наприклад, у роботі [24, с. 9] використовується термін “державні рішення”. В роботі [12, с. 92, 171, 384] трапляються терміни “державно-управлінські впливи”, “державно-управлінська діяльність” та “державно-управлінські відносини”; в роботі [3, с. 36, 74, 157, 161] - відповідно “державно-управлінська діяльність”, “державно-управлінські явища”, “державно-управлінські відносини”, “державно-управлінські інститути”, в роботі [33] - термін “державно-управлінські відносини” тощо.

Прийняття рішень в 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 і усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив [2, с. 126; 10, с. 76].

Саме виявлення таких ситуацій, їх аналіз (діагностування), формування обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них є класичним процесом прийняття рішень [10, с. 202, 203]. Здебільшого цей процес так і називається [4, с. 116; 9, с. 13; 10, с. 76; 20, с. 95; 22, с. 215; 34, с. 4]. У сучасних українських виданнях цей термін також трапляється в редакції “ухвалення рішення” [2; 6; 35], причому, за визначенням Г. Райта, “ухвалення рішень не тотожне рішення; останнє - результат ухвалення рішень” [2, с. 126].

Щоб уникнути термінологічної плутанини, автор у цій роботі дотримується терміна “прийняття рішень” як більш поширеного серед фахівців, що досліджують саме проблеми підготовки та прийняття рішень.

Діяльність з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління [10, с. 219]. Вона має характер пов'язуючої (рос. “связую-

щий”) відносно інших функцій управління. Згідно з Г. Гордоном прийняття рішень - “основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки” [36, с. 242; 2, с. 126].

На особливе значення прийняття рішень у державному управлінні вказує те, що їх прийняття та реалізація є двома з трьох основних компонентів управлінської діяльності, де третім компонентом є збирання, накопичення, обробка, збереження і передача інформації, необхідної для здійснення управління [15, с. 60].

Власне рішення приймає керівник (так звана “особа, що приймає рішення”) відповідного рівня компетенції [37, с. 23]. Але цьому передують підготовка цього рішення, яка може бути дуже великою за обсягом і складною, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу. Цей етап у літературі, як правило, називається підготовкою рішення. Якщо рішення приймається у формі якогось документа, то йдеться про підготовку проекту цього документа. Його затвердження є прикладом власне прийняття рішення.

Прийняття управлінських рішень на сьогодні стає однією з основних проблем удосконалення систем управління, оскільки, як справедливо зазначає Б. Литвак, визначальним фактором є все якості рішень, що приймаються, а не технології реалізації основних функцій управління [38, с. 24].

Першим принциповим кроком у напрямі вирішення проблеми якості ДУПР є їх прийняття тільки в разі обґрунтованої потреби, другим - підвищення ефективності їх прийняття. Насамперед це потребує розроблення засад відповідної теорії, при створенні якої доцільне осмислення досягнень науки управління щодо прийняття управлінських рішень, визначення і обґрунтування можливості їх трансформації в державне управління.

Державно-управлінські рішення є дуже важливою ланкою в ланцюзі держава - державна влада - державне управління - державно-управлінські відносини - державно-управлінські рішення - державно-управлінські дії - суспільство. Прийняття і реалізація ДУПР є основним результатом діяльності, що називається державним управлінням. Саме це створює потенційні можливості оцінювати його стан та розвиток шляхом відслідковування та оцінювання ДУПР через впровадження відповідних моніторингових, накопичення та обробки інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп’ютерних технологій. У практиці державного управління різних країн вже широко використовуються програмні комплекси та комп’ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та нормативно-правові акти, дають змогу отримувати прогнози мо-

дельні оцінки з макроекономічних питань і спростити проектування та ін. Невдовзі широко застосовуватимуться системи комп'ютерної підтримки прийняття рішень, зокрема системи їх прогностичної оцінки. При достатності інформації та відповідній її організації можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів державного управління як за окремими напрямами, так і в цілому.

Для кращого розуміння ролі і місця державного управління в суспільному житті та в процесах державного будівництва доцільно звернутися до когнітивної інтерпретаційної моделі процесу такого управління, наведеної на рис. 1.1, яка містить основні етапи прийняття ДУПР і може бути використана як одна з базових моделей дослідження проблем їх удосконалення.

Дана модель дає змогу дістати уявлення про сферу застосування ДУПР, що охоплює основні етапи процесу державного управління, а також про можливі їх види та форми прийняття. В ній також відображені основні запитання, що виникають як при утворенні і становленні нової держави, так і при приході до влади нових політичних сил та зміні керівництва країни, а також відповіді на ці запитання у вигляді базових складових процесу державного управління, їх послідовності та відповідних видів та форм ДУПР. Така модель, наприклад, може бути покладена в основу підготовки програм кандидатів на пост глави держави, керівників політичних партій та об'єднань.

Розумінню місця і ролі ДУПР у системі державного управління також сприяє спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державного управління: “потреби → інтереси → цілі → рішення → дії → результати” [12, с. 88].

1.1.4. Класифікація напрямів державного управління та державно-управлінських рішень

Аналіз державного управління як системи діяльності (див. рис. 1.1) дає змогу виділити в ньому три основні напрями:

- державне будівництво, яке охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей;

- формування державної політики, яке полягає в розробленні державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначенні або коригуванні цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадро-

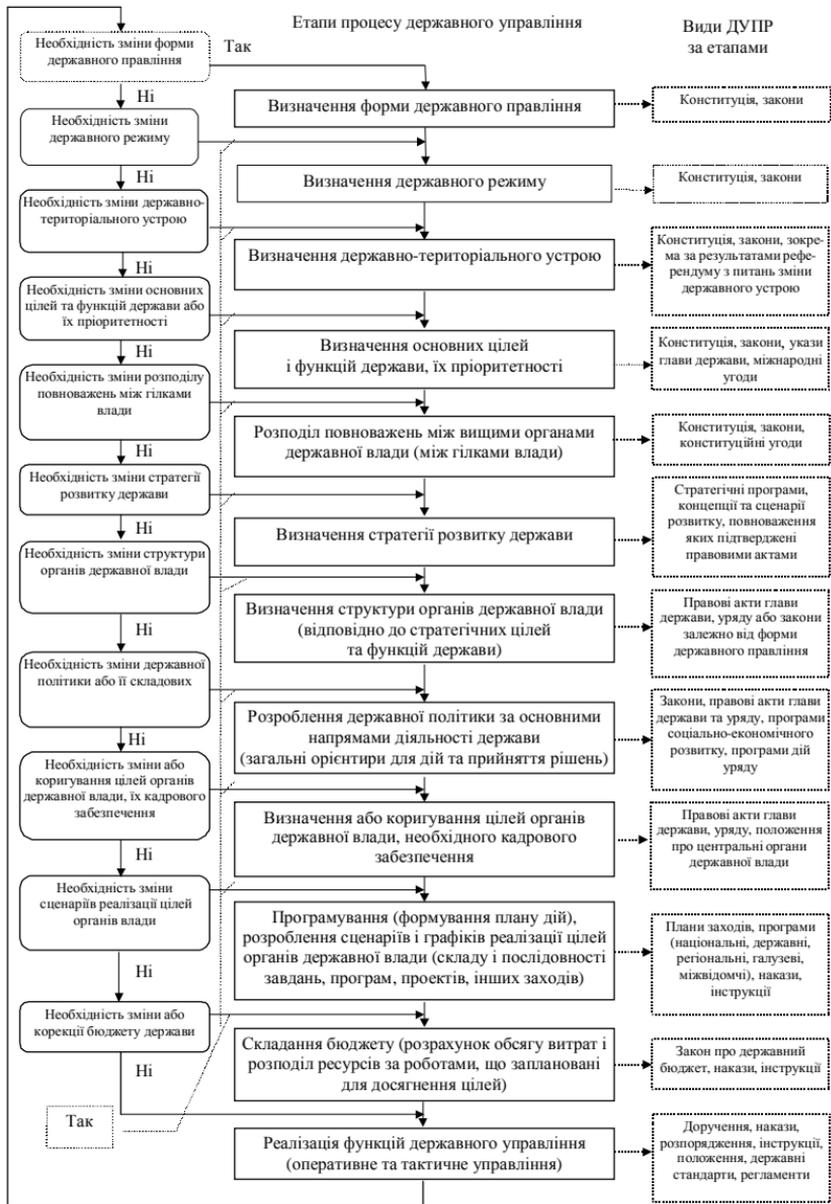


Рис. 1.1. Модель процесу державного управління з виділенням основних етапів прийняття державно-управлінських рішень

вого забезпечення; програмуванні (формування плану дій); розробленні сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складанні бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів за роботами, запланованими для досягнення цілей);

- реалізацію державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне та тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку.

Всі ці напрями державного управління реалізуються шляхом управлінських впливів, яким передує прийняття ДУПР.

Взагалі ДУПР - це соціальні акти, в яких відображені впливи державних управлінських органів або посадових осіб на суспільну систему (управлінські об'єкти), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [12, с. 87, 88].

Згідно із зазначеними напрямками державного управління ДУПР доцільно класифікувати відповідно як державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва, з формування державної політики та з реалізації державної політики.

Аналіз різноманітних ДУПР, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу, дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на три основні групи:

- нормативно-правові (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; накази міністрів, керівників інших центральних органів державної влади; положення про центральні органи державної влади; державні та галузеві стандарти тощо);

- програмно-цільові (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти);

- організаційно-розпорядчі (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Така класифікація ДУПР відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: правовій, за допомогою якої управлінські рішення і дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм, і організаційній, яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних завдань та матеріально-технічних операцій [12, с. 171]. Вважається, що організаційною формою, яка орієнтує ресурси на конкретний результат, є програмно-цільове управління [39, с. 257]. Існує також так звана організаційно-правова форма, яка передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, наприклад відповідних процедур [12, с. 171].

Загальна класифікаційна схема ДУПР (табл. 1.1) враховує можливість застосування різних їх форм на всіх напрямках державного

управління. Цю схему можна розглядати як предметне поле досліджень ДУПР. Наприклад, аналіз ДУПР з проблем формування та реалізації державної політики залежно від конкретизації характеру політики (економічна, фінансова, інвестиційна, податкова, грошово-кредитна, валютна, соціальна, екологічна тощо) потребує дослідження багатьох проблем. Можливі також численні дослідження ДУПР з проблем державного будівництва (державотворення) та щодо різних способів формування таких рішень.

Наведемо найбільш суттєві сфери практичного застосування ДУПР за основними напрямками державного управління, при виділенні яких використано низку положень Конституції України.

Таблиця 1.1

Загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень

Форми ДУПР	Напрями ДУПР		
	З проблем державного будівництва	З проблем формування державної політики	З проблем реалізації державної політики
Нормативно-правові	Нормативно-правові ДУПР з проблем державного будівництва	Нормативно-правові ДУПР з проблем формування державної політики	Нормативно-правові ДУПР з проблем реалізації державної політики
Програмно-цільові	Програмно-цільові ДУПР з проблем державного будівництва	Програмно-цільові ДУПР з проблем формування державної політики	Програмно-цільові ДУПР з проблем реалізації державної політики
Організаційно-розпорядчі	Організаційно-розпорядчі ДУПР з проблем державного будівництва	Організаційно-розпорядчі ДУПР з проблем формування державної політики	Організаційно-розпорядчі ДУПР з проблем реалізації державної політики

Державно-управлінські рішення з державотворення:

- призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування;
- розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом;
- дострокове припинення повноважень глави держави, парламенту, уряду;
- призначення референдумів з питань, передбачених Конституцією (зокрема про зміну території країни);
- визначення цілей, функцій і стратегії 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 організації і діяльності:
 - органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатизації;
 - прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури;
 - 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);
 - внесення змін до конституції;
 - визначення порядку встановлення і захисту державних символів, встановлення державних свят;
 - 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;
 - визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
 - розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.
- Державно-управлінські рішення з формування політики:*
- розроблення і прийняття: програми діяльності уряду; державного бюджету;
 - розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики у 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;

- встановлення порядку введення державних стандартів.

Державно-управлінські рішення з реалізації політики:

- розроблення і прийняття плану першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;

- планування нормотворчої діяльності;

- внесення змін до державного бюджету;

- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики у 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;

- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

- забезпечення умов розвитку всіх форм власності;

- управління об'єктами державної власності;

- створення вільних економічних зон;

- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митна справа;

- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Можливим напрямом подальшого розвитку класифікації ДУПР є прив'язка останніх до функцій політиків та державних службовців після їх дихотомії (розподілу ролей влади та апарату) [40, с. 677], наприклад внаслідок реформування системи державного управління.

1.2. Державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва

Базовим напрямом державного управління, діяльність за яким забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, є державне будівництво (державотворення). Створення нової держави супроводжується певним перехідним періодом становлення, на якому вирішуються питання закріплення її державності, формування дієвої системи державної влади та визначення основних шляхів розвитку країни. Саме такий період зараз переживає Україна. Як зауважив Президент України Л.Д. Кучма у своєму виступі з нагоди 8-ї річниці незалежності України, “творення держави - справа кожного з нас, справа всього українського народу, лише разом, лише спільно ми зможемо звести і облаштувати цю велику споруду” [41].

Певні труднощі в реформуванні економічного устрою та державного управління в Україні викликають необхідність переосмислення вихідних уявлень та підходів щодо формування базових цілей держави, а також засобів і способів їх реалізації. За сучасними висновками науки управління успіху можна досягти лише приймаючи науково обгрунтовані ДУПР, що стосуються чіткого визначення основних засад держави, вибору цілей та їх пріоритетів, виділення проблем, правильного вибору стратегії та політики їх досягнення виходячи з об'єктивної оцінки існуючої ситуації, а також їх реалізації, які перетворюються на певні державно-управлінські дії з використанням ефективних політичних, економічних та соціальних технологій, методів і засобів. Усі ці ознаки раціонального управління набувають особливого значення при вирішенні проблем державного будівництва, зокрема цілепокладання, виділення основних функцій держави, закріплення їх за певною структурою центральних органів управління.

1.2.1. Державно-управлінські рішення з цілепокладання

Розуміння важливості визначення цілей при започаткуванні будь-якої діяльності є аксіомою. Вибір цілей держави - це, насамперед, бачення перспективи її розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Водночас ще спостерігається нехтування глибинним опрацюванням цього питання, зокрема, достатнім рівнем аналітичного обгрунтування. Внаслідок цього можливе заниження або завищення реальної перспективи держави. В першому випадку стримуватиметься її розвиток, а в другому буде ставитися недосяжна мета: розвиток найважливіших сфер діяльності буде негармонізованим, втратиться довіра до влади. Тому все частіше спостерігається розуміння необхідності застосування прогнозування, програмування, планування державного розвитку [12, с. 113].

Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для суспільних систем, зокрема держави, які є “складними, багатоконтурними, нелінійними системами зі зворотним зв’язком” [22, с. 289], а одночасно й відкритими динамічними ймовірнісними системами. Перехід до справжньої демократії передбачає надання цілепокладанню у державному управлінні об’єктивних умовленого, обґрунтованого та раціонального характеру і відповідну зміну його механізмів [12, с. 111].

Певні цілі держави зумовлюють ті чи інші види її діяльності та управління ними. Виходячи з цього слід розглядати цілепокладання як найважливіший з видів ДУПР. Тому першочерговою проблемою є не тільки врахування притаманної суб’єкту управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об’єкта управління (суспільства), розуміння його сучасного стану та тенденцій розвитку.

Принциповою тезою та наскрізною ідеєю має стати розуміння того, що вибір цілей держави - це насамперед вибір пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні її пріоритетів, який на певний час визначає подальше спрямування державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави; її стан; ставлення до неї інших держав світу, що утворюють зовнішнє середовище; зрештою, її успішний розвиток та пов’язане із цим майбутнє. На рівні держави гідним майбутнім є входження до світової спільноти та зайняття чільного місця серед найбільш розвинених країн світу, передусім за показниками людського та економічного розвитку.

Управління взагалі - це супровідна діяльність відносно певного виду основної діяльності, яка фактично розглядається як її невід’ємна складова. Якщо метою основної діяльності є певний результат, то метою управління - його досягнення. Як правило, ці тонкощі не враховуються і передбачається загальна мета як для основної діяльності, так і для пов’язаного з нею управління.

Головна мета діяльності будь-якої організації та відповідного процесу управління, що власне і є причиною їх здійснення та взагалі існування, називається місією [10, с. 262; 42, с. 71, 72]. Місія охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політик. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Інакше не буде єдності системи цілей, що може призвести до невиправдано великих витрат ресурсів на їх реалізацію.

Цілі держави, а відповідно й державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях, здебільшого в конституціях країн або у відповідних законах. Наприклад, мета нашої держави (її місія) відображена

в Конституції України (ст.1) таким чином: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [43].

Цілі, безпосередньо визначені для виконання місії держави, слід розглядати як основні напрями її діяльності та управління. За вищенаведеним визначенням місії Української держави до таких найзагальніших її цілей можна віднести забезпечення незалежності і суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

Принциповий вибір головної мети держави та її основних складових, з одного боку, визначає генеральні напрями державної діяльності, а з другого - потребує їх конкретизації як у просторі, так і в часі. З цією метою структуризуються цілі держави, як правило, у формі класичної ієрархічної структури типу дерева. Структуризація цілей базується на принципі декомпозиції (поділу на складові частини), причому ієрархічна структура типу дерева - це декомпозиція цілей у просторі.

При формуванні дерева цілей держави необхідно виконати наступні дії:

- формування сукупності можливих альтернативних цілей;
- їх аналіз;
- якісний, а по можливості й кількісний опис цілей;
- вилучення на всіх рівнях структуризації малоефективних та не забезпечених достатніми ресурсами цілей;
- встановлення терміну реалізації цілей;
- визначення пріоритетів цілей.

Щодо терміну досягнення широко використовується наступна класифікація: цілями вважаються такі кінцеві стани, які можна отримати протягом певного і досить стислого строку, макроцілями - такі, що можна досягти за більші строки і які охоплюють більше від однієї цілі, а ідеалами - такі, що є станами об'єкта управління, які фактично ніколи не можуть бути досягнуті у повному обсязі, але до яких об'єкт наближається та реалізує при цьому деякі цілі та макроцілі [34, с. 56; 37, с. 70]. Ідеали (місії), макроцілі (політичні, економічні, соціальні, духовні) та цілі (конкретні бажані результати у різних сферах суспільної діяльності) відповідно утворюють три основні рівні бачення цілей держави. Найпоширенішими є такі терміни досягнення цілей:

- для довгострокових (макроцілей) - п'ять і більше років;
- для середньострокових - від одного до п'яти років;
- для короткострокових - один рік.

Наприклад, програма "Україна - 2010", яка була розроблена на виконання розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 р.

№ 43 та розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 939, містить довгострокові цілі розвитку нашої держави. Разом з тим проголошена Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, програми діяльності уряду, більшість виробничих та науково-технічних програм державного рівня визначають середньострокові цілі, а Державний бюджет України та Програма соціально-економічного розвитку на поточний рік є типовими прикладами визначення короткострокових цілей.

Відомим висновком сучасної науки управління є те, що управління складними соціальними системами, до яких, безумовно, належить держава, лише виходячи з короткострокових цілей, неминуче призводить з часом до погіршення їх діяльності [22, с. 290]. Водночас обмежений строк перебування політичних лідерів при владі (наприклад, в Україні строк перебування особи на посаді глави держави становить п'ять років, після якого вона може бути обраною ще тільки на один строк) психологічно примушує їх надавати перевагу вирішенню короткострокових цілей для отримання успішних наслідків, які працюють на їх авторитет та сприяють підтримці влади більшістю населення. Причому це стосується як тих, хто перебуває при владі, так і тих, хто на неї ще тільки претендує, що, зокрема, відображено в питаннях цілепокладання в передвиборних програмах кандидатів, програмах різних політичних партій та рухів. Такий підхід сприяє проведенню політики, зорієнтованої тільки на найближче майбутнє і може мати негативні наслідки в довгостроковій перспективі [22, с. 290]. Саме тому дуже позитивним і політично сильним заходом є розроблення під егідою керівництва країни такого перспективного документа, як "Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки", що визначає середньострокові цілі нашої держави. Останні визначені з урахуванням збереження та закріплення властивих нашому суспільству базових цінностей, серед найважливіших з яких такі [28]:

- державність, добробут населення та національна безпека України;

- європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;

- людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством;

- послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства.

Серед основних цілей економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. можна виокремити наступні:

- утвердження механізмів прискореного зростання економіки;
- підвищення конкурентоспроможності національної економіки;

- соціальна переорієнтація економічної політики;
- забезпечення економічної та екологічної безпеки України.

Головним результатом усіх передбачених заходів має стати досягнення конкретних показників економічного зростання, а саме, зростання ВВП починаючи з 2002 р. в середньому за рік на 6,5%.

Доцільно також прийняти офіційний документ, який визначатиме довгострокові цілі нашої держави і сприятиме спадковості влади, а отже, й стабільності розвитку України у майбутньому. Таким документом може бути програма “Україна - 2010”, ґрунтовно перероблена з більшим урахуванням економічних та політичних реалій та проголошеної Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. і яка в цілому містить зрозумілі та спрямовані на закріплення базових цінностей суспільства стратегічні цілі до 2010 року [44, с. 4-10], а саме:

- поліпшення умов життя населення (шляхом збільшення валового внутрішнього продукту на душу населення, середньої тривалості життя, витрат на освіту та охорону здоров'я, усунення значної розбіжності за цими показниками між окремими регіонами України);
- підвищення конкурентоспроможності України в глобальній економічній системі (шляхом посилення інноваційного спрямування промислової політики; прискорення розвитку інформаційної сфери та стратегічних наукомістких галузей економіки на основі проведення ефективної інноваційної політики; стимулювання фінансово-промислової інтеграції; забезпечення стабільності економічного, адміністративного та цивільного законодавства, прозорості і максимально вільних від корупції управлінської, судової та правоохоронної систем);
- зміцнення основ громадянського суспільства (шляхом формування відкритого демократичного суспільства; підвищення ролі державної мови в консолідації суспільства; досягнення плюралізму в сфері етнополітики завдяки національному відродженню української культури та її модернізації);
- забезпечення гідного місця України в геополітичному та геоekonomічному просторі (шляхом безпосередньої участі України у формуванні нової моделі світу; створення умов для реалізації національних інтересів; зміцнення державного суверенітету; європейський вибір; дотримання політики нейтралітету; зміцнення і консолідації особливих відносин із стратегічно важливими сусідами; розвитку рівноправних і взаємовигідних відносин з Російською Федерацією, іншими країнами СНД; розвитку стратегічного партнерства із США; підтримки і розширення економічної та політичної присутності України на Близькому Сході, в Центральній та Південній Азії, в країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону; активної участі в створенні європейських та євроазійських транспортних коридорів);

- створення довгострокових умов соціально-економічного розвитку (шляхом підвищення продуктивності праці та пом'якшення соціальних наслідків безробіття; значного оновлення основних фондів та їх структури; зниження енергомісткості продукції та послаблення залежності України від імпорту енергоносіїв; збільшення у світовій торгівлі частки високотехнологічної продукції; нарощування експорту; досягнення сталого зростання обсягів ВВП на основі фінансової стабільності, ефективного використання існуючого виробничого потенціалу та його модернізації, адаптації підприємств до ринкових умов, послідовного нарощування інвестиційних ресурсів, підвищення ефективності їх використання; поєднання жорсткої політики у сфері державного регулювання та лібералізації економічних відносин, створення умов для прискореної легалізації “тіньової” економіки; формування ефективної структури економіки, реформування фінансової системи, активізації внутрішнього ринку, диверсифікації зовнішньоекономічної діяльності і створення надійної бази для розв'язання соціальних проблем; переходу від зниження макропоказників до їх сталого зростання.

Навіть з наведених спрощених переліків стратегічних цілей держави на найближчі 5 та 10 років видно складність цілепокладання на державному рівні, що зумовлює потребу в проведенні при цьому величезного обсягу організаційної, інформаційної, аналітичної та іншої роботи.

1.2.2. Функції держави та державно-управлінські рішення щодо їх реалізації

Цілі і функції державного управління взаємозумовлені. Якщо перші відповідають на запитання “Що робити?”, то другі - на запитання “Як робити?” [12, с. 120]. За висловом Й. Гете, “функція - це існування, що уявляється нами у дії” [45, с. 498]. Функцію також можна визначити як перетворення призначень у дії [37, с. 76], де призначеннями є вже визначені цілі.

Таким чином, визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з визначенням її основних цілей. Серед останніх є необхідні будь-якій державі протягом усього періоду її існування, а тому фактично стали функції, а також такі, що визначаються об'єктивними обставинами в окремих країнах (традиціями, наявністю багатьох національностей, релігій, віддалених або особливих територій тощо) і які надалі називатимемо специфічними. Як правило, саме наявність останніх приводить до різноманітності наборів функцій різних держав. В свою чергу, це спричиняє певну розбіжність у класифікаціях та описах функцій держави [7, с. 13, 14; 8, с. 21-24; 12, с. 42, 125, 135; 16, с. 83, 84]. Взаємозв'язки основних цілей та функцій держави можна зобразити графічно (рис. 1.2).

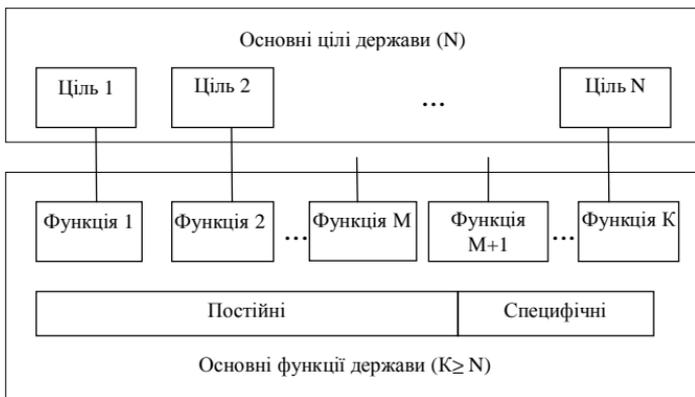


Рис. 1.2. Типова схема взаємозв'язків основних цілей та функцій держави

Серед функцій держави можна виділити основні та забезпечуючі. Основні функції, в свою чергу, можна поділити на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності на політичні, економічні, соціальні та гуманітарні (рис. 1.3). Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Власне, останнє і є принципом виділення окремих основних функцій. Можливий різний рівень узагальнення або конкретизації останніх залежно від суб'єктивного фактора, що зумовлює певні розбіжності у відображенні структурної схеми основних функцій держави. До того ж функції влади змінюються за змістом і формою залежно від історичної стадії суспільства, динаміки суспільних потреб та інтересів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів влади [46, с. 8].

Кожний вид суспільної діяльності супроводжується управлінням. Більш того, останнє є невід'ємною складовою кожного виду діяльності і водночас особливим видом діяльності з певним набором функцій. Управлінські функції притаманні управлінню всіма видами суспільної діяльності. Вони безпосередньо впливають із суб'єктов'єктного відображення процесів державного управління.

Виділяють різноманітні переліки управлінських функцій, але в сучасних дослідженнях за результатами роботи [10, с. 72] посиляються на чотири основні функції: планування, організацію, мотивацію, контроль, та два пов'язуючі процеси: комунікацію та прийняття рішення.

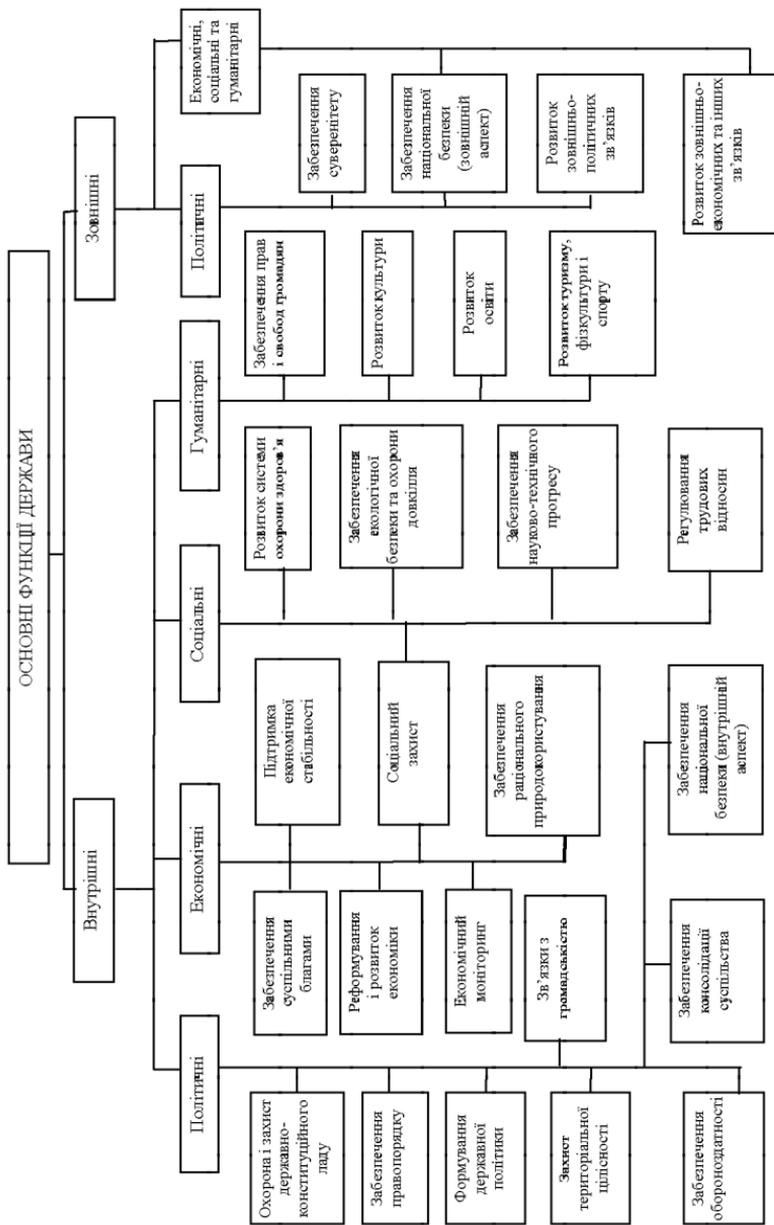


Рис. 1.3. Схеми основних функцій держави

Виконання основних і управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечуючі функції, а саме, забезпечення: ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове (нормативно-правове регулювання), методико-методологічне (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури), наукове (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) та освіта (навчання).

Забезпечувальні функції відрізняються від інших (основних та управлінських) тим, що вони організовані в певні структури і можуть одночасно забезпечувати реалізацію численних основних та управлінських функцій. Для таких функцій на рівні держав та організацій доцільно застосовувати так зване функціональне управління із створенням відповідних органів або структур, наприклад, міністерство економіки, міністерство фінансів, державна скарбниця, міністерство юстиції, міністерство освіти, державна служба управління персоналом тощо.

На рис. 1.4 зображено взаємозв'язок основних та забезпечувальних функцій держави, а на рис. 1.5 - взаємодія основної, забезпечувальної та управлінської діяльності при досягненні цілей і реалізації функцій держави.

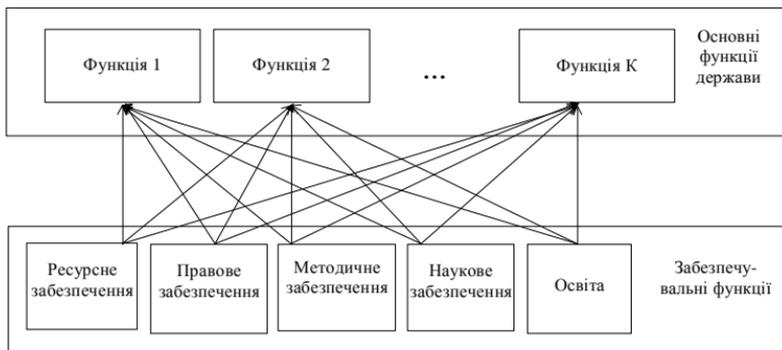


Рис. 1.4. Типова схема взаємозв'язку основних та забезпечувальних функцій держави

Призначення держави у дії перетворюються шляхом створення певних органів влади для виконання визначених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою [46, с. 8]. Тому доцільно не тільки сформулювати основні цілі, а й відобразити їх у вигляді дерева відповідних цілей нижчих рівнів ієрархії, для того щоб надалі виділити важливі функції, необхідні для досягнення основних цілей

держави та потребують реалізації окремими органами державної влади. Визначення спектра цілей державного управління, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є факторами впливу на вибір структури центральних органів державної влади.

За Конституцією України (ст.105, п.15) утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснює Президент України за поданням Прем'єр-міністра. Державно-управлінські рішення при цьому мають вигляд нормативно-правових актів Президента України. Наприклад, указами Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади”, № 1573/99 “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України” та № 1574/99 “Про склад Кабінету Міністрів України” реорганізовано структуру центральних органів державної влади [47-49]. Такі зміни здійснені з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, посилення провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та поетапного проведення адміністративної реформи в Україні.

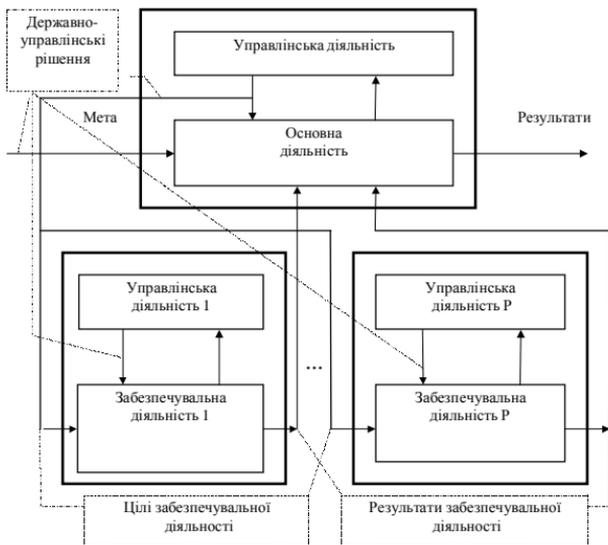


Рис. 1.5. Типова схема взаємодії основної, забезпечувальної та управлінської діяльності при досягненні цілей і реалізації функцій держави

Фактично даними указами утворена нова структура центральних органів державної влади та визначена схема взаємодії між ними. Застосовано три градації віднесення до центральних органів вико-

навчої влади: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Після формування структури центральних органів державної влади визначаються повноваження, чисельність штату і концепції діяльності кожного з таких органів та закріплюються у відповідних положеннях про ці органи. В Україні положення про центральні органи виконавчої влади затверджуються відповідними указами Президента України. Взагалі проблема становлення державних структур є надто складною [50, с.27]. В Україні здійснюється пошук такої структури, яка б найбільш ефективно вирішувала проблеми державного управління. Він набув характеру адміністративної реформи, метою якої є подолання кризи влади та відновлення довіри населення до неї.

Структура основних функцій держави (див. рис. 1.3) безумовно значно спрощена і дає лише загальне уявлення про основні напрями діяльності держави. Щоб теоретичні міркування трохи наблизити до дійсності та уявити масштабність державної діяльності, можна звернутися до певного її напрямку, наприклад економічного, та більш докладно ознайомитися із структурою функцій та інструментів державного регулювання економіки в умовах переходу до ринку.

Визначаючи функції та першочергові заходи державного регулювання, доцільно спинитися на трьох характерних етапах становлення ринкової економіки: переході до ринкової економіки та забезпечення умов її функціонування; стабілізації, а також економічному зростанні, тобто нормальному функціонуванні ринкової системи. Функції державного регулювання економіки властиві першому із цих етапів, що характеризується змішаною формою економіки і спостерігається в Україні, наведені на рис. 1.6.

В умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, але порівняно з адміністративно-командною економікою мета і функції його змінюються. Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціального ринкового господарства є стабільність цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню зазначених цілей. Найбільш характерними проявами такої ситуації є економічна криза та високий рівень безробіття.

Необхідність державного втручання також виникає, коли потрібно досягти певні результати діяльності згідно з цілями, визначеними суспільством (наприклад національна безпека, соціальна справедливість, екологічна безпека, високий освітній та науковий рівень тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або сто-

суватися певних галузей економіки. Економічні процеси можна регулювати, встановлюючи загальні межі господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих).

Інструментарій макроекономічного реформування досить широкий і неоднозначний. Залежно від конкретної економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найвідомішими інструментами впливу на економічні процеси є фінансові, інформаційно-консультативні та адміністративні. Останні є засобами найбільш значного втручання в економіку (заборони, норми та дозволи) і, як правило, потребують великих витрат. При сталій ринковій економіці їх треба використовувати як виняток, оскільки вони не відповідають ринковому середовищу.

Фінансові інструменти є найпоширенішими засобами проведення економічної політики, оскільки вони відповідають ринковій економіці. Фінансова допомога (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) є основою політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень суб'єктами господарювання. До фінансових інструментів стимулювання також належать державні інвестиції в інфраструктуру. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого вони можуть набувати характеру примусових заходів.

Інформаційно-консультативні заходи є найменш інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, що потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони мають особливе значення.

Макроекономічна політика та застосування її інструментів для зміни ситуації з погляду досягнення певних економічних цілей здебільшого здійснюється у формі державно-управлінських рішень.

Прийняття таких рішень ускладнюється низкою факторів, основними з яких є такі: вплив на економічну ситуацію численних суб'єктів економічної політики і неузгодженість їх дій; брак достовірної інформації про ситуацію і внаслідок цього відсутність гарантії щодо впливу заходів, які плануються, на економічну ситуацію; обмеження існуючим політичним оточенням свободи дій при проведенні соціально-економічної політики; прийняття через складність прогнозування наслідків конкретних державно-управлінських рішень, які орієнтовані тільки на певні суспільні групи, тощо.

Ці та деякі інші фактори спричиняють нескоординоване застосування інструментів економічного впливу в різних сферах соціально-економічної політики. Взагалі непродумане й надмірне державне регулювання може призвести до негативних наслідків. Як правило, зростання частки державних витрат у валовому національному продукті супроводжується нагромадженням законів та інших

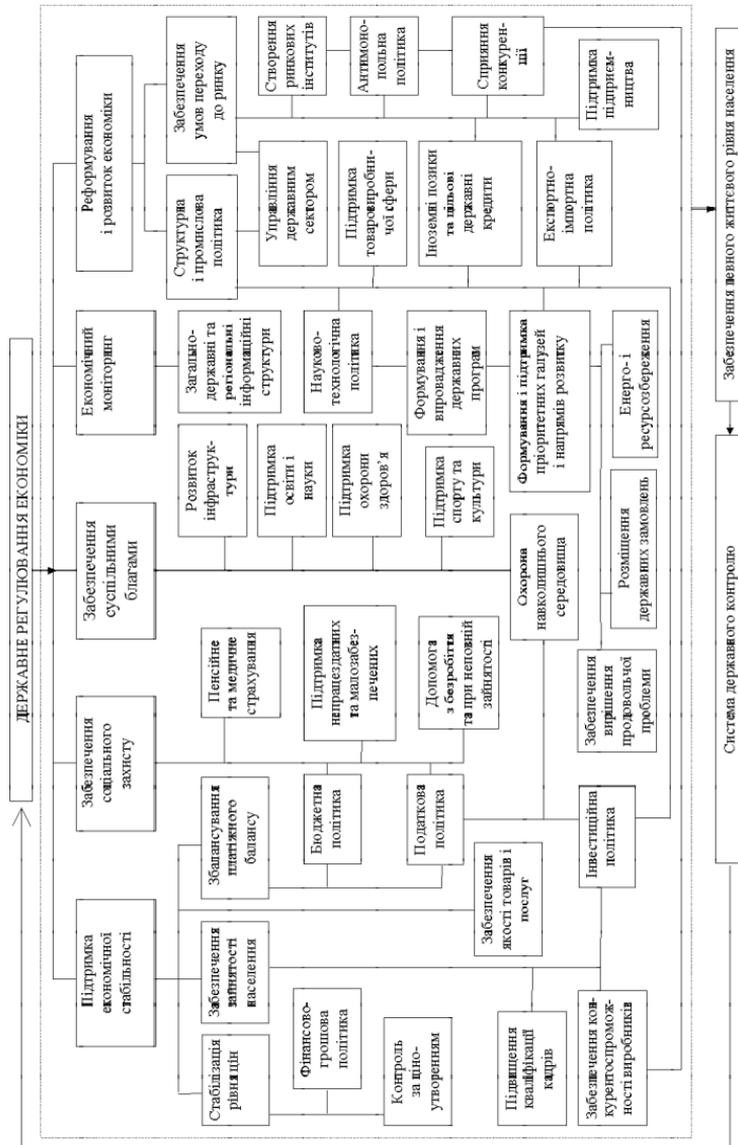


Рис. 1.6. Функції державного регулювання економіки в умовах становлення ринкових відносин

нормативних і підзаконних актів, а також структур і механізмів, які обмежують свободу прийняття рішень суб'єктами підприємництва. Інакше кажучи, стає можливим гальмування участі населення в реалізації економічної політики держави. Там, де державне втручання може спричинити збитки, воно має бути обмеженим. Завжди слід пам'ятати, що соціальна ринкова економіка покликана привести у відповідність соціальні побажання з економічними можливостями. Першочергову роль у цьому відіграє підвищення ефективності економіки держави.

Про важливість ролі держави та послідовності її дій під час реформування економіки засвідчує, наприклад, повоєнний досвід Японії. Її економіка відроджувалася за етапами з поступовою зміною завдань та функцій державного регулювання, а саме [51]:

- створення штабу економічної стабілізації та управління цінами з метою прямого державного контролю за економікою, утворення державних концернів для раціонального розподілу найбільш дефіцитної продукції;

- введення значних дотацій на ціни, що підтримувалися державою, поки не спостерігалися помітні результати нарощування виробничого потенціалу та певною мірою дефляційних заходів;

- упровадження в життя політики пріоритетного розвитку галузей, що відіграють ключову роль у забезпеченні загального розширення виробництва;

- підвищення продуктивності праці в існуючих галузях виробництва та посилення їх міжнародної конкурентоспроможності;

- модернізація устаткування в базових галузях економіки (металургії, видобуванні вугілля, виробництва електроенергії) та підвищення рівня управління в них; використання для цього кредитів урядових фінансових інститутів та податкових пільг;

- створення нових галузей та планування їх розвитку, на підставі яких розподілялися кредити, податкові пільги, спеціальні квоти імпортової нафти та валюти;

- детальна формалізація програмно-цільових завдань та засобів їх вирішення на підставі реального аналізу дійсності;

- підвищення рівня промислової технології, цільове фінансування розробок, спрямованих на створення нового технологічного устрою;

- централізований розподіл іноземної валюти на впровадження технологій у галузях промисловості порівняної переваги.

1.2.3. Конституція як основа державно-управлінських рішень

Державне будівництво, як правило, починається з визначення та правового закріплення ознак держави. Серед основних з них -

державний суверенітет, державні кордони, форма державно-територіального устрою і державного правління, державний апарат, політичний режим, державна символіка.

Більшість із цих ознак мають правове закріплення в конституціях держав. Не є винятком Конституція України. Вже у ст. 1 Конституції проголошуються ідеї державного суверенітету, державної незалежності, демократичного державного режиму, який спирається на добробут і соціальний захист, а також верховенства закону: “Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою”. Розвиток ідеї державного суверенітету знаходимо у ст. 2: “суверенітет України поширюється на всю її територію”, та в ст. 5, де зазначено, що “носієм суверенітету... є народ”. У ст. 20 визначені державні символи України, а саме, Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України.

Значна увага у Конституції України приділяється проголошенню елементів демократичного державного режиму, а саме, народо-владдя (ст.5), демократичних інститутів, зокрема виборів, референдуму та інших форм безпосередньої демократії (ст. 69, 71, 72), людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3), гарантії її прав та свобод (ст. 21-36, 38-63), взаємозв'язку прав та обов'язків (ст. 65-68), політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15), розвитку нації та її основних надбань (ст. 10-12), розвитку місцевого самоврядування (ст. 140-144).

У Конституції України наведено чітке і лаконічне визначення державного устрою: “Україна є унітарною державою” (ст. 2), яке доповнюється засадами територіального устрою (ст. 132), а також конкретизацією адміністративно-територіальних утворень, що входять до складу України (ст. 133).

У ній також чітко і лаконічно визначена основна форма державного правління: “Україна є республікою” (ст. 5) і “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” (ст. 6). Тип республіки, до якого належить Україна, безпосередньо в Конституції України не визначено, але на підставі аналізу розподілу повноважень Президента України (ст. 102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87) та Кабінету Міністрів України (ст. 116) можна зробити висновок, що в Україні маємо змішану форму правління з елементами президентської та парламентської республік, яку можна охарактеризувати як напівпрезидентську республіку [7, с. 17; 52, с. 85; 53, с. 226].

З'ясування форми державного правління безпосередньо пов'язане з формуванням державного апарату, тобто системи державних органів, які створюються для реалізації функцій держави у всіх гілках влади. В Конституції України визначено низку таких органів. Серед них - Президент України, який є “главою держави і виступає від її

імені” (ст. 102); Верховна Рада України, яка є “єдиним органом законодавчої влади в Україні” (ст. 75); Кабінет Міністрів України, який є “вищим органом у системі органів виконавчої влади” (ст. 113); Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка є “представницьким органом Автономної Республіки Крим” (ст. 136); Конституційний Суд України, який є “єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні” (ст. 147); Верховний Суд України, який є “найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції” (ст. 25); прокуратура (ст.121); Рада національної безпеки і оборони України - “координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України” (ст. 107) та ін.

У Конституції України фактично в кількох статтях визначена трирівнева модель системи органів виконавчої влади [54, с. 15], яка складається з вищого органу - Кабінету Міністрів України (ст. 113), центральних органів - міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 106, п. 15; ст. 114; ст. 116, п. 9; ст. 117), місцевих органів - місцевих державних адміністрацій (ст. 118).

Оскільки відсутня конкретизація поняття “інші центральні органи виконавчої влади”, то існує можливість різних варіантів визначення таких органів. За Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 “Про систему центральних органів виконавчої влади” визначено склад системи центральних органів виконавчої влади України.

У Конституції України наведені певні сфери, які визначаються або встановлюються виключно законами (ст. 92), а також суб’єкти законодавчої ініціативи (ст. 93) і процедури введення законів у дію (ст. 94). З аналізу ст. 92 випливає, що правове врегулювання основних питань (засад) державного будівництва, а саме, державного устрою (ч. 1, пп.13, 15, 16), державного правління (ч. 1, п. 20), організації і діяльності державної влади (ч. 1, пп. 12, 14, 21), політичного режиму (ч. 1, пп. 1-4, 6-8, 10, 11), державного кордону (ч. 1, п. 18), безпеки людини і держави (ч. 1, пп. 17, 19, 22), функціонування державної фінансової системи (ч. 2, п.1), зовнішніх зносин (ч. 1, п. 9), використання природних ресурсів (ч. 1, п. 5), державної атрибутики (ч. 2, пп. 4-7), які безпосередньо не вирішені Конституцією України, здійснюється тільки законами України.

У Конституції України досить докладно визначені повноваження основних суб’єктів прийняття державно-управлінських рішень, а саме, глави держави - Президента України (ст.102, 106), Верховної Ради України (ст. 85, 87), Кабінету Міністрів України (ст. 116), Конституційного Суду України (ст.150). Повноваження інших суб’єктів державно-управлінських рішень, якими, в основному, є центральні органи виконавчої влади, встановлюються відповідними положеннями про ці органи шляхом прийняття указів Прези-

дента України за поданням Прем'єр-міністра України на підставі ст. 106, п. 15.

Таким чином, Конституція України, з одного боку, закріплює основні ознаки держави і встановлює правові основи подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінського рішення, а з другого – визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади і тим самим створює правові засади їх прийняття.

У процесі підготовки й прийняття Конституції України було враховано як вітчизняний досвід, що спирається на історичні та національні традиції, так і досвід передових країн світу, насамперед щодо забезпечення демократичних засад державного будівництва. Тому з впевненістю можна вважати її прикладом сучасного підходу до формування основного закону держави. Безумовно, її затверджений варіант не є ідеальною правовою конструкцією, вона не позбавлена певних недоліків. Це й надмірна рівновага, і взаємне стримування верховної влади (нежиттєва рівновага влади) [52, с. 16, 17], відсутність вичерпного переліку центральних органів виконавчої влади [54, с. 16], а також самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України [52, с. 156], і визначення можливих причин його відставки (як запобігання частій зміні урядів, оскільки відбулося дев'ять змін за вісім років незалежності) [55, с. 149], відсутність у ній визначення інституту професійних державних службовців (про державну службу лише згадується в ст. 38) [52, с. 131], відсутність у тексті, а відповідно й невизначеність широковживаного поняття державного управління [3, с. 30], нечіткість поняття “питання місцевого значення” [56, с. 301] тощо.

Подальша розбудова України як правової держави та усунення зазначених недоліків передбачає проведення правової реформи на засадах розвитку основних положень Конституції України у нових законах та інших нормативно-правових актах, широкого застосування юридичних норм державними органами України, активізації ними правозастосовчої й правоохоронної діяльності, підвищення правової свідомості державних службовців та населення, розвитку професійної і загальногромадської правової освіти, а також юридичної науки [57, с. 4] і науки державного управління.

Величезне значення Конституції України сьогодні в тому, що вона закріплює здобутки незалежності та суверенності нашої держави, “фіксує організацію державної влади на всіх її рівнях” та “стимулює розвиток законотворчого процесу, який здійснюється відповідно до конституційних вимог і норм,” [52, с. 87, 88], а тому вона є основою всієї системи державного управління та формування державно-управлінських рішень в Україні.

1.3. Концепція та методико-технологічні схеми досліджень формування державно-управлінських рішень

У попередніх підрозділах наведені визначення і класифікація державно-управлінських рішень, здійснене їх узгодження з напрямками і етапами державного управління. Наведено перелік сфер практичного застосування ДУПР, з якого випливає висновок про особливо важливу роль, яку вони відіграють у державному управлінні, а також про доцільність виділення формування таких рішень як окремого предмета досліджень.

З огляду на це постає питання про необхідність ґрунтовного теоретико-методологічного аналізу державно-управлінських рішень з метою визначення основних проблем їх формування та підвищення ефективності застосування, а також аналізу і синтезу підходів та методів вирішення цих проблем.

У монографії відповідно до мети реалізована така концепція досліджень (базові положення й послідовність їх реалізації).

Зроблено аналіз:

- процесу державного управління з метою виділення та класифікації державно-управлінських рішень;

- державно-управлінських рішень з проблем державного будівництва для виділення послідовної методологічної схеми формування цілей, визначення функцій та синтезу відповідних структур державного управління, а також визначення ролі конституції у формуванні ДУПР;

- стану теоретичних і методологічних напрацювань щодо ДУПР для їх систематизації та визначення актуальних проблем щодо становлення і розвитку теорії та методології формування державно-управлінських рішень;

- загальних моделей суб'єкт-об'єктних управлінських відносин як теоретичної основи формування ДУПР для визначення напрямів розвитку таких моделей і вдосконалення на цій основі формування державно-управлінських рішень;

- сучасної методології формування програмно-цільових ДУПР з метою встановлення напрямів її вдосконалення;

- методології формування нормативно-правових ДУПР, зокрема методології їх планування, з метою виявлення напрямів її удосконалення та синтез відповідних підходів і методів;

- здійснено синтез нових теоретичних моделей суб'єкт-об'єктних управлінських відносин з метою розширення теоретичної бази обґрунтування розвитку методології (підходів, методів, принципів, методик, прийомів, процедур) формування ДУПР.

Принциповим є вживання в роботі терміна "формування рішень" поряд з терміном "прийняття рішень". Останній пов'язується

з певною функцією управління і в найбільш повному трактуванні передбачає прийняття рішення за схемою: діагностування проблеми → формулювання обмежень та критеріїв вибору для прийняття рішення → виявлення альтернатив → оцінка альтернатив → вибір альтернативи [10, с. 203]. У роботах [31, с. 71, 146; 58, с. 293, 294] під терміном “формування рішення” розуміється процес прийняття рішень у цілому (всі етапи від початку й до кінця). У монографії під цим терміном мається на увазі не тільки згаданий процес прийняття рішень, а й різні його аспекти: системно-ситуаційний (формування систем взаємопов’язаних рішень відповідно до проблемних ситуацій, визначення принципів їх побудови, встановлення, аналіз та врахування взаємозв’язків), формалізаційний (визначення, класифікація, виділення основних форм), проблемний (виявлення проблем та завдань для вирішення), змістовний (надання предметної та функціональної спрямованості, певної форми, структури), функціональний (вибір та оцінювання альтернатив, визначення відповідних критеріїв), процедурний (вибір схеми і регламенту розгляду та прийняття альтернатив).

У монографії увага переважно зосереджена на виокремленні класу державно-управлінських рішень, становленні та розвитку загальної теоретичної і методологічної бази їх формування, зокрема, для програмно-цілових та нормативно-правових ДУПР. Формування організаційно-розпорядчих ДУПР фактично в роботі не розглядається, оскільки вимагає окремого дослідження. З тлумаченням правової природи розпорядчих актів можна, наприклад, ознайомитися в роботі [59].

Методико-технологічні схеми (рис. 1.7-1.11) досліджень формування ДУПР відображають логіку побудови монографії і спрямовані на досягнення її головної мети та окремих цілей.

Загальна методико-технологічна схема роботи відображує основні етапи наукового методу досліджень, а саме, вибір об’єкта дослідження, спостереження, формулювання гіпотези та верифікацію [10, с. 221]. Здійснені в роботі дослідження (збирання і ситуаційний аналіз інформації з проблеми) відображені в частині “Аналіз сучасного стану та постановка завдань досліджень формування державно-управлінських рішень”. Основні гіпотези (розроблення нових або вдосконалення існуючих підходів, теорій, методів, методик, прийомів), що сформульовані в роботі, викладені в частинах “Розвиток теоретичних засад формування державно-управлінських рішень” та “Розвиток методологічних засад формування державно-управлінських рішень”. Результати верифікації (перевірки вірогідності) основних гіпотез, запропоновані в роботі, відображені в частині “Застосування результатів досліджень у практиці формування державно-управлінських рішень”.

На методико-технологічних схемах основних етапів роботи наведені всі суттєві складові та послідовність досліджень, а також посилання на роботи автора, що містять результати цих досліджень.



Рис. 1.7. Загальна схема (модель) теоретико-методологічного аналізу формування державно-управлінських рішень

Аналіз сучасного стану та постановка завдань досліджень формування державно-управлінських рішень (рис. 1.8) складається з двох підетапів. Завдання першого (розд. 1) - визначення предмета і концепції (основних напрямів та логіки) досліджень, а другого (розд. 2) - конкретизація завдань досліджень щодо визначеного предмета на підставі ретельного аналізу сучасного стану теоретичних і методологічних напрацювань щодо державно-управлінських рішень. До першого підетапу досліджень також включено аналіз формування ДУПР з проблем державного будівництва, які відображають сучасний стан формування таких рішень.

Дослідження з розвитку теоретичних засад формування державно-управлінських рішень (рис. 1.9) складаються з чотирьох окремих підетапів.

На першому з них, а саме, “Побудова та аналіз загальних теоретичних моделей на базі суб’єкт-об’єктних та ієрархічних відносин у соціальних системах для виявлення основних факторів впливу на управлінські рішення” визначаються основні теоретичні моделі, підходи та концепції даної роботи та є вихідним для трьох інших.

На другому (“Побудова та аналіз моделей розвитку соціальних систем як теоретичної бази формування цілей та етапів управлінських процесів”) та третьому (“Побудова та аналіз моделей системної взаємодії теорії та практики як теоретичної бази типізації управлінських рішень”) підетапах розробляються два різнопланові підходи до досліджень управлінських процесів, які ґрунтуються на різних моделях відображення діяльності об’єкта управління: динамічній (виявлення тенденцій розвитку) та статистичній (виділення базових складових діяльності). На четвертому підетапі визначено можливі напрями вдосконалення державно-управлінських рішень на підставі запропонованих теоретичних моделей та підходів, а також узагальненого досвіду досліджень у даній сфері.



Рис. 1.8. Схема етапу досліджень “Аналіз сучасного стану та постановка завдань досліджень формування державно-управлінських рішень”



Рис. 1.9. Схема етапу досліджень “Розвиток теоретичних засад формування державно-управлінських рішень”

Дослідження з розвитку методологічних засад формування державно-управлінських рішень” (рис. 1.10) складаються з двох під-етапів: “Аналіз та вдосконалення сучасної методології формування програмно-цільових державно-управлінських рішень” і “Розвиток

методології планування нормативно-правових державно-управлінських рішень”, на яких аналізується сучасна методологічна база двох з трьох основних форм державно-управлінських рішень та розробляються пропозиції і конкретні методологічні підходи до їх вдосконалення. На другому підетапі передбачено також аналіз одного з найважливіших засобів підтримки формування державно-управлінських рішень, а саме, процедур їх прийняття.

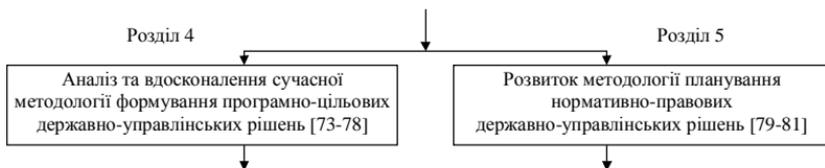


Рис. 1.10. Схема етапу досліджень “Розвиток методологічних засад формування державно-управлінських рішень”

Останній етап досліджень - “Застосування результатів досліджень у практиці формування державно-управлінських рішень” (рис. 1.11) складається з кількох прикладів використання теоретико-методологічних підходів та прийомів у практиці державного управління, які на схемі віднесені до відповідних форм державно-управлінських рішень.

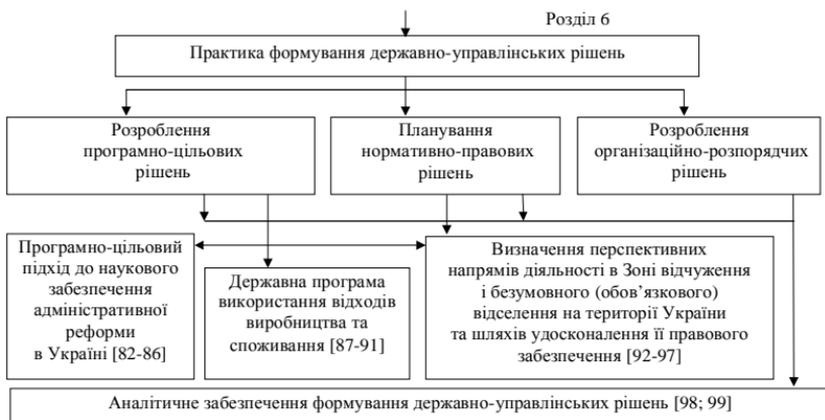


Рис. 1.11. Схема етапу досліджень “Застосування результатів досліджень у практиці формування державно-управлінських рішень”

Відповідно до запропонованих вище концепції та схем досліджень наступним етапом даної роботи є аналіз сучасного стану теоретичних і методологічних напрацювань, на яких базується формування сучасних державно-управлінських рішень, з метою подальшої конкретизації завдань досліджень щодо їх формування.

РОЗДІЛ 2

Аналіз стану теорії та методології формування державно-управлінських рішень

Дослідження, спрямовані на підвищення ефективності державно-управлінських рішень, потребують передусім ретельного аналізу напрацювань науки управління, що на сьогодні є теоретичною та методологічною базою їх формування. Тільки на підставі такого аналізу можна зробити обгрунтовані висновки щодо доцільності певних досліджень, спрямованих на розвиток теорії та вдосконалення методології формування державно-управлінських рішень. Саме за такою схемою (аналіз існуючого стану → висновки щодо перспективних напрямів подальших досліджень) побудовано даний розділ.

Аналіз теоретичних та методологічних засад державно-управлінських рішень проведено в три етапи. На першому виділені найбільш вагомі (базові) напрями робіт, концепції, теорії, ідеї, що безпосередньо впливають на підготовку та прийняття таких рішень, на другому наведені закономірності, фактори вибору і принципи здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, а на третьому узагальнено підходи й методи прийняття управлінських рішень, зокрема з урахуванням основних типів проблем державного управління. Підсумком даного розділу є виявлення перспективних напрямів і актуальних проблем досліджень щодо формування державно-управлінських рішень.

У подальших дослідженнях будемо виходити з ключових для даної роботи понять, а саме, державне управління, державно-управлінські рішення (ДУПР), управлінські процеси, управлінські функції, управлінські рішення, системний та ситуаційний підходи в управлінні.

2.1. Теоретичні засади формування державно-управлінських рішень (базові підходи, концепції, ідеї)

2.1.1. Системний та ситуаційний підходи як основа сучасного управлінського мислення

Для сучасного управлінського мислення характерне органічне поєднання як мінімум двох наукових підходів, а саме, системного та ситуаційного.

Найбільш широке тлумачення системного підходу належить авторові ідеї загальної теорії систем Л. Берталанфі (1937 р.), який визначив його предмет як формування та фіксацію загальних принципів, що притаманні всім системам [22, с. 273]. Серед найвідоміших ідеологів системного підходу - А. Рапопорт, К. Боулдінг, Р. Аккоф, С. Оптнер, Д. Екман, Р. Калман, Л. Заде, М. Месарович, Т. Парсонс, Р. Мертон, Ч. Барнард, Г. Саймон та ін. Безумовно, до них можна віднести й О. Богданова, який ще на початку століття запропонував теорію загальної організаційної науки (тектології), предметом якої було вивчення організаційних принципів і законів, загальних для всіх систем. В одній з перших у його роботі використані поняття керівної та керованої систем, зворотного зв'язку, моделювання [21, с. 47; 100]. Деякі положення цієї теорії досі не втратили актуальності.

Сучасне розуміння системного підходу охоплює такі його основні положення: розгляд будь-якого об'єкта як сукупності взаємозалежних і взаємопов'язаних частин, що називаються елементами та утворюють певну цілісність (систему); формулювання цілей системи та її окремих елементів, а також визначення їх ієрархії до початку діяльності; обґрунтування альтернатив і вибір шляхів та методів досягнення цілей; оцінка досягнення цілей. Безпосередньо із системним підходом пов'язані систематизація та обґрунтоване перетворення вихідної інформації щодо проблеми на управлінські рішення та дії.

За системного підходу управлінський процес теж розглядається як система, що діє в певному середовищі, входами якої є параметри вирішуваної проблеми (вихідна ситуація), виходами - управлінські рішення і відповідні дії, а зворотним зв'язком - інформація щодо відповідності цих рішень і дій передбаченому вирішенню управлінської проблеми.

У ланцюзі “системний підхід - системний аналіз” перший відіграє роль загальної методології дослідження, а другий - прикладної. Відповідно вирішення проблем управління після їх чіткого системного визначення зводиться до застосування методів системного аналізу [22, с. 274, 291; 31, с. 85; 37, с. 21].

Сучасне управління виходить з розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, що складаються із сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, зорієнтовані на досягнення певних цілей. Воно базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу [10, с. 65, 89; 11, с. 225; 101].

Серед базових постулатів теорії ієрархічних систем можна виділити такі: по-перше, елементи вищого рівня належать до великих підсистем та більш масштабних і повільних процесів системи; по-друге, проблеми на верхніх рівнях менш структуровані, містять більше

невизначеностей і складніші для кількісної формалізації; період прийняття рішень для підсистем вишого рівня, як правило, більш тривалий, ніж для елементів нижчих рівнів; уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи [102, с. 74, 75].

Взагалі сьогодні може йтися про успішне становлення і поширення системної філософії, поєднання застосування напрацьованих багатьох наук у межах філософських концепцій теорії систем. Це проявляється у переорієнтації думок і світоглядів управлінців та науковців на системний підхід та дає змогу класифікувати системи як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є впорядкована цілісність, самостабілізація, самоорганізація (синергетика) та ієрархізація [37, с. 21].

Ситуаційний підхід виходить з можливості застосування різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Поняття “ситуаційної теорії” (синонім ситуаційного підходу) вперше ввів Р. Моклер, ще раніше ідею такою підходу розглядали П. Друкер, Е. Мейо та М. Фоллетт [10, с. 82; 11, с. 129]. Поява ситуаційного підходу безпосередньо пов'язується із спробою переорієнтувати теорію управління на нагальні потреби практики. Методологія ситуаційного підходу базується передусім на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дає змогу застосовувати певні методи та прийоми до конкретних ситуацій, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно і ефективно реагувати на зміни ситуацій та здобути результати управління [22, с. 129; 103, с. 62]. На думку Г. Кунца та С. О'Доннела, ситуаційний підхід допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися [21, с. 48].

Б. Литвак розглянув спрощену чотириелементну модель ситуаційного підходу [38, с. 27, 28], що досить чітко відображає його сутність, до складу якої входять:

- уявлення про процес управління, індивідуальну та групову поведінку, знання методів, методик і технологій управління, зокрема методів планування і контролю, кількісних та якісних методів прийняття рішень;

- передбачення можливих результатів управлінських впливів з урахуванням сильних та слабких сторін управлінських методик;

- правильне розуміння ситуації, тобто визначення факторів, що справляють вирішальний вплив на розвиток ситуації, та передбачення можливих змін внаслідок їх дій;

- використання системного підходу для знаходження найбільш ефективних управлінських впливів.

За ситуаційного підходу до розгляду соціальних систем важливу роль відіграє оцінка взаємозалежності та впливу як внутрішніх факто-

рів, так і факторів зовнішнього середовища. Серед останніх необхідно враховувати фактор рухомості середовища, тобто швидкість змін в оточенні організації, яка, за оцінкою Е. Тофлера та Д. Несбіта, наприкінці ХХ ст. має тенденцію до значного прискорення [10, с. 115, 117]. Цей фактор може значно впливати на ефективність управлінських рішень, тим більше, що швидкість змін по-різному проявляється в різних сферах суспільної діяльності.

Виникнення ситуаційного підходу (“ситуаційної теорії”) безпосередньо пов’язується з недостатньою ефективністю попередніх напрацювань науки управління, невдачею в пошуку універсальних теорій і методів управління, а тому йому відводиться дуже важлива роль. За словами Р. Моклера, “говорити про сучасну теорію управління як про джунглі означає ігнорувати сполучну ланку, що покладена сьогодні в основу теорії, - ситуаційну теорію управління” [22, с. 129]. Таким чином, при вмілому застосуванні ситуаційний підхід дає змогу знаходити способи і засоби вирішення існуючих проблем, а в разі їх неефективності ставити завдання перед наукою управління щодо розробки адекватних новим ситуаціям засобів їх ефективного вирішення. Інакше кажучи, ситуаційний підхід є безпосередньою сполучною ланкою між сучасним станом науки управління та її майбутнім і значною мірою створює умови її розвитку. З цього погляду він є однією з основоположних ідей сучасного управлінського мислення.

Доцільність й ефективність застосування певних методів щодо вирішення конкретних управлінських проблем відповідно до системно-ситуаційної ідеології залежить від характеру та масштабу управлінської діяльності, конкретних її видів та умов здійснення.

2.1.2. Сучасні концепції управлінської діяльності

Дуже важливим при дослідженні державно-управлінських рішень є визначення основних складових і етапів відповідних управлінських процесів. Починати його потрібно з аналізу управлінської діяльності, складовими якої є такі процеси, тим більше, що її концептуальна модель змінюється у напрямі фокусування на результатах, формування кодексу професійної відповідальності та гнучкого управління як протилежності адмініструванню [104, с. 57].

Один з найвідоміших представників науки управління П. Друкер визначав управління як специфічну функцію. Він писав: “Існують засоби і методи управління, існують концепції та принципи управління. Може існувати навіть універсальна дисципліна управління. Безумовно, існує специфічна загальна функція, яку ми називаємо управлінням і яка слугує тій самій меті у всякому розвинутому суспільстві” [22, с. 202].

Досить повний й чіткий опис управлінської діяльності наведено в роботі Г. Атаманчука [12, с. 168-171], який, до речі, звернув увагу

на інформаційний характер її предмета. За його визначенням, управлінська діяльність – це явище прикладного характеру, оскільки вона сама по собі не має цінності, а покликана обслуговувати реалізацію цілей та функцій основної діяльності шляхом забезпечення підготовки і втілення в життя управлінських рішень й дій. Це визначення має принциповий характер, оскільки воно вказує на забезпечувальний характер управління щодо основної діяльності, з якою воно нерозривно пов'язане.

Виділяють низку основних стадій (фаз) управлінської діяльності, а саме: оцінку управлінської ситуації; визначення цілей (збереження стану або перехід до нової управлінської ситуації); виявлення проблем, які потребують вирішення; планування дій щодо їх вирішення; підготовку і прийняття відповідних управлінських рішень; організацію виконання прийнятих рішень; контроль за їх виконанням. Проблеми, що виникають в управлінській діяльності, можна розглядати у зв'язку з неправильним функціонуванням системи управління, або з вадами у її взаємодії із зовнішнім середовищем [37, с. 74].

Є обставини, що ускладнюють дослідження управлінської діяльності, серед яких – проблема цілепокладання, оскільки вона пов'язана з майбутнім; неоднорідність управлінської діяльності внаслідок існування безлічі типів, видів та форм управлінської праці; просторових умов для її виконання; різноманітних суб'єктів управлінської діяльності; широкі межі, в яких здійснюється така діяльність; існування численних неформальних правил і норм, виявлення яких можливе лише в результаті ретельних досліджень [9, с. 85-89].

Основним результатом управлінської діяльності є управлінські рішення та відповідні управлінські дії. Але виробити якісне управлінське рішення недостатньо, а необхідно довести ще й його зміст до адекватних управлінських дій та забезпечити їх виконання. Цей аспект безпосередньо пов'язаний з питанням, коли і як управляти [105, с. 109, 110]. Несвоєчасні та невдалі управлінські рішення можуть стати джерелом опору позитивним змінам. Тому управління має постійно адаптуватися до вимог суспільства [106, с. 165]. Особливо важливо це при масштабах та значущості ДУПР. Певну роль у цьому відіграють форми таких рішень, які фактично є відображенням основних форм державно-управлінської діяльності. За Г. Атаманчуком, форми державно-управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійні й типізовані прояви практичної активності державних органів щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Як правило, серед них виділяють правову та організаційну форми [12, с. 171]. Оскільки процес державного управління може розглядатися як форма відносно його змісту, то існують також процесуальні форми управління і вони притаманні всім видам державної діяльності [107, с. 182, 183].

Як зауважив Б. Лазарев, у процесі державно-управлінської діяльності поняття “управлінське рішення” та “акт державного управління” близькі, але не ідентичні, оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління [107, с. 177, 178]. З урахуванням такого підходу, а також виходячи з масштабу застосування і значимості впливу на різні сфери державної діяльності серед форм державно-управлінських рішень, крім правової та організаційної, доцільно виділити ще програмно-цільову. Остання фактично є поєднанням правової та організаційної форм, оскільки на стадії вибору альтернативи вона є комплексом організаційних форм рішень, а на стадії волевиявлення суб'єкта державного управління ще доповнюється правовою формою, що надає їй характеру обов'язкової для виконання. Управлінське рішення в результаті владного волевиявлення стає предметним змістом акту державного управління.

Загального визнання набув розгляд управління як неперервного циклічного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес. Такий набір функцій вперше запропонував А. Файоль [10, с. 71]. Управлінський цикл реалізується за схемою: мета → результат → мета. При досягненні певної мети виникають нові проблеми, що також потребують реалізації управлінських циклів [20, с. 78; 108, с. 79].

У роботі [109, с. 31, 104] введено поняття повного циклу процесу досягнення цілей, що складається з упорядкованої послідовності характерних станів (таких, що регулярно повторюються), на яких послідовно збільшується його завершена частина і, навпаки, зменшується незавершена. У запропонованій відповідній інформаційно-логічній моделі враховується невизначеність відносно досягнення кінцевого стану не тільки зовнішньої потреби та цілей, а й змісту завершеної та незавершеної частин процесу. Невизначеність процесу досягнення цілей спричинює повернення з більш завершених станів у менш завершені, затримку виконання циклу, а іноді і його припинення до повного завершення. Якщо в результаті виконання всіх стадій циклу (послідовності функцій) мета не досягнута, то цикл повторюється. Досліджуючи управлінський цикл, як правило, використовують відомий науковий прийом виділення однієї з ланок (наприклад стандартної функції), її комплексного аналізу та повторного “введення” в систему (цикл) для отримання цілісної картини [20, с. 84].

За визначенням Г. Атаманчука, функція управління - це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив на певне явище, відношення чи стан, а стан функцій управління відображає зміст та характер управлінського впливу. Під функціями

державного управління слід розуміти види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів [12, с. 120, 121].

Після появи ґрунтовної роботи М. Мескона, М. Альберта та Ф. Хедоурі [10, с. 72] найбільшого визнання на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління: планування, організації, мотивації і контролю, а також двох процесів (функцій), що пов'язують їх, а саме: комунікації та прийняття рішень. Зовсім не всі сучасні дослідники схвалюють такий набір основних функцій управлінського процесу. Наприклад, Й. Кхол не вважає мотивацію самостійною підфазою управлінського процесу, оскільки вона не характеризується обмеженим відрізком часу. Мотивація, на його думку, є складовою частиною розпоряджень, контролю та оцінки [9, с. 54, 55]. Як приклад функцій управління, що раніше (а інколи і зараз) розглядали як окремі, зокрема, Л. Урвік, Л. Г'юлік, Г. Мінсберг, Гарсон і Оверман, можна навести: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координацію, оцінку, представництво, ліцензування, збирання інформації, ведення переговорів, звітування, складання бюджету тощо, а як аналогічний приклад пов'язуючого процесу - рівновагу як механізм стабілізації організації [10, с. 71-72; 11, с. 107, 222; 20, с. 83; 110, с. 21-24].

Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки помилки на цій стадії можуть звести нанівець усі подальші зусилля. За стислою характеристикою Т. Сааті та К. Кернса, планування пов'язане з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоймовірними без втручання людини; містить формування як сучасних подій, так і майбутніх шляхом найкращого розміщення наявних ресурсів; є прагматичною діяльністю, що пов'язана з вибором раціональних дій з набору альтернатив (враховує такі обмеження, як невідповідна технологія, недосконала і неповна інформація) [37, с. 102].

Й. Кхол запропонував оригінальну концепцію системного відображення управлінської діяльності у вигляді трьох підсистем: управлінський працівник; управлінська ситуація; управлінський процес. Управлінський процес розглядається як послідовність заходів, за допомогою яких управлінський працівник забезпечує реалізацію управлінських ситуацій. При цьому підході під елементами управлінської праці розуміють не стандартні функції управління, а окремі ситуації або завдання, які управлінський працівник вирішує в межах своєї ролі [9, с. 34-36, 161].

Завершення управлінського процесу, надання йому неперервного характеру, зменшення ймовірності негативного впливу на досягнення визначених цілей системи значною мірою забезпечується

зворотним зв'язком. Останній сприяє вирішенню дуже важливого для управлінської системи завдання - зменшення різноманітності середовища, що дозволяє знижувати вимоги до рівня різноманітності самої структури управління. Виділяють два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні [12, с. 98, 99]. Якщо об'єктні зворотні зв'язки дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління, то суб'єктні - оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління. Зворотні зв'язки передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз і оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління. За аналогією з кібернетичними системами порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, і, відповідно, до відхилення від спрогнозованого напрямку розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні широко використовуються різноманітні системи моніторингу з різних проблем суспільного розвитку, наприклад оцінки соціально-політичної, економічної, екологічної ситуації.

У сучасній науці управління управлінська діяльність, як правило, аналізується з позицій системного підходу. Будь-яка система управління розглядається як сукупність двох підсистем: суб'єкта управління та об'єкта управління. Управлінські функції виконуються будь-яким суб'єктом при управлінні будь-яким об'єктом [20, с. 79]. У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - відповідні органи державного управління, причому об'єкти виконують головну функцію відтворення суспільного життя і тому є визначальними (об'єктивними детермінантами) щодо державних органів [12, с. 91].

На кожному управлінському циклі багатоманітність суб'єкта управління, об'єкта управління та управлінських впливів набуває конкретності, тобто виділяється певна управлінська проблема, орган управління, що її вирішує, та конкретні органи управління, організації й окремі громадяни, яких стосуються дані управлінські рішення. Здійснювані суб'єктом управління державно-управлінські впливи можна, за Г. Атаманчуком, охарактеризувати як суспільну потребу, інтерес і мета в управлінні, які усвідомлені суб'єктом управління юридично і нормативно визначені та практично здійснені в його рішеннях й діях [12, с. 91-93]. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу на системи, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, інші способи реалізації управлінських рішень [38, с. 78]. Вони можуть призводити до зміни організації об'єкта управління, суб'єкта й навіть всієї системи управління (структури та функцій). Як приклад можна розглядати вплив нових ідей та концепцій [20, с. 113-115].

У роботі [12, с. 107, 109] визначені три основні проблеми вдосконалення суб'єкт-об'єктних відносин у системі державного

управління. Сутність першої з них полягає в тому, щоб відповідно до закону необхідної різноманітності забезпечити охоплення суб'єктом державного управління різноманітності об'єктів, що управляються. Вирішити її можна обмеживши втручання державного управління в суспільну діяльність за принципом його достатності. Друга проблема полягає в необхідності підвищення управлінських можливостей суб'єктів державного управління за умов зниження при цьому ресурсних витрат, тобто підвищення ефективності діяльності суб'єкта управління, третя проблема - в необхідності вдосконалення урегулювання багатоманітності системи державного управління.

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

Стратегічне планування фактично поєднує в собі кілька видів управлінської діяльності, а саме: визначення цілей організації, прогнозування, оцінку адекватності ресурсів, адаптацію до зовнішнього середовища та внутрішню координацію, які відображені в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей. Його характерною рисою є масштабне охоплення проблем [111, с. 179]. Можна відобразити процес стратегічного планування спрощеною ланцюговою моделлю: місія організації → цілі організації → оцінка зовнішнього середовища організації → виявлення сильних і слабких сторін організації → аналіз стратегічних альтернатив → вибір стратегії → визначення спроможності організації здійснити стратегію → оцінка адекватності ресурсів → оцінка та можливий перегляд стратегії з урахуванням отриманих оцінок середовища та ресурсів → реалізація стратегії → оцінка результатів → корекція стратегії за наслідками контролю. Дуже влучною є характеристика стратегічного плану як наукового передбачення стану цілісного об'єкта управління (наприклад країни) в певний момент часу [112, с. 30]. Серед найбільш відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, зростання, скорочення, об'єднання [10, с. 256-258; 277-279; 2, с. 54, 55; 113, с. 40, 41].

Стратегія нерозривно пов'язана з політикою (точніше, політиками) як засобом її реалізації. Стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика - загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей. Стратегічний (довгостроковий) план - це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії і політики відповідних суб'єктів управління [112, с. 30]. Оперативне планування зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету [110, с. 238]. За визначенням Т. Сааті та К. Кернса,

політики - це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загальноприйнятих процедур прийняття рішень [37, с. 98]. Л. Палу належить визначення державної політики як напрямку дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом політики є успіх у досягненні визначених цілей [114, с. 22-34].

Державну політику проголошують тільки певні органи державної влади, як правило, вищі, а здійснює вся система державного управління. Наприклад, за Конституцією України (ст. 85) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 116). Як правило, державна політика у певній сфері суспільної діяльності проголошується відповідним правовим актом (наприклад законом або постановою Верховної Ради України). Згідно з положеннями про міністерства та інші центральні органи влади останні забезпечують проведення державної політики у відповідній галузі діяльності. Здебільшого вони забезпечують підготовку проектів відповідних правових актів, якими регламентується проведення певної державної політики в країні.

Суттєвим елементом управлінської діяльності є управлінські технології. В сучасній суспільній діяльності та управлінні активно використовується розширене тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів у бажаний результат діяльності, запропоноване Ч. Перроу [10, с. 94]. У сучасній науці управління дістало поширення поняття “соціальна технологія” [115, с. 10-15]. За В. Афанасьєвим, остання є важливим елементом механізму управління, засобом перекладу вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (нормативно-правових актів, нормативних документів, вказівок тощо), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей [20, с. 235]. Управлінська технологія розглядається як різновид соціальних технологій. За визначенням Е. Смирнова, управлінські технології - це сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації [116, с. 95].

Управлінські технології розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Можна класифікувати управлінські технології за основними функціями управлінського процесу, а саме, технології планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень.

Оригінальний підхід до класифікації управлінських технологій запропонований у роботі [116, с. 95-104]. Усі технології управління поділяються на два основних види: цільового та процесного управління, кожний з яких поєднує кілька підвидів управлінських технологій. Принциповим у цій системі класифікації є те, що вибір якої-небудь технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління. Технології цільового управління засновані на пріоритеті цілей над ситуаціями. Серед них - ініціативно-цільова (яка не містить визначення строків, методів та засобів досягнення цілей і не гарантує їх досягнення), програмно-цільова (з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем і гарантуванням досягнення цілей) та регламентна (з визначенням методів та засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем з гарантуванням досягнення цілей але без зазначення строків). До технологій процесного управління належать такі: за результатами (пріоритет цілей над прогнозуванням і плануванням), на базі потреб та інтересів (пріоритет міжособистісних відносин), шляхом постійних вказівок та перевірок (пріоритет контролю та жорсткого управління персоналом), на базі штучного інтелекту (пріоритет сучасних економіко-математичних та інформаційних комп'ютерних технологій) та на базі активізації діяльності персоналу (пріоритет стимулювання праці). У сучасному державному управлінні в основному використовуються програмно-цільові управлінські технології та технології процесного управління за результатами, шляхом постійних вказівок та перевірок і на базі штучного інтелекту (системи підтримки рішень).

Як правило, при використанні програмно-цільових технологій управлінська діяльність набуває форми програм і проектів, тобто по-особливому організованих комплексів робіт (операцій, процедур тощо), спрямованих на вирішення певних завдань або досягнення певних цілей, виконання яких обмежене в часі і ресурсах.

У роботі [12, с. 181-185] виділено низку актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління, зокрема: забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів. Заслуговує на увагу ідея, що значна частина діяльності державного сектора може оцінюватися за певними результатами та управлятися за контрактами [117, с. 3].

Суттєвою складовою сучасного управління є управлінська культура, основні елементи якої - це метод і стиль управлінської

діяльності. Управлінська культура проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, у ставленні до справи, у правилах й нормах ділової поведінки, і, як наслідок, - у характері і змісті управлінських рішень та відповідних управлінських впливів [15, с. 93]. Одним з проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінки нею цієї діяльності.

Основні тенденції управління нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку. Серед останніх - більш швидкі зміни в суспільстві; значне зменшення ресурсів та їх компенсація; пов'язані із цим зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, перехід на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур; утвердження екологічного мислення; стрімкий розвиток інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; зміщення акцентів в освіті із загальної на спеціальну; відповідна переорієнтація науки тощо. У зв'язку із цим пропонується змінити підхід до державного управління шляхом посилення міждержавного співробітництва в межах світового співтовариства на фоні продуманого, раціонального державного управління в кожній країні [12, с. 371,372].

2.1.3. Базові ідеї щодо прийняття рішень

Основні підходи та напрями розвитку теорії прийняття рішень. Сучасна наука управління передбачає виділення теорії прийняття рішень як самостійної наукової дисципліни. Предметом останньої є дослідження процесу прийняття рішень, а основними результатами є формування принципів і критеріїв вибору альтернатив, визначення відповідних способів і методів прийняття рішень.

На початку становлення теорія прийняття рішень ототожнювалася з дослідженням операцій або за іншою термінологією - з математичною теорією оптимальних рішень. Вона охоплювала численні дослідження з теорії статистичних рішень, теорії ігор тощо з широким використанням математичного апарату (логіки, статистики, лінійного, нелінійного та динамічного програмування). На цьому етапі теорія прийняття рішень фактично була зорієнтована на вирішення добре структурованих проблем та застосування кількісних методів досліджень.

З огляду на особливості соціальних систем, яким не властиві добре структуровані проблеми, що вирішуються переважно за допомогою кількісних методів, у сучасній теорії прийняття рішень утворився і дістав поширення інший напрям, який базується на врахуванні організаційних, інтелектуальних та психологічних здібностей і до-

свіду людей та потребує вирішення в основному слабкоструктурованих і неструктурованих проблем за допомогою якісних (експертне оцінювання, змістовний аналіз ситуацій, аналіз політики тощо), а де можливо - і кількісних методів. Тому зараз можна вважати, що сформувалися дві основні частини теорії прийняття рішень. У першій з них досліджується нормативний бік прийняття рішень, а в другій - виявляється і описується те, як люди насправді сприймають і формують різні рішення. Обидві частини функціонально взаємодіють між собою [11, с. 276, 277; 31, с. 78, 79].

Психологічна теорія рішення, яка являє собою систему мотивованих тверджень щодо змісту діяльності людей у процесі прийняття рішень, безпосередньо пов'язана з теоріями людських відносин, що, в свою чергу, являють собою соціологічні концепції управління в організаціях і базуються на системах морально-психологічного стимулювання працівників з метою досягнення цілей організації. Серед базових мотивованих тверджень психологічної теорії рішень такі: структура проблеми значною мірою визначає поведінку людини, що її вирішує; важливу роль відіграють особистісні риси, зокрема пізнавальні здібності людини (коротко- та довгострокова пам'ять, швидкість переробки інформації); завжди дії особи, що приймає рішення, спрямовані на досягнення певної мети та ін. [31, с. 83].

У сучасній теорії прийняття рішень значна увага також приділяється економічному організаційному, правовому та інформаційному фактору у вирішенні проблем, що відображено в розвитку низки методів, наприклад економетричного моделювання, функціонально-вартісного аналізу та багатьох інших [22, с. 263, 264]. Відповідно до зазначених аспектів у процесі розвитку теорії прийняття рішень у подальшому виділилися окремі напрями досліджень та систем наукових знань, що стосуються організаційних, інформаційних, технологічних, економічних та інших рішень.

Організаційні рішення безпосередньо пов'язані з організаційним проектуванням. Організаційне рішення полягає у визначенні структури, поділі функцій між підрозділами та посадовими особами, встановленні підпорядкованості і схеми взаємовідносин, закріпленні останніх у системі правил і процедур [31, с. 92]. В основу класифікації організаційних структур управління покладено їх поділ на ієрархічні та адаптивні [118].

У багатьох роботах зроблена спроба оцінити ефективність управлінських рішень, наприклад у [3; 9; 12] та ін. Як показують ці дослідження, на ефективність прийняття рішень впливають численні фактори, і навряд чи є загальні рецепти для вирішення цієї проблеми. Водночас можна погодитися з такою оцінкою Й. Кхола: "Ефективність управлінських рішень і дій залежить переважно від характеру проблем, що вирішуються; від управлінських ситуацій; від умов, особ-

ливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і менше - від характеристик особистості та становища управлінського працівника” [9, с. 100, 101].

Для управлінських проблем, вирішення яких традиційними методами неможливе або малоефективне, можна застосувати методи сучасної теорії нечітких множин та систем. Провідними ідеологами цього напрямку є Л. Заде, А. Кофман, Д. Дюбуа, Г. Прад, Д. Релеску, К. Негойце, Д. Поспелов. Найбільше ефективним вважається застосування методів цієї теорії для експертних систем та систем підтримки рішень [119, с. 3].

Модель раціонального прийняття рішень та ієрархія рішень.

Усталеним підходом до аналізу та синтезу управлінських рішень є їх розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дає змогу виділити так звану ідеальну модель прийняття рішень, що складається з таких етапів: вільне обговорення \rightarrow чітке рішення \rightarrow повна підтримка [120, с. 118], та класичну або типову модель раціонального прийняття рішень, до складу якої входять такі етапи: діагностування проблеми \rightarrow формулювання обмежень та критеріїв прийняття рішень \rightarrow виявлення альтернатив \rightarrow оцінка альтернатив \rightarrow кінцевий вибір. У найбільш узагальненому вигляді остання містить блоки: підготовки до розробки управлінського рішення, розробки цього рішення та його прийняття. Модель раціонального прийняття рішень розглянута багатьма дослідниками, наприклад у роботах [10, с. 203; 32, с. 65, 66; 103, с. 20; 121, с. 320; 118, с. 106, 107] та ін. Вичерпне уявлення про таку модель можна дістати, ознайомившись з роботою [38, с. 69], де вона розглядається саме як частина процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями. В цій моделі можна виділити такі операційні ланцюги:

- на етапі підготовки до розробки управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) \rightarrow визначення цілей (побудова дерев цілей та визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами) \rightarrow розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) \rightarrow аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) \rightarrow \rightarrow діагностування ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації) \rightarrow розробка прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування);

- на етапі розробки управлінського рішення: розроблення і обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур) \rightarrow відбір основних варіантів управлінських впливів \rightarrow розробка сценаріїв розвитку ситуації (визна-

чення альтернативних варіантів з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) **а** експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);

- на етапі прийняття управлінського рішення: колективна експертна оцінка (узгодження рішення) **а** прийняття рішення відповідальною особою;

- на етапі реалізації управлінського рішення: розробка плану дій (склад та послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень) **а** контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів) **а** аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі).

У роботі [31, с. 94, 95] пропонується розглядати прийняття рішень як процес, що складається з етапів попереднього рішення (створення суб'єктивного уявлення про ситуацію; оцінки наслідків альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки) та власне рішення (вибір альтернативи), а також такий, що враховує фактор ризику, тобто наявність певної ймовірності досягнення очікуваних наслідків рішень. Такий підхід фактично відповідає розглянутій вище моделі 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 Г. Саймоном), суть якої полягає в тому, що з множини можливих альтернатив люди здатні бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить ефективними рішеннями або такими, що допомагають якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за визначенням якого справжня 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” [11, с. 222, 223]. Відповідає концепції вимушеної раціональності і гіпотеза, запропонована 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 (евристик) [31, с. 104]. Причому евристичні міркування розглядаються лише як попередні та правдиві судження, метою яких є вирішення даної проблеми [122].

Незважаючи на зазначений фактор вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій, причому не тільки для однорівне-

вих структур управління, а й для багаторівневих, зокрема ієрархічних структур [123, с. 247]. Оскільки рішення приймаються на всіх рівнях управління і між багатьма з них існують як безпосередні, так і опосередковані зв'язки, то можна говорити про систему таких рішень в ієрархічній структурі управління - ієрархію рішень [31, с. 93, 94]. В останній можливі різні тенденції зв'язків та потоків рішень. Перша з них відображає рух потоку рішень знизу вгору, тобто прийняття рішень на верхньому рівні на підставі рішень нижчих рівнів (наприклад при формуванні державних програм). Така тенденція характерна для рішень, що потребують ґрунтовної інформації про стан справ або пропозицій щодо нього. Друга тенденція відображає рух потоку рішень зверху вниз, тобто прийняття рішень на нижчих рівнях на підставі рішень вищих рівнів (наприклад рішення на виконання правових актів та доручень). Ця тенденція характерна для організаційних рішень. Третя тенденція відображає рух потоків рішень назустріч один одному, коли рішення на нижчих рівнях розвивають і реалізують рішення вищих рівнів, а рішення на вищих рівнях приймаються з урахуванням раніше прийнятих на нижчих рівнях (наприклад при формуванні державного бюджету, програми уряду тощо). Така тенденція характерна для технологічних (функціональних) рішень.

Н. Карданська аналізуючи ієрархію рішень, звертає увагу на необхідність врахування наявності певного "ступеня свободи" варіабельності рішень в такій системі [31, с. 94].

Врахування людського фактору при прийнятті управлінських рішень. Ефективне управління - це результат позитивного, відданого та енергійного ставлення до справи [124, с. 29]. Фактор участі людини в процесі управління, зокрема при прийнятті рішень, завжди супроводжується фактором імовірності, і відповідно, фактором ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення визначених цілей організації. Для прогнозування цих факторів дослідники використовують моделювання ймовірності досягнення цих цілей, тобто побудову моделі проблемної ситуації з урахуванням всіх основних її можливих параметрів та можливих впливів на них зазначених факторів. Досвід таких досліджень свідчить про те, що поведінка людини зумовлена цінністю цілі та ймовірністю її досягнення, а також про те, що саме суб'єктивна ймовірність (безпосередньо пов'язана з людиною) визначає вибір стратегії прийняття рішень. Звідси й необхідність особливого вивчення механізмів формування суб'єктивної ймовірності в процесах прийняття управлінських рішень [9, с. 28, 29].

Розглядаючи процеси прийняття рішень, слід насамперед враховувати вплив на них цілеспрямованої (а не реактивної) поведінки людини, в основу якої покладений прояв волі останньої і модель якої можна передати такою спрощеною схемою: уявлення про цін-

ність \rightarrow дія \rightarrow цінність. Такий підхід пов'язує процеси прийняття рішень з психологічною проблематикою категорії волі людини [9, с. 23-27]. Оскільки різні люди мають різну волю та способи її прояву, то вони відрізняються й засобами прийняття рішень. Серед основних характеристик людини, що впливають на прийняття рішень, можна назвати ступінь схильності до ризику; особисті уподобання при виборі засобів досягнення результату; досвід реалізації засобів управлінських впливів; ступінь розвинутої 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 [38, с. 90].

Саме тому в науці управління виокремився напрям підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів, який безпосередньо вплинув і на подальший розвиток теорії прийняття рішень. Були запропоновані методи і прийоми управління людськими відносинами, які передусім стосуються психологічних та соціологічних аспектів управління людьми та спілкування між ними. Серед зарубіжних дослідників найбільший внесок у становлення цього напрямку зробили М. Фоллетт, Е. Мейо, К. Арджиріс, Р. Лікерт, Д. Мак-Грегор, Ф. Герцберг [11, с. 140-142, 152, 157; 10, с. 69]. Їх ідеї є основоположними для численних сучасних досліджень з проблем профвідбору та профорієнтації.

Основними напрацюваннями у цій сфері є теорії мотивації, які базуються на двох підходах [10, с. 362, 375-381]. Перший пов'язують з теоріями задоволення (за іншою термінологією - змістовні теорії чи теорії потреб), оскільки він базується на способах аналізу індивідуальних потреб і їх задоволення. Серед відомих теорій задоволення можна згадати ієрархію потреб А. Маслоу, теорію ЖВЗ, теорію двох чинників Ф. Герцберга, теорію трьох потреб Д. Макклелана. Другий підхід пов'язують з теоріями процесу (або процесуальними). Він ґрунтується на зосередженні передусім на розумових процесах індивідів, а не на їх потребах. До найвідоміших теорій процесу належать 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. За Г. Райтом, ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби [2, с. 172]. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників \rightarrow вони докладають енергійних зусиль \rightarrow в результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль.

На особливу увагу заслуговує такий різновид теорії задоволення, як теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливість. Ця теорія запропонована К. Алдерфером і скла-

дається з трьох рівнів потреб, кожен з яких можна задовольняти незалежно від інших, а саме: Ж - життєві потреби, тобто фізіологічні потреби і потреби безпеки; В - потреби у взаєминах, що пов'язані з міжособистісними стосунками; З - потреби в підвищенні поваги і самореалізації [2, с. 179].

Загальновідома вирішальна роль керівника як при підготовці, так і при остаточному прийнятті рішень. Тому значна увага дослідників зосереджена саме на проблемі керівництва (лідерства, проводу). В дослідженні цієї проблеми були застосовані різні підходи: з позицій особистих якостей, поведінський та ситуаційний. Сучасне ставлення до згаданої проблеми таке: необхідно вибирати різні стилі керівництва залежно від конкретної ситуації. Це висуває досить жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду. До найбільш відомих теорій лідерства належать: "теорія ікс та ігрек" (зіставлення автократичного та демократичного керівництва), яку запропонував Д. Мак-Грегор; дослідження стилів керівництва К. Левіна, Р. Лайкерта, "управлінська сітка" Блэйка-Мутона, десять управлінських ролей керівника, виділені Мінцбергом, ситуаційна модель керівництва Фідлера, підхід "шлях - мета" Мітчела-Гауза, теорія життєвого циклу Херсі-Бланшара і модель прийняття рішень керівником Врума-Ітона [2, с. 163-167; 10, с. 36, 37, 489-500].

Важливу роль у сприйнятті рішень підлеглими та їх реалізації відіграє авторитет керівника. Найбільший інтерес становлять висновки досліджень, присвячених цій проблемі, щодо визначення критеріїв оцінки авторитету та зони його дії [22, с. 212]. Основним критерієм оцінки авторитету є сприйняття чи неприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані. А для цього останні мають відповідати цілям організації, бути зрозумілими, здійсненними та в цілому відповідати особистим інтересам підлеглих. Об'єктивно для кожного працівника існує так звана "зона індиферентності", тобто межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто спрацьовує авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка).

З допомогою управлінських рішень керівник реалізує у 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) [125, с. 101, 102].

На рівні державного управління важливість ролі керівника, стилю його керівництва набуває за можливими наслідками особливого значення. Г. Атаманчук вказує на відмінності останнього 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 [12, с. 314, 315].

Г. Чейзом запропоновані риси і навички хорошого державного керівника, а саме [2, с. 56, 57]: навички ведення переговорів і вміння 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 і якості праці підлеглих; прагнення та готовність до такої роботи.

Вирішальна роль не тільки керівника, а й усього персоналу, тобто людини взагалі у суспільній діяльності, в розвитку сучасних організацій привела до виділення та швидкого розвитку в науці і практиці управління напряму управління людськими ресурсами або управління персоналом. Сутність його - в розумінні людських ресурсів як найважливішого механізму та запоруки досягнення цілей, необхідності їх ефективного використання, раціонального розміщення й розвитку разом з іншими ресурсами. За Г. Райтом, управління персоналом - це особлива функція управління, яка полягає у формуванні кадрової політики й стратегії організації; консультуванні керівників організації щодо проведення кадрової політики; наданні адекватних кадрових послуг організації (набір, мотивація та розвиток) [2, с. 60, 64].

Управління персоналом базується на принципі раціонального підбору, розстановки та використання кадрів. Його функціональний аспект передбачає визначення загальної кадрової стратегії; планування потреб організації в персоналі; залучення, відбір та оцінка персоналу; створення кадрового резерву; профорієнтацію та адаптацію, зокрема підвищення кваліфікації персоналу та його перепідготовку; створення системи просування по службі (управління кар'єрою); вивільнення персоналу; організація робіт, функціональних та технологічних зв'язків між ними, змісту та послідовності виконання робіт, створення належних умов праці; управління витратами на персонал. Організаційний аспект управління персоналом передбачає визначення змісту робіт на кожному робочому місці; принципів та чіткої системи оплати праці; сприяння покращанню умов праці; проведення оперативного контролю за роботою персоналу; здійснення короткострокового планування професійно-кваліфікаційного зростання персоналу [10, с. 566, 567; 126, с. 136, 137].

До напрацювань теорії та практики управління персоналом належить виділення основних категорій керівників організації, зокрема керівників вищої, середньої та низової ланок. За Т. Парсонсом,

їхні функції в основному розподіляються таким чином [10, с. 41-43]: а) на керівників вищої ланки (інституційний рівень) в основному покладено формулювання цілей, розробка планів, адаптація організації до різних змін, управління відносинами між організацією та зовнішнім середовищем, а також суспільством, у якому функціонує дана організація; б) керівники середньої ланки (управлінський рівень) в основному здійснюють управління і координацію в організації, узгодження різноманітних форм діяльності та зусиль різних підрозділів; в) керівники низової ланки (технічний або операційний рівень) в основному безпосередньо виконують поточні операції та дії щодо забезпечення ефективної роботи на рівні своїх підрозділів відповідно до цілей організації.

На державному рівні актуальність проблем управління персоналом проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання державної посади з соціально-економічними гарантіями державної служби [12, с. 264, 267]. Проблема системного розвитку останньої присвячені численні роботи вітчизняних учених, зокрема С. Дубенко, Г. Лелікова, В. Лугового, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Сороко, В. Яцуби та ін. Актуальність цих проблем для України відображена в Концепції адміністративної реформи в Україні, де, зокрема, визначені основні завдання щодо реформування та розвитку державної служби. Серед них - класифікація державних органів і посад державних службовців; визначення сфери державної служби і статусу державних службовців; конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність у прийнятті на державну службу та здійсненні службової кар'єри; підвищення адміністративної культури державних службовців, завоювання суспільної довіри до них; правова захищеність, політична нейтральність на державній службі; мотивація, стимулювання, заохочення державних службовців; професійна підготовка кадрів для державної служби; відданість, сумлінність, відповідальність державних службовців; оптимізація структури управління державною службою; перспективний поетапний розвиток державної служби; впровадження реформи державної служби [29].

2.2. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень (закономірності, фактори вибору, принципи)

Серед способів обґрунтування та розвитку знань важливу роль відіграють виявлення закономірностей у сфері досліджень, тобто суттєвих явищ суспільного життя, що об'єктивно існують та повторю-

ються, а також визначення принципів - основних вихідних положень науки і практики здійснення управлінських процесів, які не втратили своєї актуальності.

Знання системи загальних закономірностей та принципів створює в певній ситуації вихідні умови наукового пізнання, і, в свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формування принципів.

В управлінні дуже важливими є фактори вибору. Це ті аспекти, що якимось впливають на процеси, що досліджуються, але не є закономірностями і не можуть бути коректно віднесеними до принципів, хоча й близькі до них.

Наведемо стислий огляд закономірностей, факторів вибору і принципів, які характерні для управлінських процесів та можуть бути прямо чи опосередковано використані в процесі формування державно-управлінських рішень.

2.2.1. Закономірності в управлінській діяльності

Без дослідження і розуміння об'єктивно існуючих, стійких, необхідних взаємозв'язків між явищами, що безпосередньо впливають або проявляються в управлінні, останнє втрачає характер науково обґрунтованого процесу і в багатьох випадках стає неефективним. Безумовно, не всі такі взаємозв'язки і серед них закономірності, виявлені та добре вивчені. Це неперервний процес і саме він є сутністю наукового пізнання. Водночас уже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті управлінських рішень, може призвести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті.

Насамперед розглянемо ці відомі закономірності в управлінні. Їх чимало, тому обмежимося закономірностями, що стосуються системного відображення і можуть бути застосованими для соціальних систем та управлінських процесів у них. До найвідоміших з них належать: закон необхідного різноманіття; закономірність цілісності системи; закономірності цілеутворення; закономірність ієрархічності; закономірність комунікативності; закономірність історичності; закономірність еквіфінальності; закономірність стабільності організації; закономірність ефективності управлінських рішень та дій.

За законом необхідного різноманіття, сформульованим відомим вченим У. Ешбі, для створення системи, здатної вирішити проблему з певним рівнем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала ще більший рівень різноманітності [14, с. 38; 18, с. 294]. В управлінні знання та дотримання цього закону має дуже важливе значення. Передусім це стосується вдосконалення суб'єкт-об'єктних відносин, зокрема різноманітність суб'єкта управління має бути більшою, ніж об'єкта управління, яким він керує. Таким чином,

створюється об'єктивна основа формування складових суб'єкта управління виходячи з відомих характеристик об'єкта управління.

Закономірність цілісності системи полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, не властивих компонентам, що утворюють цю систему. Вперше її виявив і дослідив Л. Берталанфі [14, с. 35; 11, с. 300]. Найважливішим, на думку автора, практичним проявом цієї закономірності є можливість здійснення різноманітних масштабних проектів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних, демографічних, екологічних процесів.

Найважливішою властивістю, об'єктивно притаманною управлінню, є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, найбільш суттєвими з яких з погляду застосування знань про них на практиці є такі [14, с. 39, 40]:

- залежність уявлення про мету та способів її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом);
- залежність мети від внутрішніх та зовнішніх факторів;
- можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації;
- прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Закономірність ієрархічності є дуже важливою для дослідження соціальних систем, зокрема організацій, які здебільшого мають ієрархічну структуру. Вона вперше була досліджена М. Месаровичем [14, с. 37; 102, с. 35] і проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії можуть виникати властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей елементів нижчого рівня. Наприклад, якщо визначена певна головна мета організації, можна отримати її різні ієрархічні структури. В практиці управління це означає, що вибір структури організації залежить від її цілей і, якщо останні змінюються, то доцільно сформувати таку структуру, яка найкраще сприятиме досягненню поставленої нової головної мети. Оскільки вибір мети, тобто певних намірів організації, завжди потребує перетворення цих намірів на дії, тобто визначення її функцій, то логічна модель розвитку організацій матиме такий вигляд: головна мета → цілі → функції → структура. Інакше кажучи, функції визначають структуру, а не навпаки. Зараз прикладом прояву закономірності ієрархічності в державному управлінні в Україні є те, що під нові стратегічні цілі країни формується нова структура (система) центральних органів виконавчої влади.

Закономірність комунікативності проявляється у тому, що соціальна система, наприклад організація, не ізольована від навко-

лишнього середовища, а пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати у процесі управління та прийняття управлінських рішень [14, с. 36, 37]. Як відомо, управління можна трактувати як інформаційний процес, у якому функція комунікації відіграє роль сполучної ланки, яка пов'язує вузли управління, що належать як даній організації, так і іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня (вертикальної ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки)). Чим більше вербальної інформації про соціальну систему як об'єкт управління та її зовнішнє середовище, чим ця інформація точніше, тим ефективніше управління такою системою і більша ймовірність досягнення очікуваних результатів.

Закономірність історичності полягає в тому, що будь-яка соціальна система (організація) не тільки функціонує, а й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення [14, с. 38]. Відомими прикладами такої закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема різноманітних організацій, при здійсненні управління, прийнятті та реалізації певних управлінських рішень.

Закономірність екіфінальності проявляється для відкритих систем, зокрема соціальних, у здатності досягти ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Вперше її виявив й дослідив Л. Берталанфі, який запропонував і цей термін [14, с. 37, 38]. Фактично згадану закономірність обґрунтовує можливість вибору для соціальних систем таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів, що здійснюють суб'єкти управління, та діяльності об'єктів управління.

Закономірність стабільності організацій проявляється у залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи [22, с. 247]. Тому спрощення системи, зменшення, наприклад, кількості зв'язків між її структурними одиницями підвищує стабільність організації, і відповідно, можливий рівень раціональності прийнятих рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових зв'язків і параметрів управлінської діяльності, як правило, значно підвищує ефективність останньої. На практиці знання цієї закономірності потребує виваженого ставлення до формування організаційних структур. Завжди треба пам'ятати, що їх надмірне ускладнення (як за кількістю рівнів ієрархічної структури, так і за кількістю підрозділів на певних її рівнях)

може привести до порушення стабільності організації, посилення протиріч між її окремими структурними елементами, фактичної втрати управління окремими її ланками тощо.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій проявляється у залежності ефективності управлінських рішень та дій переважно від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення і здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців [37, с. 100, 101]. Безумовно, чим складніша і масштабніша проблема, чим гірші умови організації роботи суб'єктів управління, чим нижча кваліфікація і менший досвід управлінців, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне дотримання цих простих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці управління залишається першочерговою проблемою.

2.2.2. Фактори вибору в управлінській діяльності

Дуже часто в процесі управління виникає проблема вибору, яка, як правило, характеризується певними факторами. Їх знання та адекватне реагування на них значною мірою є ознакою кваліфікації управлінця. До найбільш суттєвих управлінських проблем та ситуацій, що потребують звернення до факторів вибору, можна віднести: центральну проблему рішення, цілепокладання, організацію управлінської діяльності; розробку організаційних структур; врахування аналітичної та політичної доцільності рішень; врахування аспектів впливу на політику організації; вимоги до управлінської інформації; забезпечення визначеності та врахування ризику.

Передусім спинимося на так званій **центральної проблемі рішення**, що характерна для всіх організацій і виникає при аналізі кожної ситуації. Сутність її полягає в дилемі: вибрати новий чи продовжити існуючий, вибраний раніше напрям дій [22, с. 247]. Як правило, завжди є аргументи на користь доцільності як першої, так і другої альтернативи. Вибір нового курсу, нової стратегії здебільшого пов'язаний зі значними потребами в ресурсах та створенням певних умов передусім правових. Якщо існуючий напрям дій гальмується через відсутність необхідних умов та ресурсів, то новий напрям дій швидше за все супроводжуватимуть ті самі проблеми.

Для **цілепокладання** характерні такі основні фактори вибору [12, с. 109]:

- чітке виділення головної мети (місії);
- продумана та обгрунтована структуризація цілей, тобто розкладання головної мети на підцілі (забезпечуючі цілі), реалізація яких сприяє досягненню головної мети;

- прогнозування реалізації цілей та можливостей виникнення побічних цілей, що відвертатимуть ресурси від досягнення головної мети.

Не підлягає сумніву важливість урахування в практичній роботі факторів вибору при цілепокладанні. Але незважаючи на розуміння цього існує суттєва проблема, а саме, відсутність у багатьох управлінців практичного досвіду системного проектування і цілепокладання. Наслідком цього є неоптимальний або не зовсім оптимальний розклад головної мети на підцілі, що в подальшому призводить або до надмірних витрат або до неповного досягнення головної мети.

При **організації управлінської діяльності** можна виділити такі фактори вибору, як максимальне скорочення її терміновості, надання їй, де тільки можливо, плановості з виділенням цілей, дій з їх досягнення, термінів, відповідальних осіб, необхідних або наявних ресурсів; забезпечення відповідності завдань управління можливостям їх виконавців; використання різноманітних форм і методів реалізації завдань залежно від ситуації; підтримка управлінських рішень сучасними напрацюваннями науки управління та засобами інформатизації та комп'ютеризації; врахування факторів соціальної адаптації учасників управлінських процесів та ін.

При **розробці організаційної структури** до факторів вибору можна віднести [12, с. 139, 140]:

- чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень;
- раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі;
- вилучення зайвих ланцюгів підпорядкування з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування;
- встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень тощо. При цьому кожна ланка організаційної структури має забезпечувати конкретний внесок у досягнення цілей організації згідно з поділом та кооперацією праці;
- повноту відповідальності за виконання поставлених перед нею завдань;
- комплексність виконання всіх функцій управління згідно із цими завданнями;
- відповідність ресурсного забезпечення рівню вирішуваних завдань.

Як уже зазначалося, структура організації формується відповідно до її функцій. Тому до факторів вибору при розробці організаційної структури можна ще віднести приведення структури у відповідність із визначеними функціями організації.

На особливу увагу заслуговує такий фактор вибору, як **урахування аналітичної (предметної) та політичної доцільності** та їх спів-

відношення при прийнятті рішень. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній, тобто обгрунтовані фахівцями висновки ситуаційного аналізу не вважаються обов'язковими при прийнятті найважливіших державних рішень [24, с. 88]. Це пов'язується з певними політичною та відповідною економічною платформами тих сил, що прийшли до влади. У такій ситуації доцільний ситуаційний аналіз, в якому беруться до уваги співвідношення політичних сил, економічна кон'юнктура тощо.

Ще одним фактором вибору є *врахування низки аспектів впливу на політику організації*. За Ф. Селзніком, такими аспектами є: розподіл ролей; інтереси певних груп даної організації; соціальна стратифікація; масштаби або ступінь участі кожного члена організації; характер переконань, що поділяються працівниками; типи залежності між членами організації [22, с. 226].

Як відомо, у формуванні управлінських рішень визначають роль відіграють інформаційні процеси. Своєчасне отримання, обробка та передача достовірної і досить повної інформації сприяє прийняттю виважених управлінських рішень, удосконаленню внутрішніх і зовнішніх системних зв'язків і, як наслідок, здебільшого забезпечує прийнятну ефективність управлінських рішень [12, с. 241; 21, с. 71]. Основними *вимогами до управлінської інформації*, і, відповідно, факторами вибору є: повнота; якість; цінність; корисність; достовірність; точність; актуальність; оперативність; доступність [31, с. 114].

Серед факторів вибору доцільно зазначити також фактор *забезпечення визначеності*, який проявляється в поширеній схильності людей перетворювати припущення у факти, сумніви у впевненість та переглядати уявлення про ситуацію в бік задоволення потреби у визначеності [31, с. 77, 78]. Це дуже просто пояснюється: невизначеність ситуації не дає змоги приймати обгрунтовані, а тому й впевнені рішення. Інколи, якщо факти нові і дуже складно їх оцінити або вони швидко змінюються, рішення приймається в умовах невизначеності. Найбільший потенціал невизначеності - в політичному, соціокультурному та науковому середовищі.

У сучасній теорії прийняття рішень велика увага приділяється такому фактору вибору, як врахування ризику. Найбільше він проявляється при оцінці ефективності та складності досягнення визначених цілей. За спостереженнями фахівців, величина ризику може бути головним фактором впливу на вибір альтернативних рішень [31, с. 99, 102; 34, с. 81]. У практиці управління здебільшого через брак об'єктивної, аналітично обгрунтованої інформації ймовірність розвитку певних подій, зміну проблемної ситуації та реалізації відповідних рішень оцінює керівник виходячи з власного досвіду. В діях, пов'язаних з ризиком, тобто в умовах, коли відома їх імовірність,

необхідні такі етапи прийняття рішень: створення суб'єктивного уявлення про ситуацію; оцінка наслідків вибору альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки; вибір альтернативи [10, с. 210, 211; 31, с. 94].

2.2.3. Принципи управлінської діяльності та прийняття управлінських рішень

На відміну від закономірностей принципи відображають наші знання про них. Будь-яке правило, що сприяє вдосконаленню управлінських процесів та прийняттю управлінських рішень, може займати певне місце серед принципів, поки досвід не спростує його [21, с. 68]. Тому можна навести багато таких принципів, тим більше, що часто вони формулюються не тільки як усталені судження, а і як результати, очікувані за певних умов. Разом з тим одночасно знати всі принципи та дотримуватися їх практично неможливо. І це є проявом загальної тенденції природних процесів до відповідних форм їх оптимізації. Як правило, принципи утворюють певну систему. Тому для особи, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації додержуватися вибраної системи принципів. Доцільно жорстко дотримуватися тих з них, що обов'язкові для даної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби, зокрема згідно з принципом “бритви Оккама”: не примножуй принципи без необхідності [127, с. 10].

Відомі спроби сформулювати вимоги щодо визначення принципів управлінської діяльності та класифікувати їх. Наприклад, у роботі [12, с. 187, 188] запропоновано відображати не будь-які, а тільки найбільш істотні закономірності, які мають загальний характер; висвітлювати специфіку управління, його відмінність від інших видів суспільної діяльності; враховувати тільки ті принципи, які схвалюють люди; хотіти і вміти застосовувати виділені принципи в управлінських процесах.

Водночас не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема державного управління. Грунтовний аналіз проблеми виділення і систематизації принципів державного управління наведений, наприклад, у роботах [12, с. 186-199; 4, с. 50-58].

Нижче за результатами аналізу ряду робіт з управління наведено низку принципів, що стосуються управлінської діяльності та прийняття управлінських рішень. У монографії будемо дотримуватися такої системи викладу: спочатку - загальноуправлінські принципи, що відображають управління як діяльність, зокрема стосуються цілепокладання і раціональної організації функціонування, потім - принципи, безпосередньо пов'язані з людським фактором і, нарешті, основні принципи державного управління.

Загально-управлінські принципи. До найбільш відомих загальноуправлінських принципів належать такі, що стосуються раціональної організації будь-яких процесів; універсальності управління; раціоналізації його структури, а також цілепокладання.

До основних принципів *раціональної організації будь-яких процесів* належать наступні [103, с. 80]: пропорційність (пропорційне забезпечення ресурсами, інформацією відповідно до пропускнуєї спроможності різних робочих місць); неперервність (характеризує частку робочого часу в загальній тривалості процесу); паралельність (характеризує ступінь сумісності операцій в часі); прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації); ритмічність (характеризує рівномірність виконання процесів у часі); концентрацію однорідних предметів праці; гнучкість.

До згаданих принципів також можна віднести ті, що стосуються згладжування потреб у ресурсах, а саме, принцип розпаралелювання та принцип зниження інтенсивності робіт [128, с. 134]. Перший принцип виходить з того, що деякі з паралельно виконуваних робіт, які потребують таких самих ресурсів, мають резерв часу і можуть, особливо не впливаючи на строк досягнення цілей проекту, бути відкладеними на певний термін. Другий - із залежності терміну виконання деяких робіт від обсягу виділених ресурсів. Тому за наявності резерву часу можна знизити інтенсивність таких робіт. Безперечно, застосування цих принципів може призвести до подовження строків виконання проекту, що доцільне тільки тоді, коли вартість робіт не перевищить встановлений ліміт.

Для систем управління до принципів раціональної організації будь-яких процесів можна додати цілеспрямованість (забезпечення цілеспрямованого впливу на об'єкт управління та орієнтація всіх ресурсів на досягнення визначених цілей), комплексність (урахування всіх основних факторів впливу на досягнення цілей) та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей) [31, с. 64, 65; 21, с. 18].

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організацією та побудови її структури. Їх сформулювали представники класичної (адміністративної) школи в управлінні Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Емерсон, Л. Гьюлік, Л. Урвік, Р. Фелк, М. Вебер [11, с. 191; 10, с. 65]. Узагальнення та розвиток цих принципів можна знайти в роботах [4, с. 50-58; 21, с. 67-99; 129, с. 42-45]. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Наприклад, принцип самоорганізації (координація шляхом зміни структури) соціальних систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів [14, с. 45]. Під самоорганізацією соціальної системи розуміється зміна її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівно-

ваги та ефективного функціонування. Принцип самоорганізації є одним з двох основних принципів координації в соціальних системах поряд з принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління) [102, с. 81].

Відповідно до принципу управління (принципу керування) управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім пов'язане з набуттям нового досвіду [34, с. 43]. На практиці враховуються обидва принципи, оскільки вони доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи. Принцип управління - це правила руху до нового стану об'єкта управління, а принцип функціонування - це правила забезпечення необхідного функціонування об'єкта управління в кожному з його станів.

Дуже важливим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є принцип зворотного зв'язку, з допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації рішення (за допомогою функції контролю) можна скоригувати останнє з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання розбіжностей між метою і здобутими результатами. У соціальних системах цей принцип ще можна сформулювати як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень [10, с. 207; 22, с. 292; 31, с. 94]. Іншою його модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню [129, с. 505].

Серед інших універсальних принципів управління найбільш відомими є принципи ресурсозбереження, програмного підходу та оптимальності.

Принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого проблеми, у тому числі управлінські, вирішуються при мінімальних витратах наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часу) [103, с. 152; 130, с. 33]. Цей принцип набуває характеру глобального у зв'язку зі значним скороченням природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності населення. Принцип ресурсозбереження є могутньою рушійною силою науково-технічного прогресу, створення нових ресурсозберігаючих технологій виробництва та споживання.

У зв'язку з широким використанням в управлінні заслуговують на особливу увагу *принципи програмно-цільового підходу*, серед яких найбільш суттєвими є такі, як орієнтація програми на кінцевий результат; побудова програми як комплексу впорядкованих, взаємозалежних видів діяльності різного рівня; визначення програми як одного з елементів системи заходів щодо організації (на рівні держа-

ви - уряду); зв'язок з іншими програмами; розуміння програми як цілісного об'єкта управління; системне управління програмою на всіх її стадіях; створення відповідної організаційної системи управління програмою на базі окремого органу або шляхом перерозподілу прав і відповідальності існуючих підрозділів, а також з використанням різних координаційних форм; забезпечення необхідними ресурсами; використання методів аналізу та оцінки для обґрунтування рішень на всіх етапах розробки та реалізації [24, с. 27].

Скільки існує управління, стільки й визначається його оптимальність, тобто найкращий вибір в певній ситуації. В цьому і полягає *принцип оптимальності* управління. За Ю. Марковим, бути оптимальним завжди означає мати найвищу оцінку цільових установок, правильно оцінювати перспективу з погляду витрат і результатів. Оптимальність (пошук екстремуму певної функції або вибір найкращого варіанта з можливих), що досягається за допомогою економіко-математичного та соціально-математичного моделювання, можна класифікувати як строгу. Оптимальність, що тією чи іншою мірою притаманна організованим соціальним системам, може бути класифікована як спонтанна. Остання проявляється у властивості вибіркової, тобто вибору найкращого варіанта з багатьох можливих варіантів динаміки системи. Для соціальних систем оптимальність управління - це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого міститься область неефективного, небажаного. Поняття оптимального управління ще має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Досягнення оптимальності залежить від цільових установок, ідеалів, норм, програм та цінностей суб'єкта діяльності. На практиці принцип оптимальності проявляється в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку та становлення шляхів і способів оптимізації [127, с. 4, 14, 15, 53, 79].

Для соціальних систем також характерні такі принципи, як принцип неповної визначеності меж і умов управлінської роботи, принцип обмеженості інформації та принцип соціальної відповідальності.

Принцип неповної визначеності меж і умов управлінської роботи є наслідком того, що управлінська діяльність є відкритою системою, входи та виходи якої надзвичайно різноманітні. За цих умов особливого значення набуває особистий досвід управлінської роботи у певній галузі суспільної діяльності.

Суть *принципу обмеженості інформації* полягає в фактичній неможливості мати повну та точну інформацію про об'єкт управління, оскільки вона завжди обмежена як за обсягом відомостей - кількістю параметрів, так і за точністю кожного з них [14, с. 11]. Завдання управлінця - вміти максимально використовувати наявну інформа-

цію, канали її надходження та методи її первинної обробки, знаходити такі підходи і методи вирішення управлінських ситуацій, які найбільше задовольняли б її.

Цьому може сприяти організоване впровадження принципів релевантності інформації та одноразового введення інформації. Згідно з принципом релевантності інформації збільшення кількості інформації не підвищує якості рішень, тому необхідно розуміти різницю між релевантною інформацією, яка стосується конкретної проблеми, людини, мети або часу, та надлишковою інформацією і вміти відокремлювати одну від іншої [10, с. 203]. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно намагатися досягти її максимальної точності і відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційний фільтр. Суть принципу одноразового введення інформації полягає в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних завдань управління [21, с. 87]. Цей принцип сприяє створенню баз даних і накопиченню знань, розвитку інформаційних технологій, мереж електронних комунікацій.

Принцип соціальної відповідальності припускає, на відміну від юридичної відповідальності, певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій. Такий відгук перебуває поза вимогами, визначеними законом чи регулюючими органами, або перевищує ці вимоги [10, с. 144]. Цей принцип ще мало застосовується в Україні, і не тільки з вини організацій. На думку автора, необхідно не зменшувати можливості організацій щодо вирішення соціальних проблем, що зараз відбувається в Україні, а розширювати їх, але використовуючи не застарілі, а нові підходи й способи.

Можна виділити такі *принципи раціональної структури* управління: первинності стратегії перед структурою, загальні, ідеальної бюрократичної організації управління, спеціалізації, адаптації, федералізму, поділу праці, формалізації процедур та інституційної ідентичності.

Основним принципом раціональної структури управління є *принцип первинності стратегії перед структурою*, який сформульований А. Чандлером [10, с. 331] та передбачає, що “стратегія визначає структуру”, тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації повинна бути такою, щоб забезпечити реалізацію її стратегії. При зміні стратегії це має позначитися і на змінах в організаційній структурі.

Можна навести наступні *загальні принципи* раціональної структури управління [25, с. 339]: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості шаблів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному шаблі всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок у функціональ-

них вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; уникнення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд з кожної ланки управління.

Наведемо основні *принципи ідеальної бюрократичної організації управління* (за ідеологією М. Вебера) [11, с. 121-124]:

- вся діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне виконання завдань;

- організація будується за принципом ієрархії;

- діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання незалежно від виконавця;

- нормальне функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість впливу особистих міркувань та емоцій;

- служба в бюрократичній організації базується на відповідності кваліфікації обійманій посаді; службовці захищені від невмотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги років та успішної діяльності.

Більшість із зазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для систем управління соціальними системами.

У сучасній практиці управління широко використовується *принцип спеціалізації*, згідно з яким організації та підрозділи поділяються за їх особливостями [102, с. 40]. Це призводить до утворення цільових та функціональних органів, лінійних і допоміжних елементів. Лінійні елементи визначають, що і коли буде зроблене, тоді як допоміжні здебільшого виробляють рекомендації, як це можна зробити найкраще. Для вирішення проблем організації дії спеціалізованих підрозділів мають бути скоординовані.

Формуючи нові організаційні структури, доцільно дотримуватися *принципу адаптації*, тобто передачі нових підрозділів, які ще не набули сили та не здобули авторитету, на певний період їх становлення та адаптації під керівництво однієї з вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів [22, с. 229].

На рівні держави одним з провідних принципів раціональної організації є *принцип федералізму* (федеральний принцип організації). Він навіть відображений у назвах низки країн, наприклад, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина тощо. За П. Друкером, принцип федералізму - це такий підхід до децентралізації, коли і центр, і частини організації (місцевий рівень) "виконують справжні функції вищого управління" [11, с. 194, 195]. Послідовне застосування федерального принципу, з одного боку, означає, що

вище керівництво (центр) визначає головні цілі, організовує людські ресурси, призначає адміністраторів, обумовлює функції та обов'язки виконавців, встановлює еталони виміру ефективної діяльності, а з іншого, - що кожна частина організації має певну автономію. Основними перевагами застосування такого принципу є те, що це дає вищому керівництву можливість виконувати основні функції (реалізація стратегії та політики); сприяє розумінню на місцях функцій і рішень вищого керівництва, а також підготовці майбутніх кадрів вищого керівництва [11, с. 194, 195; 12, с. 196].

У будь-яких організаціях на всіх їх рівнях здійснюється *поділ праці*. Існують різні принципи такого поділу. По-перше, завдання організації традиційно поділяються на три категорії - роботу з людьми, предметами (устаткуванням, сировиною, інструментами), інформацією. По-друге, існують дві основні форми поділу праці - на компоненти загальної діяльності, тобто горизонтальний поділ праці, і з координації діяльності, тобто вертикальний поділ праці (саме він є сутністю управління) [10, с. 35, 40, 92, 93].

Для послаблення залежності організації від особистих якостей її членів, як правило, реалізується принцип *формалізації процедур*. Водночас Ф. Селзнік застерігає від поспішної формалізації процедур на стадії утворення організацій, коли відбувається її становлення і є загроза ізоляції керівництва від інших працівників тоді, коли такі контакти найбільш потрібні. В роботі організацій важливим також є дотримання *принципу інституційної ідентичності*, суть якого - у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням [22, с. 227].

З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип поділу на підсистеми, згідно з яким за більш слабкого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж у їх межах, поділ на підсистеми може бути природним та чітким [131, с. 300].

Важливе місце серед загальноуправлінських принципів належить *принципам цілепокладання*. Вони, як правило, є відображенням наших знань про закономірності цілепокладання. Розглянемо найбільш суттєві з них, а саме, принцип вибірконості, принцип єдності цілей, управління та відповідальності; принцип обмеження цілей; принцип конкретності та вимірюваності цілі, а також принципи побудови дерев цілей.

Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є основною передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи [132, с. 235]. Його реалізація означає чітке визначення цілей і функцій організації, побудову відповідної організаційної структури, розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності між всіма її вузлами управління.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем за рахунок кращого їх розуміння та якісного вирішення [133, с. 11].

Він орієнтує на досягнення найбільш можливої ефективності в деякій обмеженій області, і тільки потім - на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень.

З цим принципом можна ототожнювати і *принцип вибіркості*, суть якого, за Ч. Барнардом, полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі [22, с. 215, 216]. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні фактори функціонування організацій.

Принцип конкретності та вимірюваності цілі потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв (або критерію), які б дали змогу оцінити ступінь досягнення цілі [38, с. 3]. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління - контролю. Порушення цього принципу позбавляє управління певної гарантії досягнення визначених цілей. Тому навіть для неструктурованих проблем, які трапляються в соціальних системах, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії.

Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, в тому числі державного управління, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливу актуальності вивченню і реалізації *принципів побудови дерев цілей*. Останні являють собою набір правил, які передбачають розгляд різних альтернативних варіантів цілей; вилучення неважливих, недостатньо ефективних та не забезпечених достатніми ресурсами заходів; перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня [38, с. 103].

Принципи, безпосередньо пов'язані з людським фактором. Центральним фактором в процесах управління завжди є людський. Професіоналізм (відповідна професійна підготовка, постійна обізнаність зі станом справ, великий досвід у відповідній сфері управління), активність, ініціативність та працьовитість - ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього фактора. При цьому професіоналізм сьогодні неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності. До принципів, що безпосередньо пов'язані з людським фактором, можна віднести такі: стратегічного мислення, прийняття рішень, управління якістю рішень, ступеня свободи рішення, делегування повноважень, ініціативи, управління людьми, організації роботи керівника, єдиноначальності, першого керівника, функціональної дефініції, а також скалярний.

Принцип стратегічного мислення передбачає формування комплексного мислення з елементами: орієнтації на довгострокову

перспективу успішної діяльності; чіткого визначення мети організації та її пріоритетів; урахування сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності; ефективної організації робіт та контролю; вміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного фактора, уваги до змінних ситуацій та запровадження їх моніторингу; здатності до змін. Цей принцип є однією з основних передумов впровадження стратегічних підходів в управлінні [113, с. 38-40].

Виділено низку **принципів прийняття рішень**, а також відповідних вихідних положень - постулатів, які завжди можуть стати у пригоді при розгляді управлінських ситуацій та підготовці певних рішень, а саме [31, с. 97, 100; 38, с. 5, 53; 10, с. 199-203; 37, с. 27, 29, 75; 103, с. 136, 206; 122, с. 103]:

- люди значно відрізняються за інтенсивністю та особливостями виявлення волі в їх діях, і, таким чином, засобами прийняття власних рішень або вирішення проблем (принцип індивідуальності);

- прийняття рішень - це психологічний процес;

- приймати рішення, як правило, легко; важко приймати хороші рішення (принцип хороших рішень);

- щоб приймати рішення, замало тільки вміння і бажання, необхідно ще створити умови (політичні, суспільні, економічні, організаційні, часові) (принцип достатніх умов);

- альтернатива може бути предметом, відношенням або дією (принцип різноманітності альтернативи);

- необхідно виділити достатню кількість альтернатив, оскільки, якщо немає з чого вибрати, то фактично немає й рішення;

- процес прийняття рішень є інтуїтивним, таким, що ґрунтується на судженнях, або раціональним; відповідно способи прийняття керівниками рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних;

- до успіху приводить точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією (принцип професіоналізму);

- у процесі вибору особа, що приймає рішення, використовує систему правил, яка називається стратегією, програмою або планом вирішення завдань з урахуванням ризику;

- суб'єктивна ймовірність визначає вибір стратегії прийняття рішень (принцип суб'єктивної ймовірності);

- необхідне досягнення компромісу, тобто прийняття рішення з урахуванням усіх факторів, в тому числі небажаних (принцип компромісу);

- у деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором, наприклад, якщо має надійти необхідна інформація і фактор часу не є критичним;

- модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; особливостям та можливостям створення методів моделювання та експериментів, які проводяться на базі цих моделей; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг особи, що приймає рішення, її професійному рівню (принцип адекватності).

Принципи управління якістю рішень передбачають встановлення стандартів, відкрите спілкування, попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання [38, с. 242, 243; 103, с. 17]. Це один з базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності рішень, що приймаються.

На забезпечення достатньої гнучкості управління зорієнтовано **принцип ступеня свободи рішення**, який передбачає ступінь допустимості варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими, насамперед з рішеннями вищих рівнів управління [31, с. 93, 94].

Принцип делегування повноважень передбачає передачу обов'язків і повноважень людині, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Він забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не адресовуються на вищі організаційні рівні [10, с. 308; 21, с. 77; 129, с. II-43]. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Принцип ініціативи передбачає прояв творчого ставлення до процесу прийняття рішень, що "надає йому силу та енергію" [10, с. 68]. Для його застосування необхідно лише, щоб той, хто приймає рішення, був творчою особистістю.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а й застосовувати на практиці **принципи управління людьми**. Серед останніх доцільно виділити такі [21, с. 81; 22, с. 218; 103, с. 111, 112; 129, с. 45]:

- підтримка у підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей;

- активне використання методів посилення впливів у разі отримання бажаних результатів, і навпаки, зменшення впливів у разі отримання небажаних результатів;

- заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника;

- формулювання зрозумілих та обгрунтованих вимог;

- підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків з підлеглими;

- диференціація завдань та вимог до підлеглих (наштовхувати на думку тих, хто потребує підказки; давати поради тим, хто цього потребує; давати прямі вказівки, нагадувати про необхідність діяти некімітливим та неповоротким; категорично наказувати, наполегливо вимагати виконання поставлених завдань від тих, хто ігнорує поради, вказівок, рекомендацій);

- приведення у відповідність: завдань з інтелектуальними та фізичними можливостями виконавця; повноважень та відповідальності виконавця, тобто повноваження та відповідальність за ті чи інші дії не можуть перевищувати делеговані повноваження, але мають бути не меншими за них;

- створення такої рівноваги між мотивом та внеском, за якої всі члени організації згодні брати активну участь у її діяльності (визначений Г. Саймоном принцип участі).

Роль і відповідальність керівника організації, як правило, тим більші, чим вище рівень управління, до якого вона належить. Наведемо деякі з **принципів організації роботи керівника**, а саме: визначення місця організації в суспільстві та забезпечення її ефективного функціонування; сприяння сталому розвитку організації; аналіз ситуації навколо організації та передбачення її змін у майбутньому; розробка програм дій організації; спрямування і організація роботи колективу на досягнення окреслених цілей; організація всіх видів контролю; визначення ступеня ризику, з яким пов'язана реалізація прийнятих організацією рішень; залучення незалежних експертів до об'єктивного оцінювання результатів діяльності організації; впровадження сучасних технологій за напрямками діяльності організації; застосування наукових методів управління; організація ефективної системи управління персоналом; виконання представницьких функцій тощо. Всі розглянуті принципи виходять з основного призначення керівника - забезпечити ефективне функціонування та розвиток організації. Поряд із цим існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника. Серед них можна виділити принцип єдиноначальності, принцип першого керівника, принцип функціональної дефініції та скалярний, принцип лідерства [134, с. 17], згідно з яким більше шансів на успіх і лідерство має той, хто першим починає використовувати нові наукові напрацювання та технології.

Принцип єдиноначальності передбачає отримання працівником наказів тільки від безпосереднього начальника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша ймовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи [10, с. 68; 21, с. 74; 129, с. 44].

Відповідно до **принципу першого керівника** при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керів-

ником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати будь-яке питання або передоручати його підлеглим [21, с. 86].

Згідно з *принципом функціональної дефініції* чим чіткіше визначені для організації, підрозділу, працівника напрями і очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок слід очікувати в реалізацію цілей організації. Близький до цього принципу і *скалярний*, за яким чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним з підлеглих, тим більш ефективні процеси прийняття рішень та комунікації [129, с. 42, 43].

Основні принципи державного управління. Принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглянуті в низці робіт, зокрема в [3, с. 162-164; 4, с. 50-58; 12, с. 186-199]. Наведемо тільки ті з них, які, на думку автора, найбільше впливають на прийняття державно-управлінських рішень. Це принципи об'єктивності державного управління, принцип універсальності, принцип випереджаючого стану в державному управлінні, принцип демократизму, принцип поділу влади в державному управлінні, принцип законності, принцип оптимізації управління, а також структурні принципи державного управління.

Принцип об'єктивності державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил [12, с. 193]. Такий підхід потребує вивчення цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, їх можливостей, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, ведення постійного моніторингу усіх значних процесів (політичних, фінансових, виробничих, соціальних, інформаційних), що відбуваються в державі.

Згідно з *принципом універсальності* функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління (менеджменту) [2, с. 47]. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління, що принципово не відрізняються від аналогічних проблем менеджменту або недостатньо вивчені, використовувати відповідні напрацювання науки управління, в тому числі закономірності, принципи, теорії, концепції, ідеї, підходи, методи, прийоми, значна частина з яких розглянуті в даному розділі.

Принцип випереджаючого стану в державному управлінні має на меті перехід в управлінні від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Випереджувальний стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку [12, с. 379].

Принцип демократизму: у державному управлінні відтворює народовладдя, а саме, визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності [52, с. 76-83].

Принцип поділу влади у державному управлінні припускає поділ системи влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановленню недемократичного режиму, як правило, закріплюється в законах, насамперед у конституції [12, с. 196].

Принцип законності має на увазі пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави, правове регулювання державного управління та місцевого самоврядування, чітке дотримання всіма організаційними структурами та громадянами норм права. Він зумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління [12, с. 195]. З цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінського рішення, тобто прийняття управлінських рішень на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності чинним правовим актам [21, с. 71].

Принцип оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі державного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці [21, с. 71, 72]. Але такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що, наприклад, спостерігається в Україні, мають вживатися розважливо, виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи державного управління - це комплекс принципів, які систематизовані в роботі [12, с. 192, 197-199] таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей державного управління; структурно-функціональні, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

До загальних принципів державного управління можна також віднести принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріо-

ритету політики, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня [112, с. 43].

Комплексне врахування вищенаведених закономірностей, факторів вибору та принципів є запорукою прийняття ефективних державно-управлінських рішень і досягнення поставлених цілей державного управління.

2.3. Методологічні основи формування державно-управлінських рішень

Державному управлінню в Україні на сучасному етапі притаманна низка особливостей, що ускладнюють прийняття державно-управлінських рішень. Насамперед це пов'язано з реформуванням суспільних відносин та зниженням рівня життя значної частини населення країни, що, безумовно, призвело до зниження довіри до влади. Значною мірою порушено соціальну складову підтримки державно-управлінських рішень, яка за нормальних умов у багатьох випадках сприяла зниженню вимог до них та спрощенню їх реалізації. До того ж існують суттєві об'єктивні причини зниження рівня підготовки управлінських рішень через недостатнє ресурсне (кадрове, інформаційне, фінансове, матеріально-технічне) та науково-методичне забезпечення.

Багатьом державно-управлінським рішенням бракує професіоналізму і обґрунтованості. Про це опосередковано свідчать численні поправки, доповнення до законів та інших нормативно-правових актів центральних органів державної влади або їх зміни. Те саме стосується і програмно-цільових рішень (державних, регіональних, міжгалузевих, галузевих тощо). Рівень їх корекції, що здійснюється щорічно, дуже високий. І це не тільки через недостатнє фінансування. Більшість працівників апарату не мають спеціальної підготовки, а внаслідок постійної завантаженості в них бракує часу на таку підготовку. До того ж високим є рівень оновлення апарату. У практиці формування державно-управлінських рішень слабо використовуються напрацювання сучасної науки управління з притаманною їй і вже досить розробленою методологією системного аналізу та аналізу політики.

У зв'язку із цим особливого значення набуває ознайомлення зі світовим та вітчизняним досвідом розробки методології підготовки та прийняття управлінських рішень, і насамперед у тій її частині, що використовується при формуванні сучасних державно-управлінських рішень.

2.3.1. Загальні методологічні підходи до прийняття рішень

До основних факторів, що впливають на прийняття рішень, належать економічні, політичні, а також особисті інтереси суб'єкта

прийняття рішення [20, с. 98]. За Й. Кхолом, вибір рішення залежить передусім від очікування (суб'єктивної вірогідності) та корисності (суб'єктивної корисності) мети [9, с. 29].

Можна визначити три основні завдання, пов'язані з прийняттям управлінських рішень. Це виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці у процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників [135, с. 203].

Функцію прийняття рішень розглядають як процес, що складається з таких етапів: виявлення проблеми і накопичування інформації; її обробка та аналіз; розробка варіантів рішення (альтернатив); вибір оптимального або найкращого за певним критерієм рішення (альтернативи); узгодження та прийняття власне рішення; його реалізація. Фактично при прийнятті рішень визначається, що потрібно робити, і це зближує його з функцією планування [9, с. 60-62].

У роботі А. Васильєва [136, с. 104,105] рекомендовані емпірично обгрунтовані переліки засобів для різних етапів прийняття рішень. Наприклад, для етапу виявлення проблеми і накопичування інформації - це теорія вибіркового методу; кореляційний і факторний аналіз; експертні оцінки; фізичне і математичне моделювання; лабораторні експерименти. Для етапу вибору варіанта рішення характерне застосування економіко-математичних та евристичних методів; оптимізаційних методів; методів лінійного програмування і моделювання, теорії імовірності і статистичних методів. На етапі затвердження рішення і організації його виконання можуть застосовуватися теорія ризику та сітьове планування і управління.

Серед найбільш відомих правил вибору альтернатив (вирішальних правил) Б. Литвак виділяє наступні [38, с. 57,58]: принцип Парето, при якому після виділення та аналізу альтернативних варіантів відкидаються домінуючі рішення; метод пакетів, при якому для кожної альтернативи розраховуються значення єдиного комплексного критерію; правило максиміна, яке передбачає вибір альтернативи, що дає максимальний ефект при найменш сприятливих ситуаціях; лексикографічний вибір, при якому альтернативи оцінюються спочатку за найбільш важливим, а потім - за найменш важливим критерієм; методи на основі функції корисності альтернативного варіанта рішення.

Важливу роль при прийнятті рішень відіграє вибір його стратегії, тобто системи правил, програми, плану вирішення певної проблеми (завдання). Можна виділити дві групи стратегій прийняття рішень, а саме, алгоритмічні та евристичні. Перші - це системи алгоритмічних правил, які чітко визначені і дозволяють вибрати альтернативу за кінцеву кількість кроків, другі - сукупність інтуїтивних правил, принципів та прийомів, які не завжди дають змогу отримати оптимальні рішення, але значно спрощують задачу. Розрізняють внутрішню (розгляд ситуації як єдиного цілого і оцінювання

інтенсивності її властивостей) та зовнішню (порівняння аналогічних властивостей двох або більше ситуацій) евристичні стратегії. За Н. Карданською, “прагнучи пояснити поведінку людини, що приймає рішення, та відповісти на запитання, яку ж стратегію вона використовує у процесі вибору, все більше психологів досліджують евристичні стратегії” [31, с. 100, 105, 106].

Дуже важливим є також вибір індивідуального чи групового прийняття рішення. Існує думка, що групове ухвалення рішень краще, ніж індивідуальне, при розв’язуванні складних проблем, а в простих ситуаціях кращими є рішення однієї людини [2, с. 138].

У роботі [103, с. 16] наведено визначення технології прийняття рішень як відповіді на низку запитань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; у які терміни; в якій кількості; що це дасть) та їх погодження у просторі, часі, за ресурсами та виконавцями. Таке погодження передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана в результаті відповідей на вищезазначені запитання. Така інформація дає змогу дістати уявлення про ситуацію прийняття рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є у розпорядженні організації (або особи, що приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв’язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв для оцінки очікуваних результатів рішень [38, с. 52].

Як правило, вирішуючи проблеми в соціальних системах, зокрема в державному управлінні, для прийняття рішень необхідно виявити прийоми, за допомогою яких можна спростити проблему. До найпоширеніших з них належать: зведення до відомих типів ситуацій; спрощення аналізу ситуації; нехтування малозначними параметрами; пристосування до найближчого горизонту планування (зменшення періоду планування) [31, с. 75].

Здебільшого спрощення проблеми та її формалізація є необхідними умовами застосування методів теорії оптимальних рішень. Задачі, що розглядаються в цій теорії, поділяться на закриті і відкриті [31, с. 82]. Перші - це добре визначені задачі, до яких можливе застосування формальних методів пошуку оптимальних рішень. До подібних задач належать алгоритмічні, які, наприклад, розв’язуються на нижчих рівнях адміністративного управління. Відкритими є задачі, в яких відсутні достатні дані для застосування порівняльних оцінок альтернатив. Прикладами таких задач є інвестиційні, соціальні та ін.

Оптимальні рішення завжди є ефективними. Але на практиці, як вже зазначалося, найчастіше рішення приймаються за принципом обмеженої раціональності, а не оптимальності. Такий підхід змушує змінити й ставлення до ефективності управлінських рішень.

Наприклад, у роботі [9, с. 97] запропоновано вважати визначальним критерієм ефективності управлінської праці якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій певним керівником або колективом, який він очолює.

В управлінні до головних відносять аналітичні методи. Під останніми розуміється сукупність операцій, процесів і процедур підготовки та вироблення управлінських рішень, що можуть ґрунтуватися на застосуванні моделювання, в тому числі імітації за допомогою комп'ютерів, статистичного аналізу, залучення експертів, евристичних підходів тощо. Всі ці засоби спрямовані на підвищення обґрунтованості рішень [24, с. 9].

2.3.2. Підходи і методи вирішення проблем державного управління

Згідно з класифікацією сучасної науки управління, проблеми, що виникають у державному управлінні, здебільшого належать до слабкоструктурованих та неструктурованих. Вибираючи методи їх вирішення, доцільно скористатися висновками, отриманими в роботах [22, с. 277; 24, с. 54; 137, с. 11, 13], основні з яких наведені в табл. 2. 1.

Таблиця 2.1

Типізація проблем у суспільних системах та відповідні підходи і аналітичні методи їх вирішення

Тип проблеми	Характеристика проблеми	Основні методичні підходи	Аналітичні методи
Добре структурована	Суттєві залежності між елементами проблеми можуть бути відображені в кількісній формі	Дослідження операцій: - програмовані рішення - нормативна теорія рішень - модель поведінки "економічної людини"	Сітьові методи Графічні методи Лінійне програмування Нелінійне програмування Динамічне програмування Математичне моделювання Методи теорії масового обслуговування
Слабко-структурована	Проблема містить елементи як якісного, так і кількісного характеру	Системний аналіз: - непрограмовані рішення - моделювання - моделі поведінки як "економічної людини", так і "адміністративної людини"	Математичне моделювання Методи оптимізації Методи теорії ігор Імітаційне моделювання Аналіз "витрати-вигоди" Аналіз "витрати-ефективність" Методи типу дерева цілей
Неструктурована	Проблема містить лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими не визначені	Аналіз політики: - непрограмовані рішення - програмний аналіз - оцінювання - модель поведінки "адміністративної людини"	Аналіз чутливості Статистичні методи аналізу Методи соціології та соціальної психології Написання сценаріїв Соціальні експерименти Евристичні методи Методи типу дерева цілей

Основною особливістю слабкоструктурованих та неструктурованих проблем є можливість їх опису переважно в якісній формі, що призводить до необхідності використання методів системного аналізу, а також аналізу політики. Системний аналіз базується на відображенні соціальних об'єктів як систем разом з методами поведінської теорії прийняття рішень. Аналіз політики визначається як кваліфіковане застосування інтелекту до вирішення суспільних проблем, осмислення політики, яке спирається на багатогалузеву основу, що охоплює як природничі, так і суспільні науки [114, с. 41, 45]. Спочатку цей методичний підхід виник як узагальнений інструментарій формування та обґрунтування програмно-цільових рішень, але зараз фахівці під ним розуміють усю сукупність сучасних методів обґрунтування державно-управлінських рішень [24, с. 9, 10].

Розрізняють теоретичний та прикладний аналіз політики. Якщо завдання першого - це зрозуміти та пояснити політику, то другого - оцінити та змінити її. В аналізі політики найважливіша роль відведена оцінці управлінських впливів на суспільство, що спирається на застосування так званої раціональної моделі прийняття рішень. Остання містить постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір альтернатив її досягнення, визначення критеріїв їх оцінки, оцінку альтернатив (витрати-вигоди, сильні-слабкі сторони), а також моделювання з метою передбачення можливих наслідків вибраної альтернативи. Основними предметами оцінювання є потреби, процеси, наслідки та ефективність управлінських рішень [114, с. 72, 73, 76]. На рівні держави - це оцінювання наслідків прийняття державно-управлінських рішень та відповідних впливів.

Хороше уявлення про основні особливості програмних і непрограмних рішень дає порівняльний аналіз, проведений Г. Мурґедом і Р. Гріфіном (табл. 2.2) [2, с. 128].

Таблиця 2.2

Порівняльний аналіз характеристик програмних і непрограмних рішень

Характеристики рішень	Тип рішень	
	Програмне	Непрограмне
Різновид	Добре структуроване	Слабкоструктуроване або неструктуроване
Частота	Часто повторюване і шаблонне	Нове і незвичайне
Цілі	Чіткі, конкретні	Нечітко визначені
Інформація	Легкодоступна	Недоступна або частково доступна, не визначені джерела
Наслідки	Незначні	Важливі
Організаційний рівень	Низький	Високий
Термін вирішення	Короткий	Відносно тривалий
Основа для вирішення	Правила, набір процедур	Оцінка; творчий підхід

Для державного управління характерне широке застосування програмно-цільової організації. Розробляються і реалізуються численні програми і проекти державного, міжрегіонального, міжвідомчого, регіонального та відомчого рівнів. У роботі українського вченого Є. Кубка [138, с. 16-21] запропоновано 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 усіма притаманними йому елементами, а саме, 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. Його спрощеними модифікаціями є цільове (цільова переорієнтація, зміна організаційної структури або створення спеціальних цільових органів) і програмне управління (управління проектами). На середньому рівні реалізується програмно-цільове планування (розробляється цільова комплексна програма, але не створюється спеціальна система управління нею) та його спрощені модифікації: цільове (цільове спрямування планових заходів за відсутності програми як єдиного документа) і програмне планування. На нижчому рівні для вирішення численних оперативних і тактичних проблем державного управління використовується програмно-цільовий підхід (об'єднання цільового та програмного елементів у певній цільовій програмі) до управління та його спрощені модифікації: цільовий (підсилення цілепокладання без організаційних змін) і програмний (координація шляхом конкретизації термінів, виконавців, співвиконавців у програмах) підходи.

Дана концепція відображає важливу особливість державного управління, а саме використання програмно-цільової організації в різних формах її прояву на всіх його рівнях.

2.3.3. Методи прийняття рішень для добре структурованих проблем

Основним методологічним підходом до вирішення добре структурованих проблем є дослідження операцій, яке стисло можна охарактеризувати як застосування методів наукового дослідження до оперативних проблем організації [10, с. 71]. Цей підхід передбачає розроблення моделей відповідних ситуацій та застосування кількісних методів їх аналізу. Серед поширених задач дослідження операцій можна виділити такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних обсягів ресурсів за

умови, що їх зберігання потребує певних витрат; задачі обслуговування, які потребують встановлення певної послідовності; вибір маршруту й узгодження робіт у часі; задачі, пов'язані зі заміною застарілого устаткування; пошук рішення шляхом раціонального перебирання можливостей; задачі теорії ігор, які досліджують раціональні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

Чим більше проблем при прийнятті рішень можна сформулювати в явній формі, тим менше в управлінці потреби в спрощенні ситуації. Разом з тим, хоча дослідження операцій і є важливим у розвитку теорії прийняття рішень, воно все ж охоплює порівняно вузьке коло проблем, особливо на рівні державного управління. Взагалі, на думку фахівців, математичні методи лише допомагають тим, хто приймає рішення, надають їм науково обгрунтовані дані у доцільній та зручній формі [11, с. 272, 276; 31, с. 95; 133, с. 14].

Застосування математичних моделей при підготовці рішень щодо складних управлінських проблем узагальнено називають кількісними методами аналізу. Подальше їх поширення пов'язується із запровадженням комп'ютерних технологій. Оскільки поведінка соціальних систем лише дуже обмежено піддається аналізу цими методами, то відбувається переорієнтація на розробку більш широкої методології, де кількісний аналіз - лише один з елементів системного дослідження [10, с. 70; 22, с. 288].

Серед методів, що розроблені під добре структуровані проблеми і вже використовуються на практиці, можна назвати такі, як класичні математичні методи, математичне програмування, теорія ігор, кількісне прогнозування, зокрема аналіз часових рядів (експонента, крива Перла, крива Гомперця, регресійні та феноменологічні моделі) і каузальне (причинно-наслідкове) моделювання; нормативне прогнозування (метод блок-схем послідовностей виконання завдань, побудова дерев цілей та рішень, методи мережевого планування та управління); економіко-статистичні методи, теорія ймовірностей тощо [10, с. 236-243; 38, с. 82; 139, с. 83, 96]. Нижче наведена стисла характеристика найпоширеніших із них, у тому числі таких, що можна використовувати в процесі прийняття державно-управлінських рішень.

Метод блок-схем послідовностей виконання завдань (запропонований Г. Лінстоуном) розроблений як інструментарій оперативного планування і передбачає схематичне відображення всіх альтернативних варіантів послідовностей дій, виявлення етапів (блоків) у блок-схемі, наступний аналіз ресурсів та складностей з вилученням неконкурентоспроможних варіантів та гілок [38, с. 106, 107].

Методи мережевого планування та управління поєднують методи управління проектами, а також їх модифікації та базуються на побудові мережевих графіків. Найвідомішими із цих методів є метод

критичного шляху (виходить із точного визначення тривалості операцій) та метод оцінки і перегляду планів “PERT” (виходить із невизначеності тривалості операцій), які, власне кажучи, й відрізняються між собою різноманітними підходами до тривалості операцій. На сьогодні більше використовується метод критичного шляху [10, с. 632]. Останній зумовив появу спеціальної науково-прикладної галузі - управління проектами [128, с. 95], яка охоплює планування, організацію, контроль і регулювання виконання проектів, організації матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення проектів, оцінки інвестиційної привабливості різноманітних варіантів їх реалізації. Досить повно мережеві моделі описані, наприклад, у роботах В. Буркова та Д. Голенко. Ускладнення моделей даного класу, коли структура процесу може мати безліч альтернативних варіантів, привело до створення альтернативних мережевих моделей [109, с. 85, 86].

Методи горизонтальних та вертикальних матриць рішень застосовуються в нормативному прогнозуванні [38, с. 135, 136]. Перший з них слугує для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонуються для досягнення цілей, а також для оптимального розподілу ресурсів при заданих обмеженнях. У двовимірній матриці один її вимір може бути відведений основним проблемам, а другий - ресурсам для їх вирішення. У тривимірній матриці один вимір може бути відведений цілям, другий - ресурсам, третій - часу виконання. Метод вертикальних матриць рішень призначений для дослідження переміщення технологій по вертикалі.

Серед так званих *емпіричних методів* найпоширенішими є *методи стандартизації* (розроблення і впровадження стандартів) і *типізації* (розроблення і впровадження типових організаційних структур управління, типових штатів управлінських працівників та ін.) [140, с. 3].

2.3.4. Методи прийняття рішень для слабкоструктурованих проблем

Основним методологічним підходом до вирішення слабкоструктурованих проблем є системний аналіз. Останній започаткований на початку 1961 р. і вперше був широко впроваджений у системі “планування, програмування, фінансування” (PPBS). Згадана система охоплює такі етапи: визначення функцій системи і шляхів їх забезпечення (планування); виділення систем і підсистем (програмування); розподіл фінансів (фінансування). Моделі системного аналізу близькі до логічних, які властиві особі, що приймає рішення [22, с. 278].

Системний аналіз було оголошено інструментом, що забезпечує науковий підхід до оптимального розв’язування задач в інтересах досягнення найвищої ефективності. Одна з перших та найбільш

вдалих спроб розв'язання таких задач належить Д. Форрестеру, який запропонував метод динамічного моделювання [11, с. 292, 293]. Іншим відомим методом системного аналізу є метод імітаційного моделювання, який передбачає побудову для певної системи такої моделі, що адекватно відображає внутрішню структуру цієї системи, а також перевірку поведінки моделі в часі з використанням сучасних комп'ютерних технологій [14, с. 117-119]. Модель описується за допомогою спеціалізованої мови моделювання. Власне моделювання включає такі етапи: аналіз вербального опису системи з метою виділення взаємодії її окремих елементів; побудову діаграми причинно-наслідкових зв'язків; побудову діаграми потоків і рівнів; запис рівнянь динаміки моделі на підставі діаграми потоків і рівнів; верифікацію моделі. Імітаційну модель можна використовувати для оцінки результатів передбачуваних управлінських рішень і можливого вирішення різноманітних управлінських проблем.

Різновидом системного аналізу є структурно-функціональний, який базується на аналізі організації як системи, що складається з елементів і підсистем та їх структурних взаємовідносин. Метод структурно-функціонального аналізу дістав розвиток у роботах Т. Парсонса і Р. Мертона [11, с. 221, 223].

Ще однією групою методів системного аналізу є ситуаційне моделювання, яке є одним з перспективних засобів створення моделей прийняття рішень, що дає змогу використовувати змістовні відомості про конкретні ситуації і відображати реальну динаміку процесів функціонування систем [14, с. 110]. Він ґрунтується на таких принципах: можливості класифікації ситуацій для широкого класу великих систем (кожному класу відповідає рішення, оптимальне з погляду критерію функціонування даного об'єкта); ідеї такого опису об'єкта, що забезпечує достатню формалізацію проблеми управління ним (використовуються спеціальні мови); розробці моделі об'єкта на основі навчання прийняттю рішень, здійснюваного або експертом, або на основі досвіду вирішення задач управління, що накопичується самою ситуаційною моделлю в процесі функціонування (навчання полягає у формуванні моделі об'єкта, а після цього - моделі прийняття рішень).

Широкого визнання набули методи типу дерева цілей, де під терміном "дерево цілей" розуміємо ієрархічну систему споріднених цілей (уперше запропонований С. Черчменом) [141, с. 182]. Цей метод зорієнтований на структурування головних цілей у наступній послідовності [11, с. 284, 285]: 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 за-

стосуванні даного методу велике значення має максимальне використання кількісного аналізу. Різним цілям і підцілям, якщо це можливо, надають 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 кількісною 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 низці досліджень, наприклад при прогнозуванні, доцільно будувати дерево проблем. Видатний український учений В. Глушков запропонував термін “прогнозний граф”, який дає можливість точніше визначити поняття дерева як зв’язного графа [14, с. 56].

У роботі відомих учених Т. Сааті і К. Кернса описано метод аналізу ієрархій, в основу якого покладено метод дерева цілей [37]. Суть методу - в розподілі пріоритетів та ресурсів за ітераційною схемою кількох прямих (із вершини дерева цілей до завдань, тобто зверху вниз) та зворотних проходів (від завдань до вершини дерева цілей, тобто знизу вверху) по дереву цілей. Метод передбачає кілька етапів. На 1-му етапі здійснюється структуризація проблем у вигляді ієрархій або мереж, на 2-му, починаючи з нижніх рівнів ієрархії, складаються матриці попарних суджень щодо пріоритетності гілок дерева, причому здійснюється перехід від якісних оцінок до кількісних критеріїв (за шкалою 1-9). На 3-му етапі здійснюється розрахунки та узгодження показників пріоритетності для всіх гілок ієрархії дерева, на 4-му - пряме, а на 5-му - зворотне ітераційне узгодження дій та необхідних ресурсів. Після цього 4-й та 5-й етапи можуть повторюватися, поки не буде здобутий задовільний результат.

Одним із різновидів дерева цілей, який використовується для вибору найкращого напрямку дій з можливих варіантів, є метод дерева рішень. У цьому методі кількісні показники використовуються для прийняття рішень і застосовується схематичне зображення проблеми прийняття рішень [10, с. 238]. Для оптимізації рішень будується дерево рішень та оцінюється ймовірність альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також корисність того чи іншого варіанта наслідків, яка визначається деревом рішень. Останнє може мати два типи вершин, одна з яких відповідає акту прийняття рішення особою, що приймає рішення, - його вибору, а друга - відображає ситуації, які повністю не підконтрольні особі, що приймає рішення. Гілки дерева рішень відображають прийняті управлінські рішення [38, с. 157].

Поширеним сучасним методом дослідження кількісних взаємозв’язків економічних об’єктів та процесів є економетричне моделювання, яке передбачає побудову спеціальних моделей систем мате-

матичних рівнянь та нерівностей, що описують залежності між найбільш суттєвими параметрами економічних систем. Серед економічних моделей найбільш відомою є “модель відтворення”, розроблена Л. Клейном і А. Гольдбергером [22, с. 265]. Дослідження і побудова моделей іншого напрямку економетрії базуються на аналізі балансу витрат і випущеної продукції (аналіз “витрати-випуск”), запропонованому Нобелівським лауреатом В. Леонтьєвим. Побудова економічних моделей містить такі етапи: специфікація (формалізація опису економічної системи математичними рівняннями); ідентифікація (знаходження значень параметрів рівнянь); верифікація (визначення ступеня адекватності моделей реальним економічним процесам); передбачення (процедура оцінки за допомогою моделі можливих результатів передбачуваних рішень).

2.3.5. Методи прийняття рішень для неструктурованих проблем

Сучасній науці управління притаманне становлення і розвиток підходу, що дістав назву “аналіз політики”. Аналіз політики - це підхід до дослідження широкого кола кількісних та якісних обставин і чинників (економічних, політичних, соціальних, організаційних, інформаційних та інших), пов’язаних з реалізацією запропонованих курсів дій. Цей термін інколи використовується як узагальнюючий для характеристики всієї сукупності сучасних методів обґрунтування державних рішень. За визначенням відомого американського фахівця в галузі засобів обґрунтування рішень Е. Квейда, це - “будь-який вид аналітичних досліджень, що генерують і подають інформацію таким чином, щоб покращити основу для винесення суджень керівниками, відповідальними за розробку політики” [24, с. 58].

Аналіз політики не пов’язаний з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем (математичних, імітаційних тощо). Він розроблений спеціально для обґрунтування рішень у сфері державного управління і покликаний доповнити або замінити більш формалізовані засоби “системного аналізу” і “дослідження операцій” [24, с. 59]. У процесі “аналізу політики” досліджуються: законодавчі акти і співвідношення політичних сил; програми органів влади; особливості розвитку приватного сектора; можливі конфлікти запропонованих програм з іншими; політичні наслідки рішень; організаційні аспекти; питання збирання інформації; проблеми впровадження тощо. В “аналізі політики” більша увага приділяється не побудові чіткої методичної схеми, властивій “системному аналізу”, а дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив. На державному рівні - це спроба впорядкувати вироблення урядових рішень у сферах,

де не діють кількісні оцінки та критерії; де домінують суб'єктивні судження, що враховують інтереси впливових політичних та суспільних угруповань [24, с. 59].

Аналіз політики можна порівняти з кібернетичним методом “чорної скриньки”, згідно з яким об'єкт в умовах відсутності або недостатності інформації про нього оцінюється за зовнішніми ознаками, що є результатами певної діяльності або реакцією на зовнішні впливи. Водночас для розуміння механізмів управління соціальними системами необхідне глибоке знання їх структурної та функціональної будови, а це можуть забезпечити тільки їх системні дослідження. Таким чином, аналіз політики і системний підхід взаємодоповнюють один одного.

Можна виділити низку рис, притаманних аналізу політики, зокрема: спрямованість на суспільні проблеми та державну політику, в тому числі на її покращання і зміну в конкретних умовах; пізнавальний характер (вивчення і осмислення); колективне здійснення; ретельний підхід до аналізу проблем; врахування напрацювань як природничих, так і суспільних наук, професійної майстерності та здорового глузду; ролі суб'єктивних і політичних факторів, які пов'язані з владою, впливом та інтересами. Аналіз політики, як правило, передбачає дослідження моделі політичного процесу, що включає в себе складові політики і відображає її зміст та вплив [114, с. 41-50].

Аналізуючи політику соціальної системи (організації), зокрема на стадії стратегічного планування її розвитку, все частіше використовують метод SWOT-аналізу, який названо за першими буквами слів: S - сили, W - слабкості, O - можливості, T- загрози [103, с. 171]. Ідея методу - у докладанні зусиль щодо перетворення слабкості на силу та загроз у можливості, а також розвитку сильних сторін у межах можливостей. SWOT-аналіз застосовується за такою схемою: вивчення сил (переваг організації в якихось областях) **а** вивчення слабких сторін організації **а** вивчення факторів впливу на організацію (політичних, соціально-економічних, правових, технологічних та ін.) з метою прогнозування загроз та їх своєчасного попередження **а** вивчення можливостей організації (ресурсний потенціал, технологічний рівень), необхідних для попередження загроз, зменшення слабкостей та збільшення сил **а** погодження сил з можливостями для формування реальної стратегії.

Виділяють чотири головні інструменти політики [114, с. 35], зокрема інформаційний (пов'язаний з наданням та збиранням інформації, консультуванням тощо), який відносять до м'яких засобів впливу; фінансовий (пов'язаний з економічними важелями впливу), що може здійснюватися як м'якими (пільги, дотації, дозволи, цільові інвестиції), так і жорсткими (заборони, штрафи, ліміти) засобами впливу; владний (влада, повноваження, здатність держави заборо-

няти і 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.

Найпоширенішим на сьогодні засобом реалізації політики є програмно-цільовий підхід, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою спеціальних програм. Програмно-цільовий підхід охоплює наступні етапи і дії [140, с. 13]:

- структурування проблеми, тобто її розклад на підпроблеми;
- визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програму вирішення проблеми;
- оцінку пріоритетності і послідовності програмних заходів, а також поділ ресурсів між ними;
- розроблення механізму управління виконанням програми вирішення проблеми;
- створення організаційної системи управління програмою;
- використання на різних етапах реалізації програми широкого спектра сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, мережеских засобів планування і управління, фінансового аналізу та інвестиційного проектування, програмного аналізу.

Програмний аналіз застосовується при дослідженні альтернативних рішень за програмами і являє собою дослідницький процес перевірки обґрунтованості тверджень щодо причинних взаємозв'язків між заходами уряду та їх результатами. Він здійснюється в різних формах і на основі різноманітного методичного інструментарію, що доповнюється останнім часом “програмною оцінкою” та “аналізом політики” і деякими іншими новими засобами. На сьогодні програмний аналіз залишається одним з основних елементів програмно-цільового підходу поряд із побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Такий аналіз охоплює всі етапи програмного проектування, а саме: формулювання проблеми; визначення мети та основних параметрів (показників) відповідної програми; виявлення альтернатив; визначення витрат; оцінку результатів; порівняння альтернатив та вибір однієї з них для наступної реалізації [24, с. 9, 10, 66].

Для порівняння альтернатив використовують методи, засновані на докладному вивченні “входів” і “виходів” програми (проекту, рішення). Найчастіше використовуються методи типу “витрати-користь”, які передбачають кількісне відображення витрат та їх зіставлення з очікуваними результатами. Серед інших методів порівняння альтернатив можна згадати методи “витрати-мета” і “витрати-обмеження”. За допомогою першого можна простежити вплив кількісних

змін результатів на величину витрат для їх досягнення, за допомогою другого - вплив внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру на величину витрат на неї [24, с. 83-87].

На відміну від програмного аналізу, програмна оцінка застосовується для виявлення фактичних результатів програм, що або завершені, або перебувають на стадії здійснення. Розрізняються оцінка виконання і оцінка наслідків [24, с. 89-97]. **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.

Метод підготовки уявлень про проблему, який передбачає їх виклад у письмовому вигляді, дістав назву метода сценарію [14, с. 51, 52]. Цей метод, який вперше застосований Г. Каном, дозволяє оцінити найбільш імовірний розвиток подій і можливі наслідки рішень [38, с. 139, 140]. За сучасним визначенням, сценарій - це будь-який документ, що містить аналіз певної проблеми або пропозиції з її вирішення чи розвитку системи незалежно від того, в якій формі він поданий (тобто узгодження дій з конкретними термінами не обов'язкове). Сценарій передбачає не тільки вербальний опис, а й результати техніко-економічного та статистичного аналізу з певними висновками. Сценарій є попередньою інформацією, на базі якої здійснюється подальше прогнозування та планування. Він дає змогу дістати уявлення про розвиток проблеми і розпочати формалізацію її опису із застосуванням експертного опитування та інших засобів системного аналізу.

Серед різновидів реалізації методу - отримання погодженої думки (фактично одна з реалізацій методу Дельфі); процедура незалежних сценаріїв (їх складання окремо за кожним з аспектів та процедур їх погодження); використання матриць взаємодії (метод, розроблений Гордоном і Хелмером, який передбачає експертну оцінку потенційних взаємовпливів подій та наступну оцінку ймовірності цих подій). Існує методологія складання сценаріїв, яка припускає попереднє визначення простору параметрів, що характеризують систему. Ці простори будуються для послідовних дискретних інтервалів часу.

К. Абт, Р. Фостер і Р. Пі запропонували метод розробки сценаріїв [38, с. 142-145], який передбачає:

- відбір тільки тих змінних, що безпосередньо стосуються розвитку даної системи;
- аналіз розвитку ситуації з використанням прогнозів експертів;

- визначення для кожної змінної відповідної вербально-числової шкали;

- обчислення всіх значень парних взаємовпливів між змінними (в матричному вигляді);

- перехід (у разі потреби) до подання сценарію у вигляді змістовного опису, що зручно для підготовки звітів;

- розгляд за вищенаведеною схемою кількох альтернатив можливого розвитку ситуації, що дає змогу більш повно оцінити критичні ситуації щодо прийняття рішень.

У сучасному управлінні однією з основних груп методів оцінки альтернатив при прийнятті рішень є методи експертних оцінок, що широко використовуються при прогнозуванні, визначенні пріоритетів на всіх етапах програмного аналізу тощо. Обґрунтування об'єктивності методів базується на припущенні, що індивідуальна експертна оцінка відображає досвід і знання експерта про об'єктивну дійсність. Припускається, що за певних умов (близькість розподілу оцінок для двох аналогічних за складом груп експертів) колективна експертиза надійніша, ніж думка окремого експерта [14, с. 52, 53]. Експертиза, як правило, проводиться за такими етапами: формування мети експертизи; розробка процедури опитування; формування групи експертів; опитування; аналіз і обробка інформації [38, с. 124].

У роботі В. Волкової, В. Воронкова, А. Денисова [14, с. 53] розглянуті два основних підходи до експертних оцінок. Перший з них передбачає достатнє забезпечення інформації при вирішенні проблеми, за якого експерт виступає або як джерело інформації, або як її вимірювач. Другий підхід виходить із недостатності інформації для запропонованих гіпотез, у зв'язку з чим у цій ситуації в основному повинна застосовуватися якісна обробка експертних оцінок, оскільки використання засобів усереднення може призвести до великих помилок. Останнім часом у методології експертних оцінок використовується математичний апарат теорії вимірів.

До методів отримання кількісних експертних оцінок належать методи безпосередньої оцінки; метод лотерей та ін., до методів отримання якісних експертних оцінок - метод експертної класифікації (встановлення та прийняття класів, категорій, рівнів); метод парних порівнянь; метод ранжирування альтернативних варіантів; метод векторів переваг (у разі потреби отримання колективного експертного ранжирування); метод дискретних експертних кривих [38, с. 178-182].

Далі наведено поширені методи колективної експертизи, а саме, метод координації за допомогою комісій, метод мозкового штурму, метод Дельфі та методи типу "прогнозного графу". Основні проблеми, які виникають у процесі колективної експертизи, - це розроблення спеціальних прийомів та процедур проведення експертизи; організація обміну інформацією між експертами; погодження протилежних поглядів, пошук компромісу [38, с. 83]

У державному управлінні широко використовується *метод координації за допомогою комісій* (розглянутий Л. Гюліком), який являє собою приклад практичного підходу до використання колективної думки експертів при підготовці та прийнятті рішень. Великий досвід роботи різних постійних та спеціальних комісій (комітетів, рад, цільових робочих груп) свідчить про їх ефективність, що проявляється у кращому сприйнятті нових ідей та реалізації державної політики, особливо в незвичайних управлінських ситуаціях, при формуванні політики, здійсненні контролю [11, с. 152,153].

Метод мозкового штурму (мозкової атаки, конференції ідей, колективної генерації ідей) є “засобом систематичного тренування творчого мислення”, спрямованим на “відкриття нових ідей і досягнення згоди групи людей на основі інтуїтивного мислення” [14, с. 50]. Мозковий штурм проводиться за певними правилами, а саме, забезпечується максимальна свобода висловлювання учасниками під час обговорення нових ідей з певної проблеми без їх критики та ігнорування. Після завершення генерації ідей певною особою або групою осіб відбираються найбільш реальні й обґрунтовані ідеї та пропозиції як альтернативи вирішення проблеми.

Метод Дельфі (запропонований О. Хелмером) - це ітеративна процедура при проведенні мозкового штурму, спрямована на підвищення об'єктивності результатів за рахунок використання зворотного зв'язку шляхом ознайомлення експертів із результатами попереднього туру опитування, а також урахування цих результатів при оцінці значимості думок експертів [14, с. 54, 55]. На практиці цей метод, як правило, реалізується або в найбільш спрощеному варіанті шляхом організації кількох ітерацій мозкового штурму, або у складнішому - шляхом індивідуальних опитувань за задалегідь розробленою анкетною та ознайомлення експертів з результатами її обробки на кожному етапі опитувань. При цьому можуть використовуватися вагові коефіцієнти значимості думок експертів.

Розвитком методів експертних оцінок є *методи типу “прогнозного графу”* (Паттерн, Глушкова тощо) та матричного аналізу (Квест, Юнеско та їх модифікації). В. Глушков запропонував метод, в основу якого покладена ідея розвитку засобів колективної експертної оцінки шляхом поєднання цілеспрямованого багаторівневого опитування з розгортанням проблеми в часі.

У процесі розробки управлінських рішень необхідним елементом є прогнозування їх можливих результатів, що, в свою чергу, вимагає достатньої якості прогнозу. В основному в сучасних дослідженнях використовується експертне прогнозування, якість якого визначається компетентністю експертів; якістю інформації, що надається експертам; рівнем методів і процедур розробки прогнозу; якістю інформації, що отримана в результаті експертизи. Для

оцінки прогнозу використовуються два типи методів: диференціальний (оцінка наборів якостей окремих складових прогнозу) та інтегральний (узагальнена оцінка якості на базі оцінки якості прогнозу за окремими критеріями) [38, с. 129].

Узагальнені результати огляду літератури за темою досліджень наведені у дод. А. На його підставі можна виокремити основні тенденції досліджень, що безпосередньо стосуються формування управлінських рішень державного рівня. В роботі З. Лана та К. Андерс виділена сучасна парадигма досліджень проблем державного управління, яка систематизує актуальні напрями досліджень у цій сфері і визначає основні їх аспекти, зокрема політичний, правовий, історичний, менеджерський, етичний та інтегрований. Сучасні досягнення науки державного управління реалізуються за допомогою відповідних управлінських рішень, які є одним із головних інструментів будь-яких перетворень та інновацій у сфері управління. Основи теорії та практичні підходи до застосування таких рішень викладені в роботах Г. Вайриха і Г. Кунца, Д. Гвішіані, С. Гукаї і Н. Слака, П. Друкера, Л. Євланова, Н. Карданської, В. Кнорринга, Г. Кунца і С. О'Доннела, Б. Литвака, М. Месаровича, М. Мескона, Г. Райта, Д. Розеблюма, Л. Ру і Л. Байєрса, Д. Ру і Д. Сульє, Г. Саймона, С. Саркіяна, Ю. Тихомирова, Е. Турбана і Д. Мередіта, Р. Фатхутдінова, Д. Шумана і Д. Олафса та ін. Удосконалюється цей інструмент з метою підвищення ефективності такими основними шляхами:

- модернізацією моделей і методів прийняття управлінських рішень (роботи Е.Бруцького і Л. Смирнова, О. Венделіна, М. Еддоуса і Р. Стенсфілда, О. Єлчанинової, В. Волкової, В. Воронкова і А. Денисова, Р. Мак-Говена та ін.);

- розвитком механізмів їх упровадження в практику управління (роботи Р. Акоффа, І. Ансофа, В. Врума, Й. Кхола, М. Комкова, Ч. Ліндблома, С. Мосова, Л. Пала, Л. Планкетта і Г. Хейла, Т. Сааті і К. Кернса, В. Силова, Е. Смирнова, Р. Тейлора і М. Вереш та ін.);

- посиленням програмно-цільового аспекту прийняття рішень (роботи В. Буркова і Д. Новікова, О. Воронкова, В. Єфремова, М. Льїна, І. Лукманової та В. Шапіро, Д. Клілана і В. Кінга, М. Комкова, Є. Кубка, Д. Моррісея, Х. Решке і Х. Шелле, Ю. Шарова, Ю. Шкворца та ін.);

- посиленням організаційного та організаційно-правового аспекту прийняття рішень (роботи А. Васильєва, Р. Васильєва, І. Володимирової, Б. Лазарева, Н. Нижник і О. Машкова, А. Пригожина, О. Страхової, В. Цветкова і В. Авер'янова, Г. Щокіна та ін.);

- створенням і застосуванням систем підтримки прийняття рішень (роботи В. Ситника, В. Троня, Е. Турбана і Д. Мередіта та ін.).

2.4. Визначення перспективних напрямів досліджень формування державно-управлінських рішень

Аналіз стану теоретичних та методологічних напрацювань щодо формування державно-управлінських рішень дає змогу зробити наступні висновки.

Держава, а відповідно й державне управління, є надзвичайно складними соціальними системами, яким властиві масштабність, відкритість, динамічність, самоорганізація (синергетика). Для системи державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - відповідні органи державного управління. Досліджувати проблеми державного управління та формувати державно-управлінські рішення можна, використовуючи основні теоретичні та методологічні напрацювання науки управління, насамперед універсального характеру або отримані при дослідженні великих соціальних систем (організацій). З точки зору предмета досліджень даної роботи найбільший інтерес становлять наступні теоретичні та методологічні положення і моделі:

- більш чітке визначення державного управління як об'єкта окремої галузі науки державного управління;
- виділення теорії прийняття державно-управлінських рішень як однієї з найважливіших складових науки державного управління;
- застосування системної філософії як нової парадигми з притаманним їй комплексним використанням напрацювань багатьох наук у межах концепцій теорії систем, що дістали назву системного підходу;
- поширення ситуаційного підходу як одного з сучасних інструментів дослідження, зокрема загальної схеми його застосування (уявлення про процес управління; передбачення можливих результатів управлінських впливів; правильне розуміння ситуації та передбачення можливих змін унаслідок дій; використання системного підходу для знаходження найбільш ефективних управлінських впливів);
- органічне поєднання системного та ситуаційного наукових підходів як гарантія зв'язку між сучасним станом науки управління та її майбутнім;
- розгляд організацій як комплексних відкритих соціальних систем, сукупності взаємозалежних елементів - підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, зорієнтовані на досягнення певних цілей;
- системний розгляд управлінської діяльності (менеджменту) як основного способу організації та реалізації управління;
- ієрархічна багаторівнева впорядкованість структур соціальних систем;

- аналіз суб'єкт-об'єктних управлінських відносин як універсальної моделі для соціальних систем різних рівнів (у вигляді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому вигляді являє собою суб'єкт управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому вигляді являє собою об'єкт управління; у своїй взаємодії суб'єкт та об'єкт управління утворюють процес управління);

- розгляд управління як системи, входами якої є параметри вирішуваної проблеми, виходами - управлінські рішення і відповідні управлінські впливи (дії), а зворотним зв'язком - інформація про відповідність цих рішень і впливів очікуваним результатам вирішення відповідних управлінських проблем;

- розгляд управління як неперервного циклічного процесу; циклів управління - як стандартного набору певних функцій управління (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття рішень); функцій управління - як управлінських процесів;

- універсальність процесу управління (наявність мети, основних функцій управління, встановлення конкретного терміну, спрямованість на певний об'єкт управління - діяльність, процес, ситуацію, проблему);

- конкретність управлінської діяльності у циклах управління (багатоманітність суб'єкта управління, об'єкта управління та управлінських впливів набуває на циклах управління конкретності, тобто виділяється певна управлінська проблема, орган управління, що її вирішує, та конкретні органи управління, організації й окремі громадяни, яких стосуються дані управлінські рішення);

- схожість реалізації управлінських функцій та їх окремих складових у різнорівневих спеціальних системах;

- наявність теоретичного обґрунтування реалізації управлінських функцій та прийняття відповідних рішень (теорії стратегічного планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень);

- концепція прикладного, інформаційного характеру управлінської діяльності;

- концепція виділення основних стадій (фаз) управлінської діяльності (стадії: оцінка управлінської ситуації; визначення цілей; виявлення проблем, які потребують вирішення; планування дій щодо їх вирішення; підготовка і прийняття відповідних управлінських рішень; організація виконання прийнятих рішень; контроль за їх виконанням);

- виділення основних форм державно-управлінської діяльності (правова, організаційна, процесуальна);

- альтернативна концепція системного розгляду управлінської діяльності у вигляді трьох підсистем (управлінський працівник; управлінська ситуація; управлінський процес);

- виділення основних проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин у системі державного управління, а саме: забезпечення охоплення суб'єктом державного управління різноманітності об'єкта управління; підвищення ефективності діяльності суб'єкта управління; регулювання багатоманітності системи державного управління;

- розгляд планування цілей розвитку (стратегічного планування) як одного з найважливіших завдань управлінської діяльності;

- концепція розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій;

- наявність моделі раціонального прийняття рішень (діагностування проблеми, формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, оцінка альтернатив, кінцевий вибір);

- концепція обмеженої раціональності рішень, суть якої - в задоволенні не оптимальними, а досить хорошими рішеннями або такими, за допомогою яких можна якось вирішити проблему);

- застосування методу дерева цілей як базової моделі структуризації цілей;

- наявність системності рішень, зокрема їх ієрархії, що притаманна структурам управління соціальними системами;

- розгляд основних завдань, пов'язаних із прийняттям управлінських рішень, а саме: виділення функції прийняття управлінських рішень; координації співпраці в процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної роботи керівників;

- визначення правила вибору альтернатив при прийнятті рішень;

- розгляд управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу як усталений підхід до їх аналізу та синтезу;

- концепція алгоритмічних (програмованих) та евристичних (непрограмованих) стратегій прийняття рішень;

- класифікація управлінських проблем на структуровані, слабкоструктуровані і неструктуровані та віднесення до них відповідних методів прийняття рішень на основі дослідження операцій, системного аналізу й аналізу політики.

Цей перелік зовсім не вичерпний. Водночас він охоплює базові положення, спираючись на які можна визначити наступні вихідні умови та вимоги до досліджень формування ДУПР:

- розгляд держави як великомасштабної соціальної системи, а державного управління - як відповідної системи управління - суб'єкта управління, об'єктом управління для якої є все суспільство;

- аналіз та синтез ДУПР як невід'ємної складової державно-управлінського процесу, елемента й результату державно-управлінських відносин;

- урахування при формуванні ДУПР цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності;

- використання системного, процесного та ситуаційного підходів на всіх етапах досліджень із притаманними їм широким застосуванням структурно-логічного моделювання та досягнень багатьох наук у межах концепцій теорії систем;

- покладення в основу досліджень формування ДУПР теоретичних моделей суб'єкт-об'єктних відносин (універсальна модель управлінського циклу) та відображення суб'єкта (модель управлінського процесу, що складається з функцій управління; моделі управлінських функцій; дерево базових елементів управління) і об'єкта (загальні моделі діяльності; моделі конкретизації діяльності) управління;

- урахування при формуванні ДУПР: концепції розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій; впливу на ефективність прийняття рішень численних факторів і відсутності загальних рецептів для вирішення цієї проблеми.

Для посилення в даній роботі спрямованості досліджень на можливість їх ефективного застосування в практиці державного управління необхідно звернутися до аналізу сучасного стану формування ДУПР, передусім програмно-цілових та нормативно-правових, і визначити проблеми, які потребують вирішення.

При формуванні програмно-цілових ДУПР, як правило, найбільш утрудненими є: визначення мети; формування дерева цілей; розподіл пріоритетів; визначення структури (побудови) програми (проекту, концепції) в частині вибору основних завдань (проектів, положень), а також етапів виконання програми, та особливо їх термінів.

Визначення мети програмно-цілових ДУПР фактично означає вибір напряму розвитку певної сфери або проблеми діяльності держави. З вибору мети починається будь-яка діяльність, оскільки він безпосередньо пов'язаний з прогнозуванням розвитку останньої. Таким чином, вибір мети потребує моделі розвитку певної діяльності, причому зручної для використання. Можна побудувати таку модель або як загальну теоретичну, або для конкретного об'єкта управління. Відомі спроби побудувати загальні моделі для будь-якого об'єкта управління, які розширюють наше уявлення про процеси розвитку, але такі моделі поки що широко не використовуються на практиці.

Формування дерева цілей - це творчий процес, який досить легко (за наявності певних навичок та хорошому знанні предмета) реалізується для простих проблем і помітно ускладнюється від рівня до рівня (за ієрархією від мети через цілі нижчого рівня до завдань) у випадку структурування цілей для складних проблем. Причому цей процес ще більше ускладнюється на стадії розподілу пріоритетів.

Взагалі, для дуже складних проблем з численними цілями та завданнями дерево цілей має формуватися з використанням комп'ютерних технологій. Це робиться за допомогою спеціальних програмних засобів при розробці уніфікованих проектів у багатьох галузях суспільної діяльності. При розробці програм державного рівня, що, як правило, є оригінальними, такі засоби практично не використовуються. Більш того, до методу дерева цілей майже не вдаються навіть при розробці досить простих за структурою документів (концепцій, звітів, аналітичних записок), де в принципі можливе його ефективне використання.

Розподіл пріоритетів для програм державного рівня здебільшого потребує залучення експертів. Це дуже складна і відповідальна робота. Як правило, на практиці вона недостатньо методично забезпечена.

Вибір структури програм державного рівня в частині вибору основних завдань має бути зроблений у дуже стислий строк, оскільки від нього залежить термін початку набору пакета таких завдань. Причому необхідно не тільки визначити напрями і принципи відбору таких завдань, а й підготувати певні вимоги (форма подання, техніко-економічні розрахунки) щодо їх для розгляду можливості включення до програми. А для визначення вимог, у свою чергу, необхідно мати повне уявлення про те, якою ця програма має бути. Таким чином, вибір структури програм потребує високого професіоналізму й оперативності. Одним з можливих підходів спрощення цієї роботи є уніфікація програм. Таку спробу зроблено в Україні в 1995 р., коли був підготовлений проект Закону України "Про державні програми".

Визначення етапів виконання програми та їх термінів потребує передбачення, а це творчий процес, що значною мірою залежить від кваліфікації розробників програми, достатньої та якісної вихідної інформації, наявності засобів підтримки цього процесу (відповідних моделей, інформаційних технологій). Фактично для визначення етапів виконання програми та їх термінів необхідно мати чітке уявлення про перспективи розвитку, тобто знову ж таки потрібні зрозумілі моделі розвитку, придатні для практичного використання.

При формуванні нормативно-правових ДУПР на сьогодні найбільшою проблемою є визначення того, які конкретно нормативно-правові акти необхідні і в якій послідовності їх слід розробляти, оновлювати тощо. Інакше кажучи, актуальним є системний розвиток правового забезпечення шляхом удосконалення планування нормотворчої діяльності в різних сферах державного управління.

Таким чином, визначені основні вихідні теоретичні та методологічні положення щодо формування ДУПР, а також найбільш характерні проблеми практичного застосування програмно-цілевих і нормативно-правових державно-управлінських рішень дають змогу конкретизувати схему, а також напрями подальших досліджень у даній роботі.

РОЗДІЛ 3

Розвиток теорії управлінської діяльності як основа формування державно-управлінських рішень

Держава є надскладною соціальною системою, величезною організацією з численними напрямками та видами діяльності, відповідними суб'єктами та об'єктами управління різних рівнів, зв'язками між ними (внутрішніми) та з суб'єктами і об'єктами інших держав (зовнішніми). У зв'язку із цим досліджуючи їх, доцільно використати системний підхід щодо аналізу складних систем, який передбачає розгляд та опис останніх у вигляді підсистем, що мають нижчий рівень складності відносно вихідної системи. За такого підходу використовуються як загальні, так і спеціальні моделі процесів, що відбуваються в системах. Причому загальні моделі відображають властивості структури системи, а спеціальні (зокрема проблемно-орієнтовані) моделі - процеси та явища, притаманні системі внаслідок конкретизації функцій та властивостей її складових елементів.

У даному розділі увага акцентується на дослідженні теоретичних моделей управлінської діяльності в соціальних системах як таких, що становлять теоретико-методологічну основу формування державно-управлінських рішень. Подальші дослідження базуються на системній філософії, яка, як відомо, надає евристичні гіпотези для формування більш конкретних наукових теорій [37, с. 21].

3.1. Системно-ситуаційний розгляд управлінської діяльності

Застосовуючи системний підхід у процесі дослідження соціальних систем, необхідно виходити з того, що основою останніх є людська діяльність, спрямована на різноманітне перетворення навколишнього середовища, відповідно за вихідну точку такого дослідження слід брати те, що існує насправді (ми бачимо і відчуваємо) і що є результатом саме діяльності, тобто практику. Необхідно також враховувати те, що фактичний стан навколишнього середовища є результатом не тільки діяльності людини, а й природних процесів, що мають або сталий характер, або характер надзвичайних подій, наприклад, катастроф.

Останнім часом переважно використовується системно-ситуаційний підхід, за якого властивий системному підходу розгляд су-

спільної системи як взаємопов'язаної сукупності організацій, людей, завдань, діяльності, структур та технологій, спрямованої на досягнення певних цілей, доповнюється врахуванням конкретних ситуацій, на фоні і за умов яких це відбувається, та вибором відповідних методів.

3.1.1. Базові моделі процесу управління в соціальних системах

Носієм (суб'єктом) діяльності є окремі люди та організації. Широко відомим є визначення організації як об'єднання двох і більше людей, діяльність яких координується для досягнення загальної мети [10, с. 31]. Як правило, суб'єкти діяльності здійснюють її у межах організацій (формальних або неформальних). Особливою формою організації за своїм призначенням та впливом на життя і діяльність людей та інших організацій є держава.

На підставі системного підходу в класичному розумінні можна відобразити будь-яку соціальну систему у вигляді сукупності організацій, які, з одного боку, є її підсистемами, а з другого - самі є соціальними системами. Основними властивостями соціальних систем, а отже, й організацій, як уже зазначалося, є: складність; відкритість; динамізм; імовірнісний характер процесів; здатність до самоорганізації, зокрема встановлення взаємодій підсистем, що приймають рішення.

Важливою характерною особливістю соціальних систем, що забезпечує в них самоорганізацію, є наявність структур, які здійснюють функції управління. Саме ця властивість дає змогу відобразити будь-яку соціальну систему, зокрема організацію, що є базовою формою існування таких систем, у вигляді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому вигляді є суб'єктом управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому вигляді є об'єктом управління.

Взаємодіючи, суб'єкт та об'єкт управління утворюють процес управління. Загальна схема цього процесу в соціальних системах має універсальний характер. Його характерними властивостями є те, що він завжди передбачає наявність цілі, основних функцій управління та спрямований на певний об'єкт управління (діяльність).

Суб'єкт управління впливає на об'єкт управління за допомогою управлінських впливів, які є наслідком певних управлінських рішень і отримані з останніх за допомогою реалізації функції комунікації. Можна вважати, що управлінські впливи є похідними відносно управлінських рішень та являють собою форму їх прояву (відображення). Вектор управлінських впливів може мати більшу розмірність, ніж вектор управлінських рішень, що здебільшого і спостерігається в соціальних системах. Управлінське рішення і відповідні управлінські впливи покликані спонукати до дій та/або подій в об'єкті управління,

які спрямовані на зміну ситуації в навколишньому середовищі в очікуваному суб'єктом управління напрямі.

Об'єкт управління проявляє себе різними діями та подіями, які є результатом діяльності різноманітного характеру (економічної, політичної, соціальної, оборонної, наукової, інноваційної тощо). Ці дії та події з огляду на те, що вони спричинені змінами ситуацій у соціальних системах, назвемо збуреннями. Поняття збурень може бути також поширене на зміни станів систем.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії. Якщо виходити з того, що первинною є фактична, тобто практична ситуація, створена в результаті діяльності об'єкта управління, то управлінські впливи суб'єкта управління є реакцією на цю ситуацію з метою її зміни на бажану. Якщо виходити з того, що первинними є управлінські впливи суб'єкта управління, то збурення об'єкта управління є реакцією на ці впливи. Запитання, що з них є первинним за дією у цьому ланцюзі, у філософському плані аналогічне запитанню “Що є первинним - буття або свідомість?”. Навіть точніше - це ситуація, що відображає саме згадану проблему пізнання.

На наш погляд, правильніше в даній ситуації розглядати весь замкнений ланцюг управління, який у дослідженнях з проблем управління дістав назву “циклу управління” (рис. 3.1) [20, с. 78; 142, с. 95].

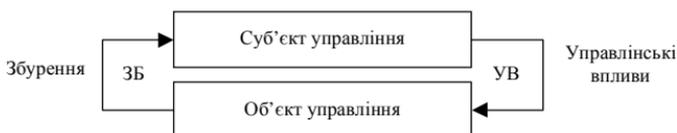


Рис. 3.1. Модель класичного управлінського циклу

І суб'єкти, і об'єкти управління у взятому за основу вище системному розгляді дають змогу з однакових позицій підійти до розгляду їх взаємодії, а саме, розглядати реакцію кожного з них на впливи другого як збурення, тобто підійти до управлінських впливів суб'єкта управління як до збурення у відповідь на збурення об'єкта управління. Відмінність між суб'єктом і об'єктом управління безумовно є, і вона є принциповою при дослідженні видів діяльності, але не при дослідженні моделі “циклів управління”. І суб'єктом, і об'єктом управління здійснюється діяльність. Для суб'єкта управління - це завжди управлінська діяльність (управління), а для об'єкта управління - це основна діяльність, тобто така, заради якої існує певна організація, а також забезпечувальна діяльність.

У соціальних системах із численними підсистемами (організаціями різних рівнів та призначення) одночасно діє множина “циклів

управління”. Між багатьма з них (але не між усіма і не для всіх) існує взаємний вплив. Це дозволяє запропонувати до розгляду соціальних систем (організацій) цикл управління з урахуванням зовнішніх впливів (рис. 3.2). Такі впливи фактично є багатовимірними векторами з параметрами, які мають імовірнісний характер.

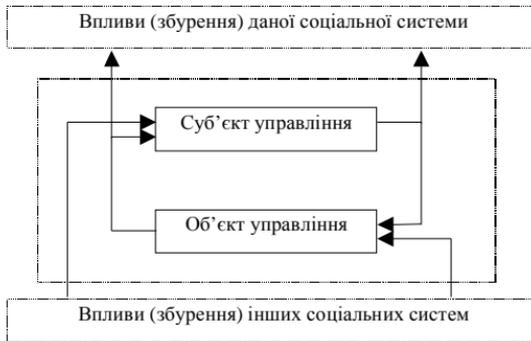


Рис. 3.2. Цикл управління з урахуванням зовнішніх впливів

Наведені міркування та аналіз численних джерел досліджень управлінських процесів у соціальних системах дають змогу сформулювати таке твердження.

В окремій соціальній системі з I соціальними підсистемами, кожна з яких складається з суб'єкта та об'єкта управління, управлінські збурення K -го суб'єкта управління, де $K \leq I$, є відповідною реакцією на збурення об'єктів та інших суб'єктів управління даної системи, і навпаки, збурення N -го об'єкта управління, де $N \leq I$, є відповідною реакцією на збурення суб'єктів та інших об'єктів управління цієї системи.

Наведене твердження, на думку автора, має такі властивості:

- є необхідним, оскільки порушення або розрив функціонування “циклів управління” може призвести до порушення процесів управління та ефекту самоорганізації, притаманного соціальним системам;

- є суттєвим, оскільки сприяє розумінню процесів управління і є джерелом нових ідей та науково-технічного прогресу;

- є стійким, оскільки забезпечує здатність незалежно від характеру джерел збурень або зберігати, або переходити в новий стан рівноваги, що є певною комбінацією процесів управління;

- є таким, що повторюється, оскільки в будь-який момент часу справедливе для одного з множини “циклів управління”.

Оскільки перелічені ознаки характерні для закону, то наведене твердження можна розглядати як його гіпотезу. Орієнтовно назовемо

його законом реакції суб'єктів та об'єктів управління на збурення, або законом циклу управління.

Поєднання моделі “циклу управління” та моделі процесу управління (шляхом суперпозиції другої на першу) дає змогу перейти до розгляду управління в соціальних системах як процесу, тобто - від статичного (структурно-функціональна модель) до динамічного (структурно-процесна модель) відображення цих систем. Якщо при цьому розкрити функціональну сутність зв'язків між суб'єктом (та в самому суб'єкті) і об'єктом, тобто ввести послідовність та розкрити зміст управлінських впливів суб'єкта управління і збурень об'єкта управління, то дістанемо загальну структурно-процесну модель циклу управління (рис. 3.3). Ця модель відповідає класичній схемі процесу управління, що складається з основних функцій управління [10, с. 38].

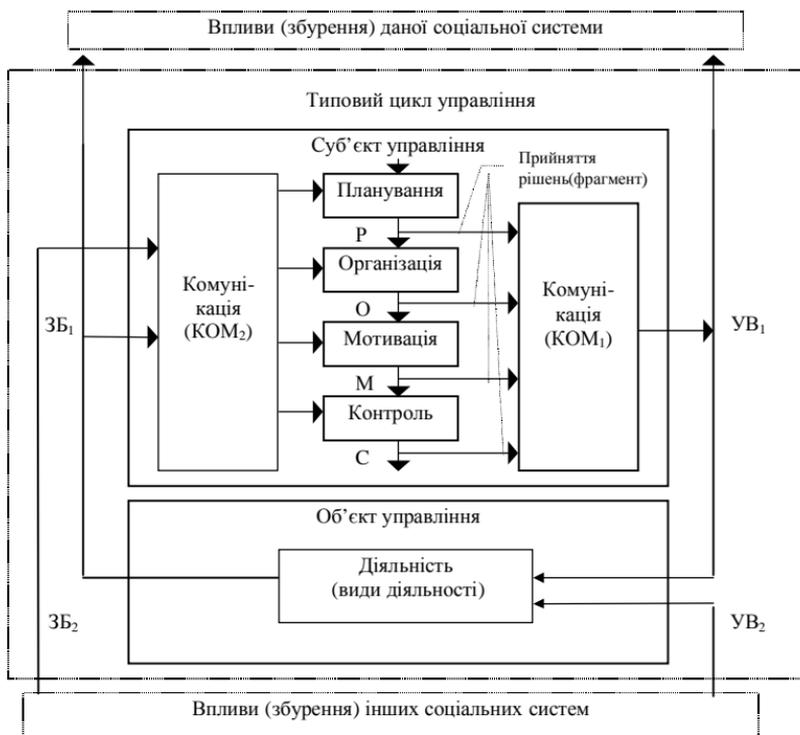


Рис. 3.3. Загальна структурно-процесна модель циклу управління

Будь-який процес управління в соціальних системах, у тому числі і на державному рівні, передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створен-

ня відповідних функціональних структур, розподіл повноважень та доведення завдань (функція організації); забезпечення зацікавленості всіх учасників в успішному досягненні поставлених цілей (функція мотивації); моніторинг умов і результатів діяльності, на яку спрямований процес управління, та внесення необхідних для їх досягнення корективів у цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки в разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна із зазначених функцій управління реалізується шляхом підготовки управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у вигляді управлінських впливів до об'єкта управління за допомогою функції управління - комунікації.

Вектор керівних впливів UB_i є відображенням результатів послідовності дій (алгоритмів) при виконанні функцій управління, яким на рис. 3.3 відповідають упорядковані множини рішень P (рішень з планування), O (організаційних рішень), M (мотиваційних рішень), C (рішень з контролю), і також є впорядкованою множиною. Виходячи з підходів до формалізації опису систем, прийнятих у загальній теорії систем [102, с. 65-67], вихідну функцію KOM_i (комунікації) можна визначити як відображення

$$KOM_i: P \times O \times M \times C \ni UB_i, \quad (3.1)$$

де $P \times O \times M \times C$ - декартів добуток, тобто будь-які впорядковані множини, утворені з множин P , O , M , C .

Кожну з функцій управління (планування, організацію, мотивацію, контроль) у загальному вигляді можна подати як відображення

$$F_i: Z_i \times X_i \times V_i \ni W_i, \quad (3.2)$$

де i - номер, який конкретизує функцію управління; F_i - відображення (характер причинно-наслідкового зв'язку для функції з номером i); Z_i - множина альтернатив при виборі рішень, яка враховує множини $ЗБ_1$ і $ЗБ_2$ відповідно внутрішніх та зовнішніх збурень; X_i - множина невизначеностей відносно результатів при виконанні відповідної функції. При постановці завдань оптимізації необхідною умовою є відсутність або зняття невизначеностей X_i ; V_i - множина інтегрованих параметрів, що впливають на якість рішення; W_i - множина результатів i -го відображення (рішень функції управління з номером i , тобто відповідно P_i , O_i , M_i або C_i).

Аналогічно вихідну функцію діяльності можна визначити як відображення

$$D: UB_1 \times UB_2 \times X_D \times V_D \ni ЗБ_1, \quad (3.3)$$

де UB_1 , UB_2 - множини відповідно внутрішніх та зовнішніх управлінських впливів; X_D - множина невизначеностей (наприклад імовірно-

стей завершення) відносно результатів при виконанні функції діяльності; V_D - множина інтегрованих параметрів, що впливають на якість результатів діяльності (наприклад імовірність досягнення визначених параметрів або показників); ZB_1 - множина результатів діяльності, які набули характер збурень.

Тепер можна проаналізувати об'єкт та суб'єкт управління з погляду з'ясування принципів і характеру управлінських впливів та збурень.

Об'єкт управління - це власне соціальна система, яка може складатися з організацій різних рівнів та цілеспрямування за різними видами та формами діяльності. Тому доцільно розглянути окремо організацію як підсистему, що дає базові уявлення про характер збурень. Такі збурення є результатом діяльності, яка є доцільною зміною та перетворенням навколишнього середовища в інтересах людей і складається з певних дій, вчинків та процесів [13]. Зокрема, результатами діяльності є товари, послуги та різні інші зміни в навколишньому середовищі. Вектор цих дій, вчинків та процесів є вектором збурень. Потрібно розглядати дві його складові, а саме, зовнішній вектор збурень, спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор збурень, спрямований на суб'єкт управління, а також може бути спрямований на задоволення власних потреб функціонування й розвитку.

Суб'єкт управління, аналогічно об'єкту управління, слід розглядати на рівні організацій, де управління соціальними системами відбувається через відповідні спеціальні органи управління. Характерною особливістю організацій є те, що в них здійснюється управління суспільними системами. На рівні держави останнє визначається як державне управління. Вектор управлінських впливів (збурень) суб'єкта управління також має дві складові, а саме, зовнішній вектор управлінських впливів (збурень), спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор управлінських впливів, спрямований на об'єкт управління даної соціальної системи (організації).

Для кожної соціальної підсистеми (організації) слід розглядати два типи "циклів управління" - внутрішній та зовнішній. Крім управлінських впливів суб'єкта управління, на об'єкт управління даної соціальної системи також можуть впливати управлінські впливи та збурення інших соціальних систем (організацій) - усіх або їх частини. Такі збурення можуть мати характер потоків ресурсів (матеріальних, енергетичних, кадрових, інформаційних, фінансових та інших), ідей (інноваційні впливи), технологій.

Розгляд управління за допомогою типового "циклу управління" (зовнішнього та внутрішнього), що є загальною моделлю суб'єкт-об'єктних відносин, створює методологічні передумови для системних досліджень соціальних систем та процесів управління в них. Таке уявлення дає загальне розуміння характеру управлінських

впливів у соціальних системах як багатопараметричного вектора з внутрішньою та зовнішньою складовою. Нагадаємо, що параметрами такого вектора є управлінські впливи, які являють собою не що інше як матеріалізовані відображення управлінських рішень. Тому вектор управлінського впливу можна також визначити як комунікативне відображення вектора управлінських рішень.

Схема (див рис. 3.3) демонструє загальновідоме уявлення про управлінські рішення та комунікацію як процеси, що пов'язують функції управління з об'єктом управління та між собою. Аналогічну роль відіграють і комунікації (інформаційний обмін, обробка, перетворення, збереження, накопичення).

Звернемо також увагу на те, що моделі на рис. 3.2 і 3.3 мають характер загальних, типових, на базі яких будуються інші, більш конкретизовані моделі. В реальній соціальній системі одночасно діють численні "цикли управління", і тільки частина з них обмежується певними рівнями управління, тоді як інші мають багаторівневий характер.

Можливість уніфікованого системного відображення багаторівневих соціальних систем у вигляді "циклів управління" дозволяє перейти до системного розгляду управлінської діяльності - менеджменту як основного способу організації та реалізації управління. При такому уявленні маємо менеджмент різнорівневих організацій, які між собою перебувають у відносинах елементів ієрархічної структури. Звідси випливає, що, по-перше, менеджмент на різних рівнях відрізняється масштабністю 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 - державне управління - в окремий вид діяльності [6].

Підсумовуючи викладене, можна зробити наступні висновки:

- будь-яку соціальну систему, зокрема державу, можна відобразити як сукупність організацій, управління якими здійснюється за типовим "циклом управління";

- можливе виділення моделі типового "циклу управління", який утворюється внаслідок взаємодії суб'єкта та об'єкта управління, а також містить вектори керівних впливів та збурень;

- у "циклах управління" залежність між керівними впливами та збуреннями набуває характеру взаємної реакції.

Наведені вище моделі процесу управління в соціальних системах є методологічною базою для можливих наступних досліджень, серед яких насамперед заслуговують на увагу такі:

- розкриття змісту та системної взаємодії управлінських впливів (рішень, що доведені до об'єкта за допомогою засобів комунікації) на рівнях основних функцій управління (виділення видів, класифікація, визначення форм та методів формування);

- розкриття змісту та системної взаємодії комунікацій (інформаційного фактора) як пов'язуючого процесу в “циклах управління”;
- дослідження методологічного та технологічного аспектів реалізації функцій управління, зокрема вдосконалення методів, методик та технологій формування управлінських рішень;
- деталізація та подальша формалізація базової моделі типового “циклу управління”.

Оскільки соціальні системи, як правило, складаються з організацій різних рівнів - держав, організацій (підприємств, установ), підрозділів, у кожній з яких можна виділити суб'єкт та об'єкт управління, то для їх системного відображення найбільш придатними є багаторівневі ієрархічні моделі, складові елементи яких існують у динамічному співвідношенні [32, с. 9].

3.1.2. Основні концепції ієрархічного відображення соціальних систем

Для соціальних систем існує певна багаторівнева впорядкованість структур, з допомогою якої можна спростити їх опис в ієрархічному відображенні. Г. Саймон, проаналізувавши структури організацій, дійшов висновку, що ієрархія спрощує завдання прийняття рішень [143, с. 200]. Загальна теорія ієрархічного відображення систем ґрунтовно досліджена в [102]. У цій роботі визначені основні властивості, що притаманні ієрархічним системам, зокрема: розміщення підсистем у вертикальній послідовності, пріоритетність підсистем вищих рівнів щодо нижчих та залежність дій підсистем верхніх рівнів від результатів дій підсистем нижчих рівнів. Виділено три основні концепції такого відображення: стратифікаційна, шарова та ешелонувана, відповідними базовими поняттями для яких є страта, шар та ешелон.

Принциповим є розуміння того, що не існує жорсткого співвідношення між цими поняттями, хоча кожне з них і зорієнтоване на свою сферу використання. Зокрема, поняття страт введено для цілей моделювання, шарів - для вертикальної декомпозиції проблеми на її складові, а ешелонів - для відображення взаємозв'язків у системах управління [102, с. 71]. Можливість різноманітного відображення систем залежно від цілей дослідження відповідає основним принципам системно-ситуаційного підходу: знанню ефективних засобів управління; правильній інтерпретації ситуації; порівняльному вибору управлінських концепцій та методик стосовно даної ситуації; застосуванню прийомів, які забезпечують найбільш ефективне вирішення проблем у згаданій ситуації.

Вибір страт залежить від мети та уподобань дослідника, тобто від того, як йому зручніше відобразити в системному вигляді об'єкт дослідження та отримати при цьому необхідні знання про його склад,

структуру і властивості. Можливим є вибір кількох страт, тобто різних системних поглядів на об'єкт досліджень з метою отримання більш повного уявлення про нього.

При стратифікаційному відображенні кожному вибраному рівню абстрагування ставиться у відповідність певна страта (системне бачення, системна модель) зі своїм набором змінних. Ці рівні абстрагування можуть стосуватися як однотипних, так і різнотипних властивостей та процесів системи. Вони можуть бути одно- або різнорівневими, причому для різнотипних страт рівні розгляду можуть не збігатися.

Аналіз системи на рівні певної страти відповідає такому трактуванню системно-ситуаційного підходу, коли він розглядається як засіб оцінки певних системних властивостей та процесів, форм їх прояву і можливостей впливу на стан системи. Залежно від призначення страт можлива різна структура їх взаємозв'язків.

Серед основних принципів формування страт наступні:

- вибір страт диктується системно-ситуаційним підходом та здоровим глуздом дослідника;
- при виборі страт необхідно, щоб вони доповнювали одна одну в плані всебічного розкриття змісту досліджуваної системи, наприклад, уточнювали його щодо ієрархії страт зверху вниз;
- поєднання або пов'язування страт між собою не обов'язкові і здійснюються лише тоді, коли це необхідно для отримання повного уявлення про об'єкт дослідження;
- вибір апарату та набору методів дослідження для кожної страти безпосередньо пов'язаний з метою її вибору і, як правило, відрізняється від інших.

Якщо розглядаються страти, що відображають однотипні але різнорівневі процеси та явища, то структура їх взаємозв'язків матиме вигляд, як на рис. 3.4. Здебільшого найменший номер надається страті, що відповідає нижчому (простішому і, як правило, більш деталізованому) рівню системи.

Ієрархічне відображення системи у вигляді низки шарів (прошарків) доцільно застосувати до процесів прийняття складних рішень. На рис. 3.5 наведена система прийняття рішень, що містить низку шарів управління певним об'єктом та відповідні суб'єкти прийняття рішень (з нумерацією 1 - J), які приймають рішення ($W1 - WJ$) [102, с. 66].

Ешелоноване відображення систем передбачає наявність взаємодії та чітких рівнів підпорядкованості підсистем, деякі з них можуть бути такими, на яких приймаються рішення. Типова ешелонована структура наведена на рис. 3.6 [102, с. 68]. Така структура властива побудові організацій, де верхній ешелон (рівень 3) - це рівень її керівництва, а інші ешелони - це рівні її різних підрозділів. Структура зв'язків на рівнях (1 і 2) ешелонів може допускати як вертикальні, так і горизонтальні зв'язки.

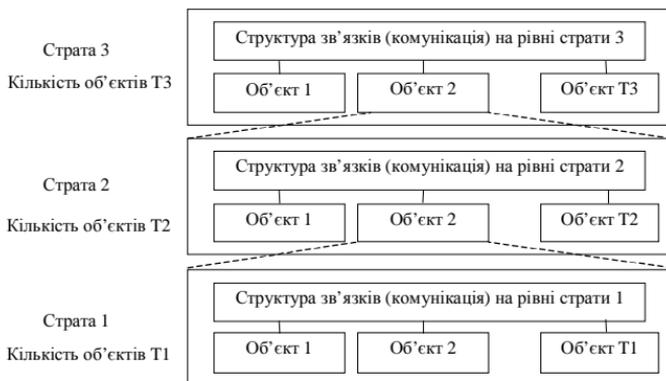


Рис. 3.4. Страти: загальне відображення та структура взаємозв'язків

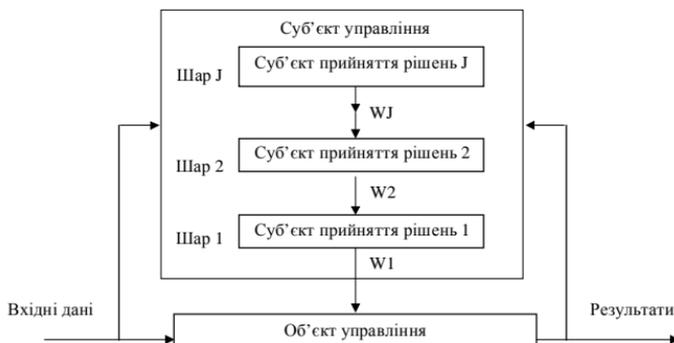


Рис. 3.5. Багатошарове відображення процесу прийняття складних рішень

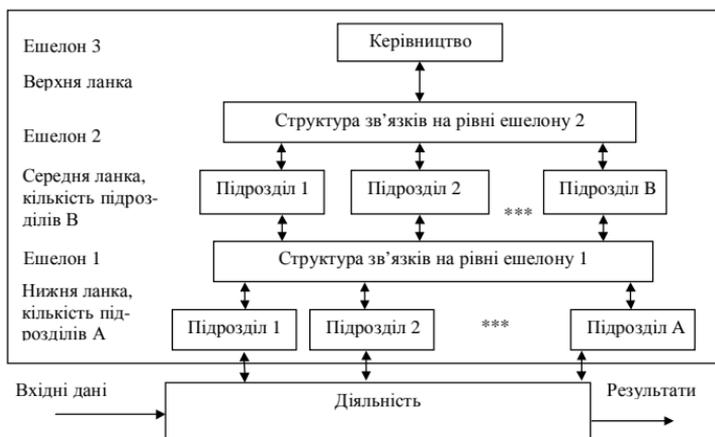


Рис. 3.6. Типова багатошарована організаційна структура

Багатоешелоновані структури ще називають багаторівневими, багаточільовими внаслідок наявності власних цілей у низки під-розділів, що приймають рішення. Найчастіше такі цілі визначаються як підцілі головної мети (місії) даної системи. Водночас у процесі функціонування можлива зміна цих цілей та їх відхилення від визначених.

Серед прикладів ієрархічного відображення систем за допомогою страт, шарів та ешелонів при дослідженні управління в соціальних системах можна навести такі:

- стратифікаційне уявлення про соціальну систему як відкрити (навколишнє середовище → вхід системи → перетворення → вихід системи → навколишнє середовище); уявлення про соціальну систему як багаторівневу (держава - регіон - галузь - організація); відображення процесів управління у вигляді “циклів управління” (суб’єкт управління - управлінські впливи - об’єкт управління - збурення - суб’єкт управління); уявлення процесів управління у вигляді послідовності функцій процесу управління (планування - організація - мотивація - контроль); визначення базової системи принципів соціального управління;

- виділення моделей конкретних процесів управління, їх формалізація та застосування методів дослідження операцій (останній термін фактично означає вивчення проблеми до прийняття рішення [144]);

- стратифікаційне та ешелоноване відображення основних функцій управління, зокрема:

- W для функції планування - це визначення моделей з метою прогнозування, планування та управління проектами, наприклад, моделей стратегічного планування та управління за цілями;

- W для функції організації - це виділення рівнів управління; визначення принципів управління (наприклад, за А. Файолем); використання моделей теорій менеджменту, адміністративно-державного управління, організації влади та лідерства (наприклад, управлінської сітки, ситуаційної моделі лідерства, моделі процесу конфлікту), визначення моделей організаційного проектування та розвитку, використання лінійної, функціональної, матричної та інших структурних моделей;

- W для функції мотивації - це застосування змістовних або процесуальних теорій мотивації (наприклад, піраміди потреб Маслоу, моделі Портера - Лоулера), моделей управління трудовими ресурсами;

- W для функції контролю - це визначення концептуальних моделей процесу контролю (попереднього, поточного, заключного);

- W для функції комунікації - це виділення моделей процесу обміну інформацією, концепцій глобальних і локальних інформаційних мереж, моделей інформаційно-довідкових систем;

- W стратифікаційне та шарувате відображення функції прийняття рішень у вигляді моделей відповідних процесів, зокрема та-

ких, що враховують можливі невизначеність та ризик; створення на їх основі систем підтримки прийняття рішень;

в стратифікаційне відображення діяльності (операційного процесу) як основи соціальних систем.

3.1.3. Завдання та практичні очікування щодо стратифікаційного відображення функцій управління

З метою вироблення методологічних підходів до аналізу формування управлінських рішень, на думку автора, заслуговує на увагу системне відображення управління в соціальних системах у вигляді страт функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, прийняття рішень, комунікації) та процесів діяльності з такими завданнями й практичними очікуваннями. Завдання страт - забезпечити аналіз і опис:

- *страти процесу діяльності (операційного)* - основних механізмів діяльності з метою вироблення шляхів її вдосконалення. Розглядаючи процеси управління, не слід забувати, що первинною є саме певна діяльність і тільки добре розуміння її особливостей та основних механізмів, таких як технології, культура праці може забезпечити ефективність управлінської діяльності. Практичним результатом на рівні даної страти є те, що створюється підґрунтя для розуміння процесів, які розглядаються в стразах функцій управління;

- *страти функції планування* - процесів вибору цілей та їх досягнення таким чином, щоб добре зрозуміти ці процеси і сформулювати необхідні підходи та методи для їх використання на практиці. Практичним результатом такого розуміння є чітке визначення цілей соціальної системи; планування дій у просторі та часі, зокрема вироблення стратегії і політики як основи оперативних дій, відображення їх у прогностичних та планових документах, таких, як довго- та середньострокові програми, концепції, сценарії розвитку, комплексні проекти, плани дій; визначення конкретних завдань на певний період;

- *страти функції організації* - багаторівневої організації управління в соціальних системах з метою виявлення в них суттєвих взаємозв'язків, параметрів і процесів, що впливають на прийняття управлінських рішень, та формування на цій основі підходів і методик щодо вдосконалення організації управління в таких системах. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є вертикальний та горизонтальний поділ праці з метою досягнення визначених цілей, зокрема створення необхідних структур, їх орієнтація на певні види роботи та надання необхідних повноважень, розподіл завдань та чітка координація їх спільного виконання;

- *страти функції мотивації* - мотиваційних механізмів на всіх рівнях як основної, так і управлінської діяльності з метою вироблення підходів і методів підвищення ефективності такої діяльності

шляхом удосконалення цих механізмів. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є визначення допоміжних цілей і завдань, спрямованих на стимулювання зацікавленості виконавців у результатах своєї праці, правильний підбір та розстановка кадрів;

- *страти функції контролю* - процесів контролю як засобу досягнення визначених цілей шляхом задіяння системи зворотного зв'язку та отримання такої інформації, що є підставою для внесення коректив у цілі, плани, завдання з метою надання їм реалістичного характеру. Практичним результатом такого розуміння є запровадження методів та засобів отримання і оцінки інформації щодо стану досягнення поставлених цілей та виконання визначених завдань, а також формування вектора коригуючих впливів;

- *страти функції прийняття рішень* - процесів прийняття управлінських рішень, які є результатом функцій планування, організації, мотивації та контролю. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є всебічно обґрунтований, з урахуванням конкретних ситуацій, вибір рішень та їх оформлення у певному вигляді;

- *страти функції комунікації* - процесів комунікації, тобто обміну необхідною і релевантною інформацією для прийняття важливих рішень та їх доведення до інших учасників процесу управління, а також забезпечення зворотного інформаційного зв'язку з об'єктом управління. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є забезпечення організації інформаційного обміну сучасними засобами, методами та технологіями, створення проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів як засобів підтримки прийняття ефективних управлінських рішень.

Поняття стратифікації не обов'язково прив'язане до конкретних систем, взагалі воно може стосуватися і абстрактних, суто теоретичних систем. Виходячи з цього можна розглядати як страти різні моделі з теорії дослідження операцій, зокрема з теорії ігор, теорії черг, моделі управління запасами, імітаційного моделювання; концепцію дерев цілей і рішень тощо. Перспективним напрямом стратифікації є системне відображення з урахуванням рухомості середовища, у взаємозв'язку з яким існує соціальна система.

За висловом А. Пуанкаре, наука потребує, щоб ми зупинилися на простому, оскільки тільки на цьому фундаменті можна зводити будову узагальнень [145, с. 348]. Беручи це до уваги, розглянемо надалі загальні моделі суб'єкт-об'єктного уявлення діяльності в соціальних системах.

3.1.4. Загальні моделі суб'єкта управління

Як відомо, структура соціальної системи (організації) має створюватися для реалізації її функцій, а останні, в свою чергу, - визна-

чатися, виходячи з цілей об'єкта управління. Інакше кажучи, стратегія соціальної системи, окреслення її перспективи та відповідних цілей є первинною в цьому ланцюзі і визначає структуру через функції, які, за образним висловом Т. Сааті та К. Кернса, є перетвореннями призначень у дії.

Для будь-якої соціальної системи маємо багаторівневу логічну модель базових елементів процесу управління, а саме: управлінська проблема \rightarrow управлінська функція \rightarrow структура управління \rightarrow управлінське завдання \rightarrow управлінське рішення \rightarrow управлінський вплив \rightarrow управлінська оцінка. Дана модель є ієрархією базових елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне дерево базових елементів управління (рис. 3.7). На рисунку символами Q, N, Z, G, R, L, S позначені змінні величини, які залежать від цілей та функцій суб'єкта управління.

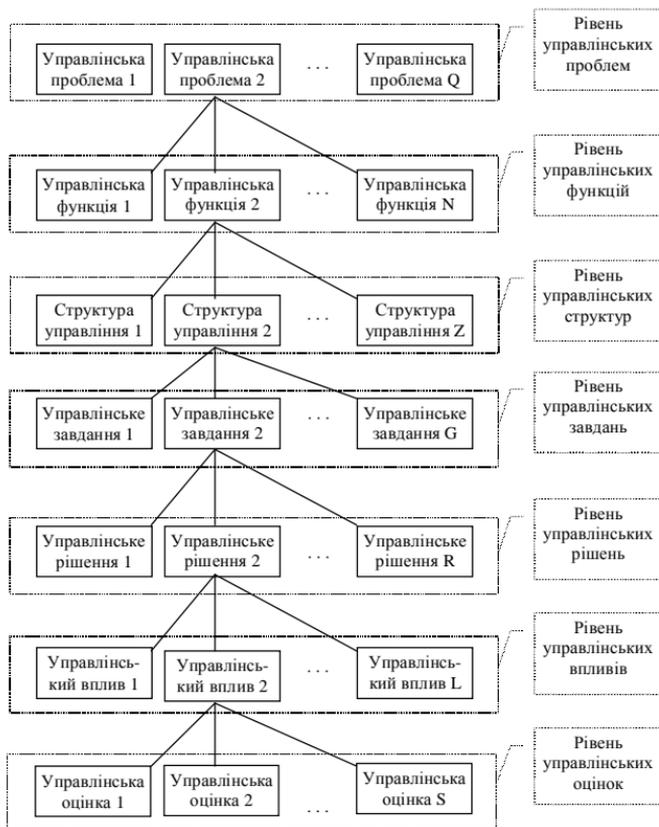


Рис. 3.7. Дерево базових елементів управління

Суб'єкт управління діє в процесах управління, реалізуючи функції управління. На сьогодні існують ґрунтовні дослідження таких функцій. Зокрема, виділені теорії стратегічного планування, організації, мотивації, комунікації, низка теорій рішень, концепції контролю. В їх межах побудовані численні структурні, функціональні, логічні та когнітивні моделі, виділені основні елементи та їх взаємозв'язки, визначені суттєві параметри та фактори впливу на них.

На рис. 3.8-3.13 наведені спрощені структурно-логічні моделі найбільш відомих функцій управління. Ці моделі слід розглядати як базові для побудови більш детальних моделей таких функцій, що, в свою чергу, необхідно для ґрунтовних досліджень, виділення найважливіших параметрів, їх властивостей і взаємозв'язків, основних алгоритмів, певних етапів тощо.

У моделі функції “Планування” (рис. 3.8), виділені дві основні гілки дій: постановка цілей та вибір способів їх досягнення [4, с. 88]. Як правило, на практиці вони виконуються послідовно, тобто спочатку ставляться цілі, що дає підстави для подальшого планування способів їх досягнення.

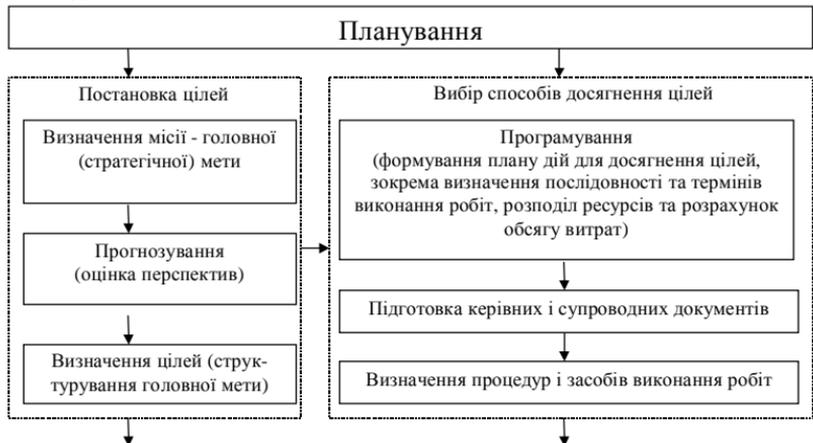


Рис. 3.8. Структурно-логічна модель функції “Планування”

У моделі функції “Організація” (рис. 3.9), виділені три основні складові функції організації: створення (або зміна) структури, координація взаємодії підрозділів та управління персоналом (всі дії, пов’язані з роботою з кадрами).

У моделі функції “мотивація” (рис. 3.10), відображений механізм мотивації, відповідно до якого потреби та спонуки приводять до формування певних цілей і подальшої поведінки щодо їх досягнення [10, с. 363].

У моделі функції “Контроль” (рис. 3.11), виділені три основні види контролю (попередній, поточний, заключний) та типові елементи процесу контролю, завдяки яким вдається порівняти показни-

ки досягнення цілей з плановими і в разі великої розбіжності між ними - задіяти механізм коригування (корекції) планів та дій з метою ефективного вирішення поставлених завдань [10, с. 393, 406].

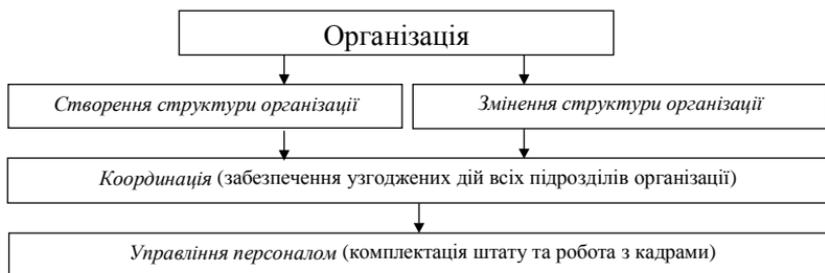


Рис. 3.9. Структурно-логічна модель функції “Організація”

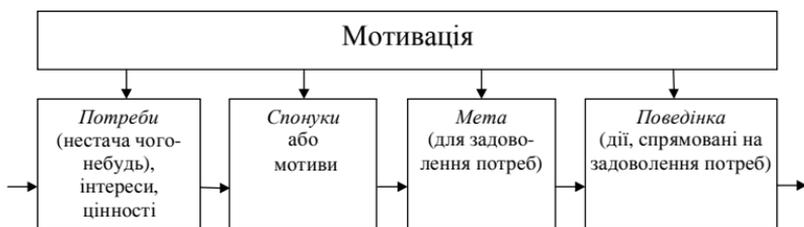


Рис. 3.10. Структурно-логічна модель функції “Мотивація”

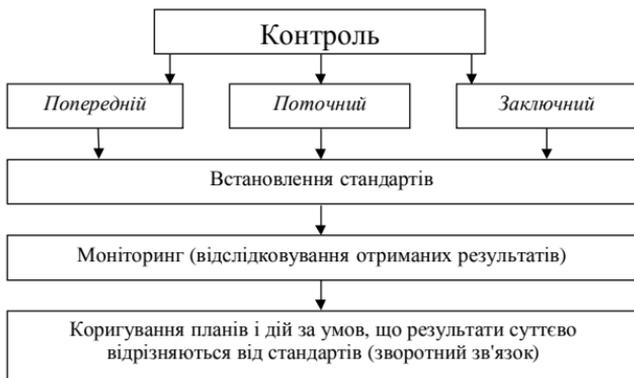


Рис. 3.11. Структурно-логічна модель функції “Контроль”

На рис. 3.12 наведена модель “Прийняття рішень” [10, с. 203], в якій використано блок “вибір альтернативи” на відміну від моделі прийняття раціональних рішень, де використовується блок “вибір найкращої альтернативи”. Це відповідає сучасній концепції прийняття рішення, запропонованій Г. Саймоном і підтвердженій у низці досліджень інших вчених.



Рис. 3.12. Структурно-логічна модель функції “Прийняття рішень”

На рис. 3.13 наведена модель функції “Комунікація”, яка містить основні елементи, що забезпечують процес комунікації [10, с. 175].

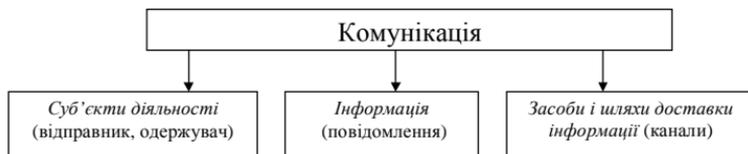


Рис. 3.13. Структурно-логічна модель функції “Комунікація”

Для всіх вищенаведених моделей функцій управління характерним є те, що вони містять основні складові таких функцій та дають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює фактичне поле діяльності суб'єкта управління.

3.1.5. Загальні моделі та моделі конкретизації діяльності як інструмент дослідження суб'єкт-об'єктних відносин

Основу управління в соціальних системах становлять управлінські відносини, що охоплюють усі аспекти взаємозв'язку та взаємодії суб'єкта і об'єкта управління (суб'єкт-об'єктні відносини). Для їх дослідження використовують різноманітні моделі, до найбільш загальновідомих з яких належать - управлінський цикл, в якому задіяні суб'єкт і об'єкт управління, а також модель процесу управління, що поєднує функції управління в цикли. Остання, а також її складові - моделі функцій управління - є універсальними для будь-яких суб'єктів управління і можуть у сукупності розглядатися як загальні моделі суб'єкта управління. Це можливо завдяки такій особливості кожної функції управління, як її схожість за своїми основ-

ними етапами та їх послідовністю для різних об'єктів управління. Можливість виділення і застосування загальних моделей суб'єкта управління значно спрощує його дослідження, оскільки типізує такі моделі, дає змогу виділити типові елементи управління й розробити для них певні управлінські технології, а також зосередити основну увагу в дослідженнях на вирішенні проблеми різноманітності об'єкта управління шляхом її обмеження. Саме як результат цього слід розглядати успіхи в створенні сучасних теорій та методологій планування (прогнозування, стратегічного планування, проектування), організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття рішень.

Такі переваги наявності загальної моделі суб'єкта управління змушують шукати аналогічні шляхи і підходи до дослідження об'єктів управління та суб'єкт-об'єктних відносин у цілому. Конкретна управлінська діяльність завжди нерозривно пов'язана з певним об'єктом управління, основною та забезпечувальною діяльністю в ньому. Саме властивості об'єкта управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності. Тому доцільно розглянути загальні моделі діяльності як засіб відображення і конкретизації суб'єкт-об'єктних відносин.

Діяльність - це основний стан існування людської спільноти. Вона різноманітна та багатогранна. Без перебільшення все поле діяльності, притаманної суспільству, можна розглядати як найбільш загальну модель діяльності. Така модель відповідає системному та ситуаційному підходам в управлінні. Вона набуває певного рівня конкретизації залежно від сфери, виду, напрямку діяльності та ситуацій, що розглядаються під час вирішення проблемних завдань. Типовим прикладом конкретизації поля діяльності є суперпозиція на нього дерева цілей, побудованого для визначення пріоритетних шляхів розвитку певних видів діяльності (робіт, завдань). Результатом цього є виділення в полі діяльності "дерева діяльності", яке вже є моделлю конкретної діяльності. Іншим прикладом конкретизації поля діяльності є суперпозиція на нього мережі очікуваних подій для виділення мережевого графіка реалізації певних проблемних завдань (проектів).

Іншою загальною моделлю діяльності є модель, утворена шляхом декомпозиції діяльності на основну, забезпечувальну та управлінську складові (підсистеми) та їх віднесення до суб'єкта (управлінська діяльність) і об'єкта (основна та забезпечувальна діяльність) управління. Вона разом з тим є прикладом стратифікаційного відображення діяльності, оскільки завжди можуть бути побудовані ієрархічні моделі основної, забезпечувальної та управлінської підсистем діяльності, суперпозиція яких утворює загальну ієрархічну модель системи діяльності. Така модель чітко характеризує визначальну роль останньої та роль її окремих форм у становленні суб'єкт-об'єктних відносин.

У багаторівневій ієрархічній системі суб'єкт-об'єктних відносин можна з певним рівнем спрощення також виділити суспільну, колективну (групову) та індивідуальну форми діяльності. На рівні державно-управлінських відносин об'єктом управління є все суспільство, і, відповідно, суспільна діяльність.

Для різнобічного вирішення проблеми побудови загальної моделі діяльності також доцільно звернутися до її класичного визначення, згідно з яким діяльність - це такі відносини між людиною та навколишнім світом, внаслідок яких відбувається його доцільна зміна та перетворення в інтересах людини [13]. Відповідно основними складовими елементами діяльності є мета (цілі), засоби (ресурси), власне сам процес та результат. На підставі такого відображення можна синтезувати модель діяльності за схемою: “мета (цілі) → засоби → процес → результат → мета (цілі)”, в якій враховано системний та циклічний характер процесу діяльності (циклічна модель). Основні блоки такої моделі мають наступний зміст.

Мета (цілі) діяльності - це передбачення її результатів у певній перспективі, а в перекладі на мову систем - це передбачений її стан, який характеризується певним набором (вектором) її основних параметрів (показників, критеріїв).

Під *засобами* розуміємо сукупність усіх засобів (ресурсів, інструментів, механізмів, методології, технологій, шляхом використання яких змінюється або перетворюється навколишній світ.

Процес - це сукупність послідовних дій для досягнення певних результатів, внаслідок яких відбувається зміна або перетворення навколишнього світу.

Результат - це певний досягнутий внаслідок здійснення даної діяльності стан навколишнього світу, якому притаманний конкретний вектор її основних параметрів.

Конкретизація такої моделі досягається визначенням певної головної мети і цілей, а також урахуванням можливих засобів їх досягнення. Безумовно, цілі діяльності мають бути реальними, тобто враховувати об'єктивний стан та перспективи розвитку суспільства, виходити з реальних можливостей на визначену перспективу, насамперед з ресурсних. За цих умов досягнення запланованих результатів стає реальним.

Вище наведено тільки кілька варіантів загальних моделей діяльності. Цей список можна значно розширити. Наявність різних варіантів загальних моделей діяльності дає змогу використовувати на різних етапах управління найбільш придатні для цього. Рекомендації щодо такого вибору наведені в табл. 3.1.

Розглянемо принципи і підходи до застосування моделей конкретизації діяльності на прикладі функції планування.

Функції управління та відповідні моделі діяльності

Функції управління (підфункції)	Загальні моделі діяльності	Моделі конкретизації діяльності
Планування (прогнозування)	Моделі розвитку діяльності	Екстраполяційні, імітаційні, евристичні; сценарії подій; програми і плани тощо
Планування (стратегічне)	Поле діяльності, стратифікаційне відображення діяльності	Ієрархічні типу дерева цілей, дерева діяльності, морфологічні
Планування (проектування)	Поле діяльності, стратифікаційне відображення діяльності	Мережеві та інші оптимізаційні
Організація	Структурна модель	Структур і функцій
Мотивація	Мотиваційна модель	Мотиваційних механізмів (процесуальні, поведінські)
Контроль	Циклічна модель	Ієрархічні типу дерева цілей, дерева діяльності, мережеві

На сьогодні найвідомішими є два типи таких моделей - ієрархічні та мережеві [37, с. 27]. Якщо перші в основному використовують для формування цілей та вибору проблемних завдань (проектів), то другі - для управління проектами (розподіл ресурсів між проблемними завданнями та їх планування в часі). Тому, як правило, на різних етапах розроблення державно-управлінських рішень застосовуються обидва типи загальних моделей діяльності.

Найбільш відомою загальною ієрархічною моделлю об'єкта управління є ієрархія його цілей, що становить основу цілого класу моделей типу дерева цілей (дерево проблем, рішень, критеріїв тощо). В роботі Т. Сааті та К. Кернса [37, с. 45] зроблена спроба розширити класичну модель дерева цілей рівнями, що враховують основні джерела впливу на їх досягнення. Внаслідок цього сформована модель типу дерева цілей, що містить такі рівні: загальна мета \rightarrow обмеження (соціальні та політичні) \rightarrow діючі сили (актори) \rightarrow цілі акторів \rightarrow політики акторів \rightarrow результати.

Модель типу дерева цілей є теоретичною та методологічною основою дій для будь-якого об'єкта управління, оскільки забезпечує типізацію процедур планування та прийняття рішень. Причому найчастіше такі моделі використовуються підсвідомо, оскільки без них неможливо обійтися. Так, вирішення будь-якої проблеми починається з визначення головної мети та її структуризації на підцілі. Це можна зробити краще або гірше, але завжди такий процес пов'язаний з початком побудови моделі типу дерева цілей. Наступним етапом є визначення функцій, необхідних для реалізації поставлених цілей.

Знову здійснюється вибір і будується другий рівень ієрархії - рівень підцільей або функцій. Цей рівень можна також класифікувати як вибір напрямів діяльності, наприклад у певній проблемно-орієнтованій сфері діяльності. Можна продовжувати цей процес структуризації цілей. Наступний рівень буде складатися з окремих проблем або з видів робіт, далі йде рівень напрямів робіт, потім рівень завдань. Інакше кажучи, поступово конкретизується дерево цілей і воно доводить до рівня певних проблемних завдань. Для раціонального використання обмежених ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, кадрових, часових, інформаційних) у моделі типу “дерева цілей” визначаються пріоритети на кожному її рівні.

Побудова дерева цілей об'єкта управління дає змогу виділити певні проблемні завдання. Після цього планується реалізація цих завдань (проектування), в межах якого основна, забезпечувальна та управлінська діяльності конкретизуються в окремих заходах. Дерево цілей фактично є дискретною моделлю очікуваного (у визначений термін) майбутнього. Траєкторії досягнення відповідних векторів-цілей забезпечуються певною комплексною діяльністю, модель якої може найбільш реально відобразити стан і розвиток ситуації, що стосується об'єкта управління. Тому доцільно при плануванні на підставі дерева цілей побудувати безпосередньо пов'язане з ним дерево основної діяльності, гілками якого є види діяльності (1-й рівень), напрями діяльності (2-й рівень), види робіт (3-й рівень), напрями робіт (4-й рівень), дій та операцій для виконання проблемних завдань. Причому залежно від складності проблеми можна обмежувати кількість рівнів її відображення, але завжди на останньому (найнижчому) рівні мають розміщуватися проблемні завдання, заради визначення яких, власне, й будується така модель. Після цього з метою визначення заходів щодо реалізації механізмів досягнення визначених цілей необхідно здійснити суперпозицію дерев (ієрархії) забезпечувальної та управлінської діяльності на дерево основної діяльності. Запропонований загальнометодологічний підхід, який автор назвав “інтеграцією дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління”, розширює теоретичну та методологічну основу цільового планування та проектування на такі види забезпечувальної діяльності, які мало піддаються кількісним оцінкам і, в основному, описуються якісними оцінками, наприклад, на правове і наукове забезпечення.

Для пояснення суті такого підходу на рис. 3.14, а наведені рівні дерева цілей; на рис. 3.14, б - рівні дерева діяльності; на рис. 3.14, в - типовий елемент зв'язку між цими деревами; на рис. 3.14, г - типовий елемент зв'язку між деревами основної, забезпечувальної та управлінської діяльності.

При плануванні необхідно спочатку визначити цілі й завдання основної діяльності (проблеми), а потім - необхідні для її реалізації завдання управлінської та забезпечувальної діяльності, які в комп-

лексі називають механізмами (правовим, організаційним, фінансовим, кадровим, інформаційним) реалізації. В процесі реалізації, навпаки, основній діяльності має передувати її належне забезпечення та створення необхідних умов досягнення поставлених цілей.

Застосуванню загальних моделей типу дерева цілей властиві певні обмеження. Можливість розвитку об'єкта управління фактично враховується шляхом вибору певної головної мети, а такий вибір є зовнішнім відносно самих моделей дерева цілей (тобто привноситься зовні і не залежить від них). Достатня ясність побудови таких моделей втрачається, як тільки починається конкретизація діяльності на рівні завдань, оскільки бракує типової схеми цієї процедури внаслідок відсутності типової моделі об'єкта управління на цій стадії. Певним обмеженням використання моделей типу дерева цілей, і, як свідчить практика, суттєвим є необхідність прояву в практичних ситуаціях творчого підходу та використання сучасних інформаційних технологій. І хоча існує багато праць та рекомендацій з цього приводу, більшість управлінців ще недостатньо застосовують моделі типу дерева цілей, особливо на нижніх рівнях структуризації цілей при вирішенні масштабних проблем.

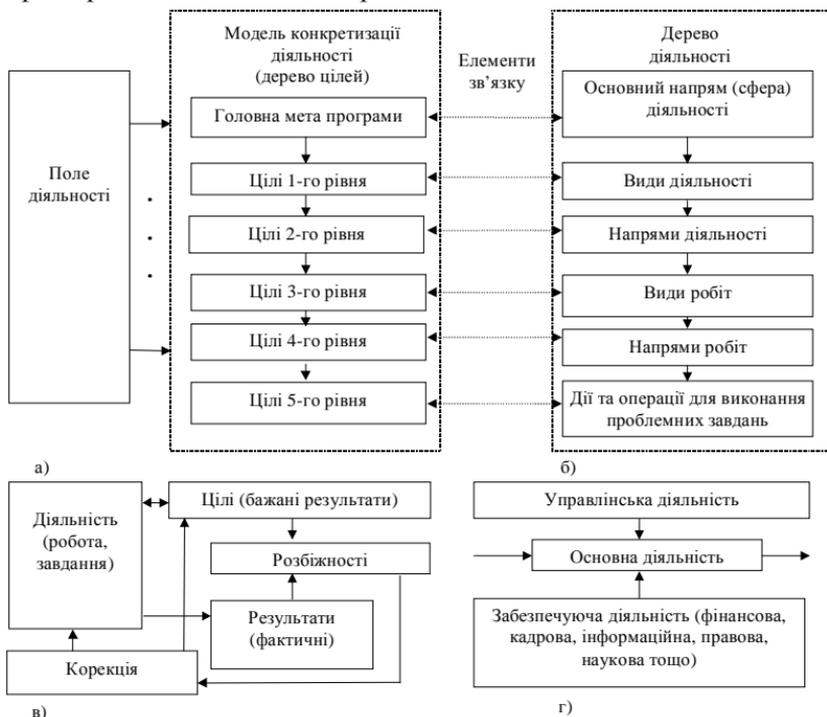


Рис. 3.14. Фрагменти пояснення суті загальнометодологічного підходу інтеграції дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління

З метою усунення вищезазначених обмежень у застосуванні моделей типу дерева цілей запропоновано доповнити її іншими загальними моделями об'єкта управління, що відображають його в процесі розвитку та на стадії типізації завдань, зокрема моделлю розвитку соціальних систем як сфер впливу і моделлю діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики, які описані в наступних підрозділах монографії.

Для опису, аналізу та оптимізації процесів на рівні проблемних завдань найбільш привабливими є мережеві моделі, що являють собою різновид орієнтованих графів [116].

Комплект вищезазначених моделей діяльності разом з мережевою моделлю, що враховує фактор часу, можна розглядати як базову модель діяльності на стадії (етапі) планування (рис. 3.15).

На інших стадіях управління доцільно застосовувати відповідні, спеціально розроблені базові загальні моделі діяльності, які найімовірніше також будуть комплексними. Подальша конкретизація таких моделей пов'язана з певними соціальними системами (підсистемами) і властивими їм суб'єкт-об'єктними відносинами.

У розд. 4 і 5 монографії запропоновані методологічні підходи, що базуються на вищенаведеній загальній моделі діяльності на стадії планування та дають змогу підвищити ефективність розробки програмно-цільових та нормативно-правових державно-управлінських рішень. У цьому розділі далі конкретизовані моделі розвитку соціальних систем (на основі оцінки сфер впливу) та типізації проблемних завдань (на основі системного взаємозв'язку теорії та практики), а також наведено їх теоретичне обґрунтування.

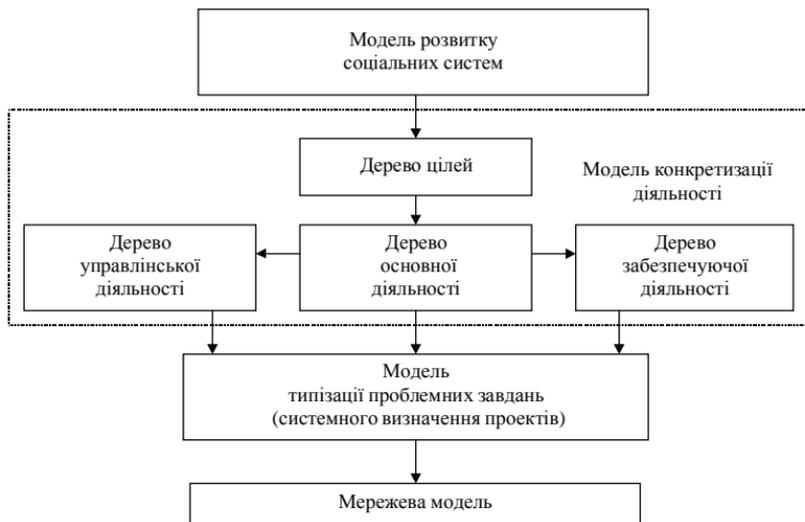


Рис. 3.15. Базова комплексна загальна модель планування діяльності

3.2. Аналіз розвитку соціальних систем з позицій оцінки сфер їх впливу

Основою будь-якої соціальної системи та її розвитку є суспільна діяльність. Відповідно до класифікації основних сфер організації суспільства виділяють три види суспільної діяльності: економічну, політичну і духовну [25, с. 8]. Найбільш вагомими результатами першої є вироблення продукції і надання послуг, спрямованих на матеріальне задоволення потреб людини і суспільства; другої - становлення та забезпечення відносин суспільної рівноваги та влади, між-національних та міждержавних відносин, організація і координація всіх видів державної діяльності; третьої - вироблення, розподіл та споживання духовних благ. Результати економічної діяльності, як правило, мають безпосередню матеріальну форму відображення в просторі і часі. Результати політичної діяльності проявляються у становленні певної політичної системи в суспільстві, характері міжнародних взаємовідносин. Для духовної діяльності більше властиве відображення її результатів в суспільному розумінні, зокрема у формі таких понять, як рівень освітньої підготовки, наукових знань, культури тощо.

У будь-якому разі діяльність спрямована на перетворення навколишнього середовища, причому змінюється не тільки останнє, а й параметри самої діяльності. Обсяг і характер (напрямок, доцільність, позитивний або негативний прояв) цих змін є найважливішим підсумком будь-якої діяльності та всієї суспільної системи, що її здійснює. Тому актуальності набувають оцінки цих перетворень, вироблення та обґрунтування методології їх отримання. Особливо це важливо при формуванні управлінських рішень, оскільки якість цього процесу безпосередньо залежить від знання реакції соціальної системи, якої стосуються ці рішення.

На нижчих рівнях суспільного управління кількісна оцінка підсумкових параметрів здебільшого не становить особливих труднощів. Для численних практичних застосувань у таких суспільних системах існує можливість моделювання процесів із використанням добре відпрацьованих методів дослідження операцій.

Значно складніше це зробити на вищих рівнях суспільного управління, зокрема на державному, оскільки в цих масштабах діяльність за своїми проявами і наслідками набуває комплексного, багатокomпонентного, імовірнісного характеру. На цьому рівні для оцінки результатів широко використовуються методи збирання та обробки статистичної інформації, а також моделювання макропроцесів із використанням цієї інформації як вхідної. Відомо, що найбільш адекватними для соціальних систем є динамічні моделі, що враховують їх еволюцію та мінливість [146, с. 275]. Оскільки традиційні

методи вирішення такого завдання досить складні, то не втрачає актуальності пошук нових підходів і методів його вирішення.

3.2.1. Стратифікаційне відображення соціальних систем у вигляді сфер впливу

Діяльність будь-якої соціальної системи (держави, організації, підрозділу) проявляється не тільки у перетворенні навколишнього середовища, а й у її власному розвитку. Останній може проявлятися в кількісному збільшенні результатів діяльності, підвищенні їх якості, в територіальному розширенні сфери діяльності та в розширенні сфери впливу даної соціальної системи. Як правило, розвиток діяльності охоплює всі ці етапи.

Одним з найважливіших видів діяльності є управління. Для аналізу цього процесу в соціальних системах та виявлення його основних параметрів, як уже зазначалося, широко використовується класична модель “циклу управління”. Незважаючи на свої позитивні властивості, така модель має певні обмеження у використанні. Одне з найбільш суттєвих з них - це неврахування просторових параметрів розвитку суспільної діяльності.

Дослідження таких особливостей розвитку діяльності, як її територіальне розширення та розширення сфери впливу даної соціальної системи, потребує відповідного системно-ситуаційного відображення. Оскільки під сферою впливу соціальної системи будемо розуміти сферу поширення як діяльності, так і її результатів, то доцільно розглянути відображення саме сфери впливу як більш широкого поняття. На рис. 3.16 наведені можливі основні варіанти утворення та поширення сфер впливу, де P_i , P_k - зосереджені відповідно i -й та k -й суб'єкти діяльності, P_{ij} - j -ті елементи ($j = 1 \dots m$, зокрема на рис. 3.16 $m=3$) розосередженого r -го суб'єкта діяльності, \mathfrak{A} - складові багатовимірною вектора поширення діяльності. На рис. 3.16, а, б показані сфери впливу окремих суб'єктів діяльності, які відповідно мають зосереджений та розосереджений характер, а на рис. 3.16, в, г - сфери впливу різних суб'єктів, які одночасно здійснюють аналогічну діяльність у даному просторі, причому на рис. 3.16, г відображена ситуація конкуренції, що проявляється у накладанні або перетині сфер впливу. Можливі інші варіанти взаємодії сфер впливу як окремих, так і різних суб'єктів діяльності, але вони не наводяться, оскільки є комбінаціями вищенаведених варіантів.

Системно-ситуаційне відображення соціальних систем, яким притаманна багаторівнева ієрархічна структура, у вигляді сфер впливу необхідно тлумачити як специфічне стратифікаційне відображення, де навколишнє середовище - це простір діяльності соціальних систем (світ - регіон - держава - галузь - адміністративно-територіальне утворення - організація - підрозділ).

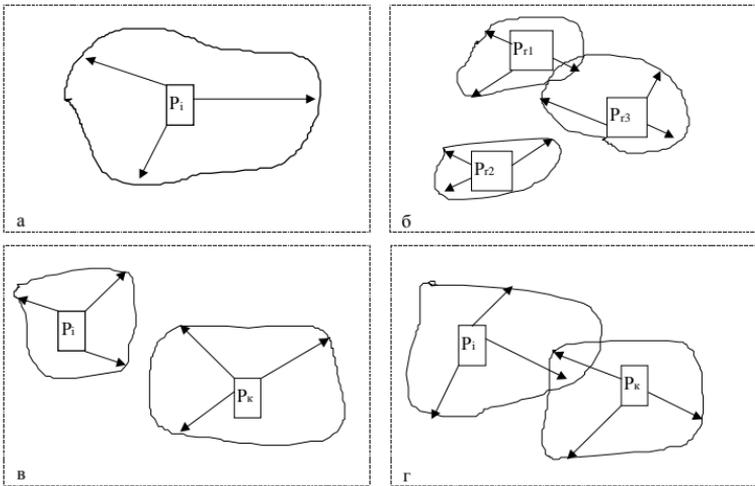


Рис. 3.16. Основні варіанти утворення та поширення сфер впливу в просторі діяльності соціальних систем

При такому відображенні кожній соціальній системі (державі, організації, підрозділу) ставиться у відповідність своя сфера впливу з межами, які можуть змінюватися в процесі діяльності. Такі межі можуть бути або конкретними, або умовними. Останні відповідають ситуаціям, коли або неможливе їх точне визначення, або вони використовуються в умовному просторі теоретичних моделей. Як приклад оперування з конкретними межами, які в даному разі можна отожднювати з кордонами, можна розглядати сферу впливу у випадку розгляду належності (або політичної спрямованості) країн до певних політичних блоків, входження підприємств до певних об'єднань, розповсюдження продукції та послуг окремих підприємств і фірм тощо. Як приклад оперування з умовними межами, можна навести аналіз поширення в країнах історично нехарактерних їм культур, світогляду тощо.

Сфера впливу - це інтегроване поняття, яке може стосуватися певних:

- напрямів діяльності (наприклад, сфера економічного, політичного, науково-технологічного, культурного, військового впливу), окремих комбінацій або діяльності в цілому;
- територій (країн, адміністративно-територіальних утворень);
- формальних (органи влади, установи, підприємства, політичні партії, профспілки та інші громадські об'єднання тощо) і неформальних (групи за інтересами, родинними або іншими зв'язками) організацій.

Виходячи з цього під сферою впливу соціальної системи слід розуміти комплексну область її дії, узагальнені межі поширення її впливу.

Розширення сфери та підвищення ступеня впливу свідчить про розвиток даної суспільної системи. За визначенням, розвиток - це незворотна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок чого виникає новий якісний їх стан [13]. Для соціальних систем такі зміни проявляються передусім у підвищенні ефективності діяльності в основному за рахунок впровадження нових технологій, удосконалення управління і, як наслідок, у підвищенні якості результатів діяльності. Останнє приводить до збільшення результатів діяльності та їх поширення у просторі й часі. Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи, як правило, сприяє поширенню сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності - зростанню ступеня (інтенсивності) її впливу. Це може стосуватися як окремих видів діяльності (тоді необхідно зазначати цей вид), так і діяльності соціальної системи в комплексі (у цьому разі будемо відносити це поняття безпосередньо до даної системи).

З погляду можливості практичного застосування запропонованої теоретичної моделі найбільший інтерес становить пошук підходів та методів отримання якісних та кількісних оцінок сфери та ступеня впливу соціальної системи.

Для надання розглянутому відображенню соціальних систем характеру інструменту дослідження та отримання практично корисних результатів необхідна насамперед його конкретизація для певних соціальних систем шляхом введення параметрів сфер впливу та способів їх оцінки, зокрема визначення меж (кордонів) сфер впливу та оцінки ступеня впливу.

3.2.2. Можливі підходи до оцінки сфер впливу

Оцінка сфери впливу можлива за умов чіткого визначення меж, ступеня впливу, який, до речі, може бути нерівномірним та змінним за площею впливу, і обов'язкового врахування фактора часу.

Найбільш складним завданням є визначення меж сфер впливу, що пояснюється багатофакторним впливом на їх поширення. Серед цих факторів - опір середовища, в якому відбувається діяльність соціальної системи (політичні, економічні та ментальні фактори), зокрема граничні ефекти; внутрішні обмеження можливостей (якісні й кількісні) та ін. Внаслідок дії таких факторів спостерігається різний характер поширення сфер впливу у просторі й часі. Так, зміни меж впливу у просторі (див. рис. 3.16) можуть бути фронтальними (рівномірними та нерівномірними), спрямованими, осередковими, а в часі - поступовими, нарощуваними, поривчастими, хвилеподібними, швидкими або повільними, тимчасовими тощо. Багатофактор-

ний, нерівномірний, імовірнісний характер поширення сфер впливу призводить до необхідності, з одного боку, розроблення теорії визначення меж впливу, а з другого - застосування спеціальних сучасних інформаційних технологій, передусім географічних інформаційних систем (ГІС), які дають змогу оперувати з просторовою інформацією.

Геоінформаційні системи широко використовуються для оцінки природних та техногенних процесів і добре зарекомендували себе як засіб прогнозування можливих наслідків надзвичайних подій та явищ. Вони враховують не тільки фронтальні параметри поширення процесів, а й параметри зони, де це відбувається і які суттєво впливають на характер поширення таких процесів. Інакше кажучи, у разі їх використання для оцінки поширення сфери впливу можна враховувати і ступінь (інтенсивність) впливу, і опір середовища, і внутрішні обмеження, притаманні самому суб'єкту діяльності.

Природним способом визначення меж сфер впливу соціальної системи є декомпозиція цієї задачі на складові такого рівня, що припускають їх визначення. Для соціальних систем таким рівнем може бути сфера впливу за окремим напрямом або видом діяльності, наприклад, за певними видами економічного або політичного впливу.

Розгляд сфер економічних, політичних, військових, технологічних впливів, як правило, пов'язується з певним адміністративно-територіальним простором та поділом (країна, регіон, область, район, місто). За визначенням класичної "геополітики", суперпозиція цих просторів створює диференціацію інтегрованого геопростору [147, с. 27].

Визначення межі сфери впливу в основному залежить від характеру впливу. Можливість розв'язування цієї задачі не підлягає сумніву, якщо йдеться про поширення результатів діяльності, які мають конкретне предметне відображення, наприклад певних видів економічної діяльності.

Найбільш доступними для оцінки є інтегровані показники розвитку країн світу, які наводяться у відповідних матеріалах комісії ООН, Світового банку та ін. Зокрема, вони містять сучасні статистичні дані про економічну діяльність країн світу, з допомогою яких можна визначити сфери і ступінь економічного впливу цих країн як у цілому на міжнародну економіку, так і на економіку інших країн. Причому межі впливу залежно від необхідної деталізації можуть бути прив'язаними до територіальних кордонів цих країн. За такими даними можна, наприклад, побудувати економічні карти світу з відображенням економічних впливів певних країн на інші за певними видами діяльності, а також скористатися інтегрованими показниками за найбільш значимими для країн видами економічної діяльності.

Інтегровані показники економічної діяльності країн дають змогу отримувати (розраховувати) лише загальні оцінки наявності

та ступеня економічного впливу на країни, а також станів сфер впливу у динаміці (за роками, кварталами). Для виділення складових цього впливу, характеру і тенденцій його поширення необхідне формування економічних карт для кожної країни (регіону, області, району, міста) - узагальнених і за найбільш суттєвими видами діяльності. Аналогічні карти (маркетингові) доцільно складати і для найважливіших суб'єктів діяльності.

Системне запровадження аналізу економічного впливу з використанням відповідних економічних та маркетингових карт дасть змогу визначити основні тенденції розвитку певних видів економічної діяльності, їх конкурентоспроможність, перспективні напрями збільшення результатів і поширення діяльності у безпосередній прив'язці до основних суб'єктів цієї діяльності. Завдяки такому підходу з'явиться можливість об'єктивно обґрунтувати визначення "точок і центрів зростання" як справді пріоритетних об'єктів адресування ресурсів держави в умовах їх обмеження з перспективою суттєвого і швидкого покращання загальних економічних показників країни.

Підходи, аналогічні розглянутим, можна застосувати і у сфері політичної діяльності. За сукупністю всіх інтегрованих показників, отриманих за статистичними даними, а також з урахуванням політичної та ментальної орієнтації можна побудувати карти політичного впливу - світової, окремих країн, регіонів. Далі необхідно систематично відслідковувати тенденції зміни політичного впливу. Такі карти можуть стати одним з інструментів аналізу для більш кваліфікованої підготовки рішень на міжнародному рівні, проведення виборчих кампаній, визначення пріоритетів у розвитку конструктивних політичних сил та використання їх для досягнення цілей політичного, економічного і соціального розвитку країни тощо.

3.2.3. Постановка типової задачі визначення сфери і ступеня впливу

Розглянемо постановку типової задачі визначення сфери і ступеня впливу якоїсь країни у певній сфері діяльності. Припустимо, що результатом цієї діяльності є стратегічно важлива продукція. Для розв'язання такої задачі необхідно визначити межі впливу, скориставшись відомими статистичними даними національного експорту - імпорту. До сфери впливу включаються країни, в які експортується дана продукція. Ступінь впливу може бути визначеним як відношення обсягу експорту в дану країну (в одиницях обсягу або грошових одиницях) до загального обсягу цієї продукції у світовому масштабі, тобто у відносних величинах. Таким чином, маємо сферу впливу, яка в разі наявності експорту охоплює кілька країн з різним ступенем впливу на кожну. Для отримання більш повної картини необхідно визначити параметри сфери впливу за кілька попередніх років

(кварталів) і проаналізувати основні тенденції поширення даного виду впливу. Після цього матимемо необхідну інформацію для формулювання певних висновків, прогнозування та формування відповідних управлінських рішень.

Для кожної країни, на яку поширюється сфера впливу, необхідно з'ясувати його ступінь. Якщо він значний, то країна може опинитися у значній економічній залежності, що загрожує її національним інтересам. Одним із шляхів попередження такого явища є географічна диверсифікація імпорту даної стратегічної продукції, тобто її отримання не з однієї, а з кількох незалежних одна від одної країн [148, с. 81].

З огляду на це постає ще одна дуже важлива проблема - визначення ступеня певної залежності, при перевищенні якого можна вважати, що існує загроза національній безпеці даної країни. Такий показник, безумовно, має бути інтегрованим, враховуючи фактори загрози всім основним складовим національної безпеки. В межах цього показника можливі різні ступені впливу на дану країну за окремими видами діяльності: економічної, політичної, військової, технологічної, духовної тощо.

Для розв'язування зазначеної задачі також можна скористатися методом аналізу сфер впливу. При цьому для певної країни визначаються сфери і ступені її впливу за певним набором видів діяльності, який необхідно сформулювати виходячи з їх важливості для світового розвитку. Оскільки ступінь впливу розраховується у відносних величинах, то можна взяти опосередкований показник ступеня впливу даної країни як результат ділення загальної суми всіх отриманих показників ступеня впливу для окремих видів діяльності (за відповідними площами сфер впливу) на кількість останніх. Потім необхідно порівняти згаданий показник з опосередкованим показником даної країни у світовій класифікації. Найпростіше як останній використати відносний показник площі даної країни в загальному світовому просторі, утвореному всіма країнами. Але правильніше, на думку автора, врахувати ще й кількість населення та економічний потенціал країни шляхом введення інтегрованого опосередкованого показника, який, наприклад, дорівнює середньому арифметичному від відносних показників площі, населення та вищезазначеного потенціалу (для світу - це одиниця). Після визначення останнього залишається порівняти його з опосередкованим показником впливу даної країни. Якщо перший перевищує другий, то маємо ситуацію певної залежності країни від інших країн світу. Чим більша ця різниця, тим більше загроза національним інтересам країни. Водночас необхідно оцінювати процеси соціальних систем у динаміці. Якщо спостерігається зменшення розглянутої різниці, то це свідчить про тенденцію зменшення загроз національним інтересам країни, а якщо вона стає від'ємною, то маємо позитивну тенденцію ліквідації загроз

і посилення національної безпеки держави. Визначення критичного значення цієї різниці складає окреме завдання, що залишається за межами даної роботи, і, безумовно, становить теоретичний і практичний інтерес.

Можлива графічна інтерпретація порівняння вищезазначених опосередкованих показників. Фактично йдеться про порівняння умовних площ - території даної країни, скоригованої з урахуванням густоти її населення та економічного потенціалу, зі сферою впливу, зведеною до однієї зони, шляхом суперпозиції останньої на першу. Якщо площа останньої менша за першу, маємо ситуацію, що розглянута вище, тобто наявність певної залежності, а відповідно і загрози даній країні.

3.2.4. Напрями застосування методологічного підходу на основі відображення соціальних систем у вигляді сфер впливу до аналізу їх розвитку

Можливість і ефективність запропонованого підходу значною мірою залежить від оцінки сфер впливу, що на практиці передбачає визначення основних їх параметрів - меж і ступеня впливу, а також розроблення відповідних методів і процедур.

За даного підходу соціальна система (країна, організація), крім чітко визначених територіальних має низку умовних кордонів за кількістю сфер її суттєвого впливу (економічної, політичної, військової, технологічної, наукової тощо), які здебільшого географічно відрізняються від територіальних. Ця різниця в площі орієнтовно свідчить про ефективність різних видів діяльності країни.

Існують численні задачі, які становлять значний практичний інтерес і можуть бути розв'язані засобами ГІС з використанням моделей соціальних систем у вигляді сфер впливу, зокрема:

- у сфері геополітики - це:

 w визначення тенденцій зміни сфер впливу країн у різних галузях діяльності;

 w попередження негативних тенденцій впливу відповідними політичними та економічними засобами;

 w визначення нових, більш досконалих модифікацій індексу людського розвитку, інших інтегральних порівняльних показників розвитку країн;

- у сфері державного управління - це визначення напрямів удосконалення державного управління шляхом визначення тенденцій його розвитку через розвиток різних сфер діяльності;

- у сфері національної безпеки - це:

 w з'ясування національних загроз (у різних напрямках інтересів держави) шляхом зіставлення умовних оцінок сфер впливу та основних параметрів, що забезпечують національну безпеку країни;

в виявленні тенденцій (динаміки) зміни сфер впливу в різних галузях діяльності, що відповідають національним інтересам держави, та їх врахування при проведенні структурної і промислової політики;

в вирішенні проблем продовольчої, енергетичної, технологічної та демографічної безпеки;

в виявленні організацій і підприємств, що найбільш позитивно впливають на зміни сфер впливу в галузі національних інтересів, та їх державна підтримка;

- у сфері екологічної безпеки - це:

в визначення сфер негативного впливу на навколишнє природне середовище, виявлення та попередження їх причин;

в отримання інтегральних оцінок стану екологічної безпеки в країні, регіоні, області, районі.

Важливим з погляду практичного застосування даного системного відображення соціальних систем є його розгляд у часі, тобто в динаміці змін у сферах впливу. Такий підхід дає змогу аналізувати основні параметри розвитку реальних соціальних систем за певний час та прогнозувати його в майбутньому. Крім цього, він допомагає виявити як позитивні, так і негативні тенденції в процесі розвитку і шляхом зниження рівня стратифікаційного відображення, що завжди супроводжується більшою деталізацією опису систем та процесів у них, визначити відповідні напрями, стратегію і тактику діяльності щодо їх зміни на краще. Інакше кажучи, аналіз динаміки моделей сфер впливу дає змогу визначити нові або уточнити старі цілі і сформулювати необхідні управлінські рішення, спрямовані на покращання показників розвитку соціальних систем. На підставі цього можна встановити роль моделей сфер впливу та їх співвідношення з класичною моделлю “циклу управління”. Далі розглянуто теоретичні моделі розвитку соціальних систем як сфер впливу, що базуються на системно-ситуаційному підході.

3.3. Моделі розвитку соціальних систем

3.3.1. Модель розвитку соціальної системи як сфери впливу та її місце в циклі управління

Оскільки основою існування соціальної системи є її діяльність, то логічно розглядати розвиток останньої теж як основу та найважливішу складову розвитку такої системи. Цей розвиток проявляється передусім у підвищенні ефективності діяльності в основному за рахунок впровадження нових технологій, удосконалення управління і, як наслідок, підвищення якості результатів діяльності.

Основними напрямками підвищення ефективності діяльності є забезпечення якості її результатів, їх збільшення та поширення у просторі й часі. Причому підвищення якості, як правило, передують

збільшенню обсягів та поширенню результатів діяльності. Останнє приводить до утворення так званих сфер впливу соціальних організацій.

Введення понять сфери та ступеня впливу соціальної системи дає змогу завершити формування відповідної моделі її розвитку та визначити місце останньої в циклі управління, як це зображено на рис. 3.17.

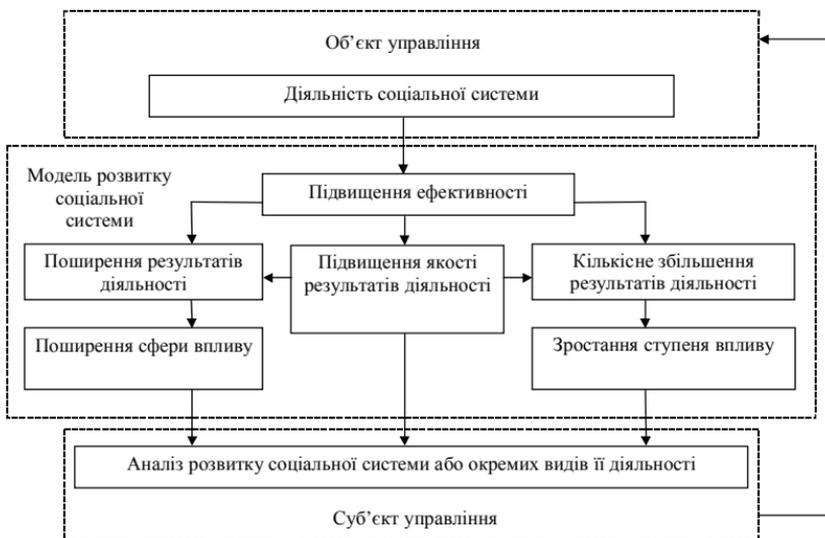


Рис. 3.17. Модель розвитку соціальної системи як сфери впливу та її місце в циклі управління

Наведена модель розвитку соціальної системи разом із спеціальним блоком аналізу цього розвитку можуть бути використані в ланцюзі зворотного зв'язку "суб'єкт управління → об'єкт управління" як елемент системи моніторингу розвитку соціальної системи, тобто насамперед у процесі виконання функції контролю.

З погляду можливості практичного застосування запропонованої моделі розвитку соціальної системи найбільший інтерес становить пошук підходів та методів отримання якісних та кількісних оцінок сфери та ступеня впливу такої системи на навколишнє середовище. Причому такі оцінки мають бути інтегрованими, зрозумілими та доступними для отримання й використання.

3.3.2. Матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи

Підходи до визначення оцінок сфери та ступеня впливу соціальної системи слід передусім шукати відповідно у поширенні та збільшенні результатів діяльності. Для цього звернемося до рис. 3.18, на якому наведена двовимірна матриця, яка названа автором матрицею станів та тенденцій розвитку соціальної системи. Кожному стовпцю матриці у відповідність поставлені можливі основні стани поширення результатів діяльності, а саме: звуження зони поширення (1П), стан стабілізації (2П) та поширення результатів діяльності (3П). Кожному рядку матриці у відповідність поставлені можливі основні стани зміни обсягів результатів діяльності, а саме: їх зменшення (1О), стан стабілізації (2О) та їх збільшення (3О).

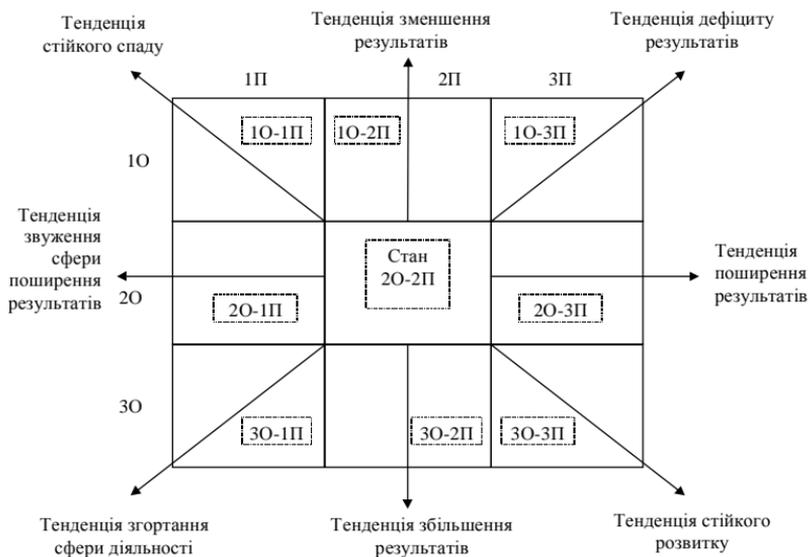


Рис. 3.18. Матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи

Кожна клітина матриці відображає окремий стан розвитку, якому відповідає певна множина значень основних параметрів (показників) соціальної системи. Останню визначимо як A_{ij} , де i, j - номер одного з трьох можливих станів відповідно зміни обсягів та поширення результатів діяльності.

За наведеною матрицею можна виділити такі характерні стани соціальної системи:

- стан 1О-1П - характеризується стійким спадом, тобто зниженням і звуженням результатів діяльності;

- стани 1О-2П, 2О-1П - характеризуються спадом діяльності за одним з векторів спаду, тобто відповідно або падінням, або звуженням результатів діяльності;

- стан 2О-2П - характеризується стабілізацією результатів діяльності;

- стани 1О-3П, 3О-1П - характеризуються одночасною дією векторів розвитку і спаду, тобто потенційною нерівновагою і, як наслідок, можливістю зміни тенденцій;

- стани 2О-3П, 3О-2П - характеризуються розвитком діяльності за одним з векторів розвитку, тобто або збільшенням, або поширенням результатів діяльності;

- стан 3О-3П - характеризується стійким розвитком, тобто збільшенням і поширенням результатів діяльності.

Про безумовний розвиток соціальної системи свідчить її перебування у станах 3О-3П, 2О-3П, 3О-2П.

Нааявність тенденцій розвитку підтверджують стани 1О-3П, 3О-1П. Останнім притаманна одночасна дія протилежних процесів розвитку та спаду, зокрема для стану 1О-3П - процесу зменшення результатів на фоні їх поширення, що створює тенденцію дефіциту результатів, а для стану 3О-1П - процесу згортання зони діяльності на фоні збільшення результатів діяльності, що створює тенденцію до їх перенасиченості та незадіяності. В іншій інтерпретації стан 1О-3П характеризується поширенням сфери та зниженням ступеня (інтенсивності) впливу, а стан 3О-1П - звуженням сфери та збільшенням ступеня впливу.

Безумовно, оцінюючи тенденції розвитку, слід брати до уваги динаміку процесів. Наприклад, перехід зі стану 1О-2П у стан 1О-3П свідчить про покращання тенденції розвитку даної соціальної системи, тоді як зворотний перехід свідчить про погіршення цієї тенденції та необхідність пошуку шляхів її зміни на краще.

Природним є розгляд розвитку соціальної системи в комплексі основних притаманних їй видів діяльності. Процес розвитку такої системи - це неперервна зміна її станів протягом усього терміну існування. Під станом розвитку соціальної системи в будь-який певний момент часу будемо розуміти суперпозицію станів розвитку таких видів діяльності, властивих даній системі, що значно впливають на її розвиток. За такої умови функцію розвитку F_M соціальної системи M на момент часу $t = t_1$ можна подати у вигляді

$$F_M(t_1) = \sum_{r=1}^N \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 A_{rij}(t_1) P_{rj}(t_1), \quad (3.4)$$

де N - загальна кількість видів діяльності соціальної системи, які суттєво впливають на її розвиток; r - вид діяльності соціальної системи ($1 \leq r \leq N$); $A_{rij}(t_1)$ - множина параметрів соціальної системи, що

визначає і характеризує складову її стану $i-j$ як результат певної діяльності r на момент часу t_i ; $P_{rij}(t_i)$ - імовірність стану $i-j$ для діяльності r на момент часу t_i (це може бути 0 або 1, причому 1 може бути тільки для одного стану для кожного з урахованих видів діяльності).

Але в наведеному вигляді користування даною функцією практично неможливе. Тому пропонується розглянути функцію тенденції розвитку соціальної системи $Z_M(t)$, яка відрізняється від функції розвитку тим, що в ній замість множин параметрів системи $A_{rij}(t_i)$ використовуються множини станів розвитку системи $S_{rij}(t_i)$, в яких згідно з матрицею станів та тенденцій усього дев'ять елементів-станів, а кожному з вибраних видів діяльності в даний момент часу відповідає лише один з цих елементів (позначається у будь-який спосіб, наприклад цифрами 1-9, або певним набором інших символів). Тоді функція тенденцій розвитку соціальної системи матиме такий вигляд:

$$Z_M(t_i) = \sum_{r=1}^N \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^3 S_{rij}(t_i) P_{rij}(t_i) . \quad (3.5)$$

Визначення даної функції у певні моменти часу (наприклад щорічно або шоквартально) дає змогу отримати картину станів розвитку системи як сукупності станів розвитку різних видів діяльності (кожному моменту часу і кожному виду діяльності ставиться у відповідність один з дев'яти можливих станів). Така інформація достатня для оцінки основних тенденцій розвитку даної суспільної системи та принципового вибору напрямів і точок прикладення управлінських зусиль.

Оцінка стану, виявлення тенденцій розвитку та їх зміни - це основні функції блоку аналізу розвитку соціальної системи (див. рис. 3.17). Результати цього аналізу відображають узагальнену реакцію соціальної системи та об'єкта управління на всі фактори впливу і дають змогу своєчасно внести зміни в стратегію і тактику управління ними.

3.3.3. Методологічний підхід на базі моделей розвитку соціальних систем

Кінцева мета застосування моделей розвитку соціальних систем - це вибір напрямів та методів прикладення управлінських зусиль стосовно певних соціальних систем. Його основа - виявлення станів та тенденцій розвитку, визначення необхідності переходів між станами в таких системах.

Цей підхід виходить із розгляду процесу управління як послідовності певних ситуацій, визначених матрицею станів та тенденцій розвитку соціальної системи, що в нашому випадку обмежує кількість різних можливих ситуацій дев'ятьма. Фактично зміна тенденції роз-

витку соціальної системи на іншу свідчить про зміну ситуації і необхідність відповідної зміни способу регулювання. Таким чином, якщо в зворотний зв'язок циклу управління включити елемент моніторингу і відслідковувати момент зміни ситуації, то можна здійснити своєчасний (оперативний) перехід на відповідний новій ситуації спосіб регулювання і, таким чином, запобігти негативним наслідкам не-ефективного (невідповідного) управління.

Таким чином, в основу даного підходу та як засіб його обґрунтування покладені модель розвитку соціальних систем як сфер впливу та матриця станів і тенденцій розвитку, які передбачають узгодження з основними інтегральними показниками розвитку соціальної системи та враховують статистику і динаміку процесів розвитку.

Далі розглянуті дві можливі схеми практичного застосування даного підходу. Перша ґрунтується на аналізі динаміки розвитку або зміни тенденцій і передбачає аналіз станів досліджуваної соціальної системи, які визначають шляхом порівняльної оцінки основних інтегральних показників у якій-небудь сфері діяльності за певний період. Вона передбачає розміщення заздалегідь зібраної за певний період інформації у спеціальній табличній формі (табл. 3.2), яка дає уявлення про всі стани та суттєві зміни тенденцій розвитку. За другою схемою практичного застосування даного підходу використовується таблична форма, яка базується на встановленні для певного періоду відповідності між інтегрованими показниками та типовими станами розвитку (табл. 3.3).

Обидві наведені схеми і форми практичного застосування даного підходу (а вони доповнюють одна одну) дають змогу визначити стани і тенденції розвитку соціальних систем та найбільш актуальні напрями вдосконалення діяльності, що може суттєво підвищити ефективність функціонування таких систем.

Таблиця 3.2

**Відображення станів розвитку соціальної системи
за певний період часу**

Основні інтегровані показники	Роки			
	1995	1996	...	1999
1				
2				
...				
C				

Позначка типу стану

Відповідність станів розвитку соціальної системи певним інтегрованим показникам у визначений момент часу

Тип стану розвитку системи	Основні інтегровані показники			
	1	2	...	П
1				
2				
...				
9				

Позначка відповідності (якщо є)

3.4. Моделі діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики

З метою побудови загальної моделі об'єкта управління, що відображає його на стадії типізації завдань, запропоновано загальний методологічний підхід, який базується на системному, інтеграційному, динамічному та комплексному підходах і передбачає застосування моделі діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики, тобто розгляду теорії, практики, а також множини їх взаємозв'язків для будь-якого виду діяльності (конкретної проблеми) як окремих її підсистем. Він спрямований на виявлення найбільш суттєвих та стійких взаємозв'язків між теорією та практикою у конкретних галузях, напрямках, видах діяльності з формуванням у подальшому ефективних впливів на розвиток останніх та досягнення раціонального використання основних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних, часу) для вирішення виявлених проблем.

3.4.1. Суть методологічного підходу на основі моделі системного взаємозв'язку теорії та практики

Методологічний апарат за даним підходом ґрунтується на системному аналізі та структурно-логічному моделюванні. Напрямок, галузь, вид діяльності розглядаються як система, що складається з підсистем: "теорія", "практика" та "система взаємозв'язків".

Розглянемо відповідну загальну модель діяльності, яка у найбільш узагальненому вигляді наведена на рис. 3.19.

Далі застосуємо процедуру виділення системи суттєвих взаємозв'язків, яка передбачає:

- виокремлення та деталізацію підсистем теорії та практики;
- виділення в цих підсистемах основних об'єктів та процесів,

їх внутрішніх та зовнішніх зв'язків; формалізацію їх опису;

- формування системи взаємозв'язків між підсистемами теорії та практики;

- встановлення найбільш суттєвих взаємозв'язків.

Даний підхід передбачає подальший аналіз виділеної таким чином системи взаємозв'язків щодо пошуку напрямів і шляхів удосконалення практики та розвитку теорії для ефективного вирішення вибраної проблеми діяльності, а саме:

- аналіз проблем взаємозв'язку;

- визначення основних напрямів розвитку теорії та вдосконалення практики щодо даного виду (напрямку, проблеми) діяльності;

- виділення найбільш ефективних засобів впливу на підсистеми “теорія” та “практика”;

- формування механізмів реалізації напрямів розвитку теорії та вдосконалення практики.

Одним із результатів такого підходу може бути виявлення необхідності вдосконалення (розвитку, посилення, підвищення ефективності) або принципового оновлення системи взаємозв'язків. В останньому випадку передбачається застосування методу синтезу.

У класичному розумінні понять “теорія” і “практика” та при чіткому їх розмежуванні для певних видів та проблем діяльності система взаємозв'язків між об'єктами, подіями і процесами підсистем теорії і практики (див. рис. 3.19) має формально-логічний характер. Вона відображає наявність зв'язків, їх характер (постійні або тимчасові, детерміновані або ймовірнісні та ін.) і ступінь кореляції.



Рис. 3.19. Загальна модель діяльності як системи

На сучасному етапі розвитку науки і практики існує низка видів і проблем діяльності, для яких чітке розмежування понять теорії і практики та виділення відповідних підсистем є надто складним або практично неможливим. У такому разі доцільно розширити тлумачення системи взаємозв'язків і перейти до розгляду моделі, наведеної на рис. 3.20. Така модель передбачає включення до системи взаємозв'язків частини об'єктів і процесів, для яких проблематичне віднесення тільки до однієї з підсистем - “теорії” або “практики”. При цьому система взаємозв'язків набуває об'єктно-предметного характеру.

Згадана модель також дає змогу віднести до системи взаємозв'язків загальносистемні види та способи організації діяльності, без яких утруднюється або унеможливується розгляд проблем діяльності. Серед таких видів діяльності насамперед можна виділити мето-

дологію, дослідження, навчання та комунікації, які безпосередньо стосуються розвитку будь-якої діяльності. До загальносистемних видів діяльності також належить технологія. Як зазначає В. Князев [149, с. 217], “у сучасній суспільній практиці технологія є “проміжним терміном”, опосередкованою ланкою у зв’язку “наука - практика”, який суттєво впливає як на науку, так і на саму практику і певною мірою усуває протиріччя між розумовою та фізичною працею, що існувало”. Можна погодитися також з його твердженням, що “вивчення проблеми єдності теорії і практики поза аналізом зв’язку з технологією та культурою є сьогодні малопродуктивним”. Інакше кажучи, до видів діяльності, які мають загальносистемний характер, необхідно віднести також культуру.

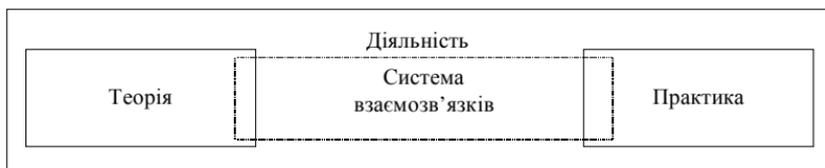


Рис. 3.20. Загальна модель діяльності як системи з розширеним тлумаченням системи взаємозв’язків

Унаслідок застосування запропонованого підходу очікуються такі результати:

- визначення стану забезпечення конкретної практичної діяльності теоретичними напрацюваннями;
- встановлення для вибраної діяльності характеру і дієвості (ефективності) системи взаємодії між теорією та практикою, зокрема виявлення сильних і слабких місць у цьому ланцюзі;
- розроблення нових та вдосконалення існуючих підходів, методів і методик;
- формування конкретних пропозицій щодо розвитку теорії та впровадження інновацій у практичну діяльність.

Методологію, побудовану на такому підході, у найбільш широкому розумінні можна використати як інструмент обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку наукових досліджень (виходячи з найбільш суттєвих потреб практики) та інноваційної діяльності (беручи до уваги наявність перспективних ідей і теорій).

3.4.2. Визначення та структурно-логічні схеми підсистем діяльності в системі взаємозв’язку теорії та практики

Для застосування методів виділення та аналізу системи суттєвих взаємозв’язків між теорією та практикою необхідне чітке розуміння основних підсистем моделі діяльності на основі системного взаємозв’язку теорії та практики. Фактично далі розкривається зміст по-

нять, що визначають ці підсистеми, шляхом їх структурно-логічного моделювання. Всі такі поняття далі розглядаються і тлумачаться відповідно до [13; 150-153], в інших випадках супроводжуються відповідними посиланнями.

У структурно-логічних моделях понять використані два рівні уявлення, на першому з яких наводяться основні варіанти змістовного наповнення таких понять, а на другому – їх основні складові.

Передусім розглянемо поняття “теорія” і “практика” як базові для будь-якої діяльності.

За відомим визначенням, *теорія* – це система основних ідей у тій чи іншій галузі знань; форма наукового знання, яка дає уявлення про закономірності та суттєві зв’язки дійсності. Інакше кажучи, це система узагальненого достовірного знання щодо певного “фрагмента” дійсності, яка описує, пояснює та прогнозує функціонування певної сукупності об’єктів, що входять до його складу. Теорія включає суму наукових знань (ідеї, підходи, аксіоми, постулати, теореми, докази, принципи, моделі, методи досліджень), понятійний та категоріальний апарат. Грунтовний огляд тлумачення поняття “теорія” наведено в роботі [154], а відповідна модель – на рис. 3.21.

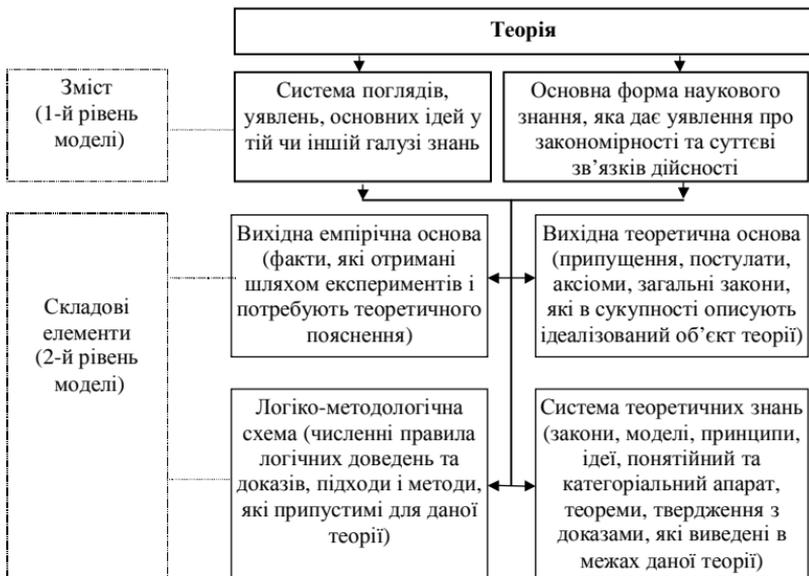


Рис. 3.21. Структурно-логічна модель поняття “теорія”

Під поняттям “практика” розуміється матеріальна, цілеспрямована діяльність людей; освоєння та перетворення об’єктивної дійсності; загальна основа розвитку людського суспільства та пізнан-

ня. Під освоєнням об'єктивної дійсності мається на увазі пристосування людей до неї, використання здобутих знань у практичній діяльності, а під її перетворенням - значні за масштабами впливи людей на довкілля. Відповідна модель наведена на рис. 3.22.

Інші поняття стосуються загальносистемних видів та способів організації діяльності, а саме: “дослідження”, “методологія”, “технологія”, “навчання”, “комунікація”, “культура”, які предметно використовуються в даній роботі.

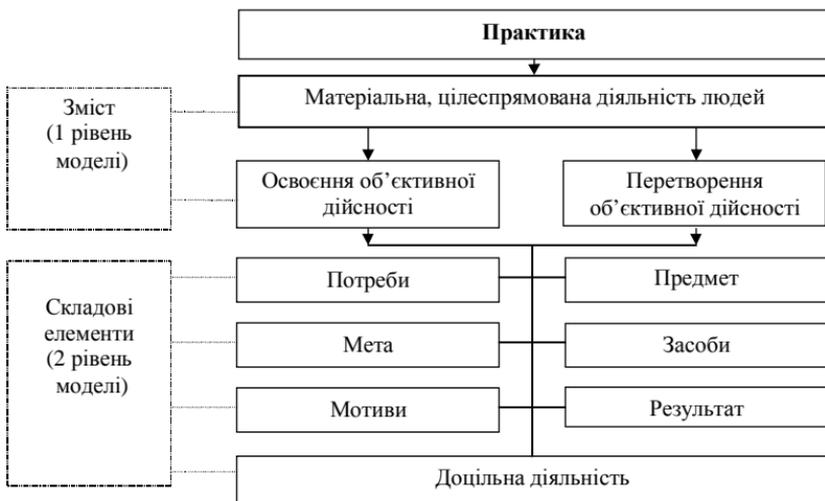


Рис. 3.22. Структурно-логічна модель поняття “практика”

Дослідження - це процес вироблення нових знань, один з видів пізнавальної діяльності, який характеризується об'єктивністю, відтворюваністю, доказовістю, точністю. Виділяють два рівні дослідження - емпіричний та теоретичний (рис. 3.23). На **емпіричному** рівні встановлюються нові факти та формуються емпіричні закономірності. На **теоретичному** рівні формуються загальні для даної предметної сфери закономірності, які пояснюють емпіричні факти й закономірності, а також дають змогу передбачити майбутні події та факти. Найпоширенішими підходами до класифікації наукових досліджень є їх поділ на фундаментальні та пошукові, кількісні та якісні, унікальні та комплексні.

Динамічне комплексне системне поєднання теорії і досліджень та їх ресурсного забезпечення (науковці, наукові установи, наукове обладнання, наукова інформація) утворює науку. Під поняттям “наука” розуміють сферу дослідницької діяльності, спрямовану на вироблення нових знань про природу, суспільство та мислення, яка вклю-

чає в себе всі умови та моменти цього вироблення, тобто як діяльність щодо отримання нових знань (дослідження), так і її результат - суму знань, що покладені в основу наукової картини світу (рис. 3.24). Інакше кажучи, це сфера людської діяльності, функція якої - вироблення та теоретична систематизація об'єктивних знань про дійсність. Безпосередніми цілями науки є опис, пояснення та прогнозування процесів і явищ дійсності, що становлять предмет її вивчення, на основі законів, які вона відкриває. Поширеними методами сучасної науки є експеримент, аналіз, синтез та моделювання.



Рис. 3.23. Структурно-логічна модель поняття "дослідження"



Рис. 3.24. Структурно-логічна модель поняття "наука"

Під поняттям “методологія”, як правило, розуміють систему принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему - структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності (рис. 3.25). Найбільш широке трактування поняття “методологія” існує в методології науки, яка є вченням про принципи, прийоми і операції побудови, форми і засоби наукового пізнання. Якщо дотримуватися однієї з поширених класифікацій методології науки, то змістовна методологія вивчає структуру наукового знання взагалі, і особливо наукової теорії; закони виникнення, функціонування та зміни наукових теорій; понятійний апарат науки та її окремих дисциплін; характеристику схем пояснення, які існують у науці; структуру і операційний склад методів науки; умови і критерії науковості, а формальна методологія вивчає аспекти, пов’язані з аналізом мови науки; формальною структурою наукового пояснення; описом та аналізом формальних і формалізованих методів дослідження, зокрема методів побудови наукових теорій, типології систем знання та ін.

Кожне наукове дослідження завжди використовує певну методологію. Методологічні ідеї та принципи, які продуктивні в різних науках, можуть діставати загальнонауковий статус. Прикладами цього є системний, процесний та ситуаційний підходи, науковий метод проведення досліджень тощо.

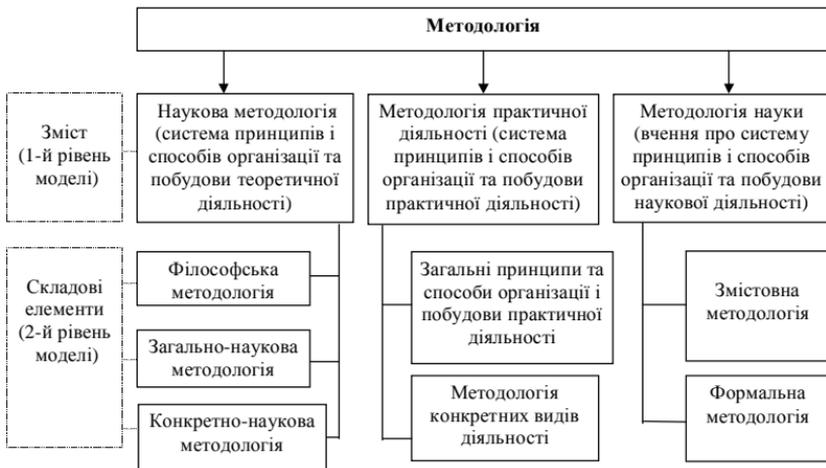


Рис. 3.25. Структурно-логічна модель поняття “методологія”

Під поняттям “технологія” у класичному технократичному розумінні мається на увазі кожний засіб перетворення вихідних матеріалів для одержання бажаної продукції або необхідних послуг; сукупність методів обробки, виготовлення, зміни стану, властивостей, форми сировини, матеріалу або напівфабрикату, що здійснюється в

процесі виготовлення продукції. У сучасному широкому розумінні правомірно визначити технологію як цілеспрямоване системне використання будь-яких видів організованого наукового знання для досягнення найрізноманітніших практичних цілей, що дає змогу говорити не тільки про технологію виробництва, а й про технологію діяльності установи, технологію управління окремими сторонами суспільного життя або всього суспільства [115; 155, с. 123]. Узагальнена модель поняття “технологія” наведена на рис. 3.26.



Рис. 3.26. Структурно-логічна модель поняття “технологія”

Навчання - це основний шлях здобуття освіти; цілеспрямовано організований, планомірно та систематично здійснюваний процес оволодіння знаннями, вміннями та навичками під керівництвом досвідчених осіб (рис. 3.27).



Рис. 3.27. Структурно-логічна модель поняття “навчання”

Основними результатами навчання є знання, вміння та навички. **Знання** - це перевірений практикою результат пізнання дійсності, адекватне її відображення в мисленні людини; продукт суспільної матеріальної і духовної діяльності. Знання можуть бути донауковими (життєвими) та науковими (емпіричними та теоретичними); в них здійснюється перетворення розрізаних уявлень у теоретично систематизовану загальнозначущу форму. Основними формами знання є ідеї (поняття), категорії, закони (і факти), теорії [154, с. 37]. **Вміння** - це здатність отримувати, зберігати, перетворювати

та видавати інформацію, виробляти нові знання, оцінювати ситуації, формулювати цілі, приймати раціональні рішення, контролювати їх досягнення. *Навичка* - це вміння виконувати цілеспрямовані дії, доведене до автоматизму внаслідок усвідомленого багаторазового повторення одних і тих самих рухів або вирішення типових завдань у виробничій чи навчальній діяльності. У сучасному розумінні навчання - це безперервний процес, що має супроводжувати людину протягом її активної участі в суспільному житті.

Під поняттям *“комунікація”* мають на увазі всі елементи процесу обміну інформацією, на основі якого суб’єкти діяльності отримують інформацію, необхідну для здійснення даної діяльності. Це поняття охоплює як суб’єкти інформаційної діяльності (відправник, одержувач), так і власне інформацію (повідомлення), а також засоби і шляхи її доставки (канали). Як структурно-логічну модель поняття *“комунікація”* можна в першому наближенні використати структурно-логічну модель аналогічної функції, наведену на рис. 3.13. Комунікація нерозривно пов’язана із сучасними інформаційними технологіями, серед яких - локальні та глобальні мережі; обробка інформації за допомогою персональних комп’ютерів; прийняття рішень за допомогою штучного інтелекту - експертних систем, систем моделювання з різними формами уявлення про ситуацію тощо.

Під поняттям *“культура”* розуміється історично визначений рівень розвитку суспільства, творчих сил та здібностей людини, який відображений у типах і формах організації життя та діяльності людей, а також у створених ними матеріальних і духовних цінностях. Це поняття включає в себе предметні результати діяльності людей (машини, споруди, результати пізнання, витвори мистецтва, норми моралі та права тощо), а також людські сили і здібності, які реалізуються в діяльності (знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, способи та форми спілкування людей). Узагальнена модель поняття *“культура”* наведена на рис. 3.28.



Рис. 3.28. Структурно-логічна модель поняття *“культура”*

Структурно-логічні моделі вищенаведених понять можуть бути використані при розробленні класифікаторів видів діяльності, зокрема державного управління, та паспортів професій.

3.4.3. Виділення та аналіз системи суттєвих взаємозв'язків

Відомими методами формалізації системи взаємозв'язків між параметрами об'єктів є встановлення і визначення їх функціональної залежності у вигляді детермінованої або ймовірнісної функції (функції). Оскільки при виділенні системи суттєвих взаємозв'язків теорії та практики через специфіку цих об'єктів фактично неможливо виокремити певні функції, а отримання достатньої кількості статистичних даних пов'язане зі значними витратами зусиль і часу, доцільно звернутися до експертних методів та побудови відповідних просторових n -вимірних функціонально-логічних моделей. Найпростішим, а здебільшого і найефективнішим є використання двовимірної моделі ($n = 2$) формально-логічної системи взаємозв'язків теорії з практикою (рис. 3.29).

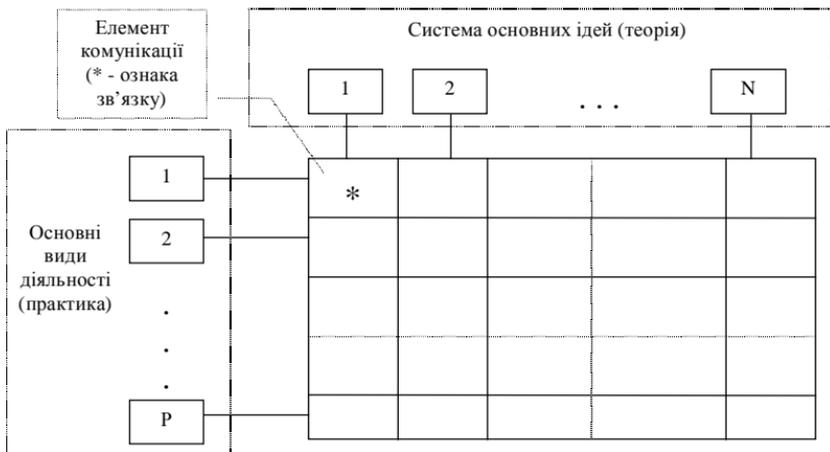


Рис. 3.29. Матрична модель формально-логічної системи взаємозв'язків теорії з практикою

Можливі різні підходи до заповнення даної матриці:

- зазначається наявність зв'язку (наприклад*), тоді маємо матрицю формально-логічних зв'язків між теоретичними напрацюваннями та практичною діяльністю;
- вказується ступінь зв'язку (експертна оцінка за М-бальною шкалою), тоді маємо матрицю кореляції між теоретичними напрацюваннями та практичною діяльністю.

Шляхом аналізу останньої (наприклад після її заповнення в результаті експертного опитування) виділяються найбільш суттєві зв'язки між основними видами діяльності, що розглядається, та основними теоретичними напрацюваннями як загального, так і проблемно-орієнтованого характеру.

Подальшим розвитком даного підходу є перехід (добудова) до формально-логічних моделей більшої розмірності, тобто вибору $n > 2$. Наприклад, для тривимірної моделі це можуть бути такі вектори: “Основні види діяльності”, “Система основних ідей”, “Система цінностей (критеріїв)” .

Наведена на рис. 3.29 модель є статичною і відображає систему суттєвих взаємозв'язків теорії та практики тільки на певний момент часу T_i (ніби зріз у часовому просторі). Розвиток практичної діяльності, зокрема потреба в нових її різновидах, модернізації старих та впровадженні нових технологій, підвищення вимог до якості тощо приводить до розвитку теоретичних досліджень, появи нових ідей. Це динамічний процес. Відповідно необхідно забезпечити неперервний розвиток вищезазначеної моделі, систематично виявляючи і включаючи до неї ідеї та теорії, які найбільш суттєво впливають на практичну діяльність у даній сфері. Визначимо в подальшому такий розвиток моделі як “природний процес формування теорії”. Аналогічно розвиток моделі внаслідок впливу нових ідей та теорій на практичну діяльність визначимо як “природний процес освоєння та перетворення об'єктивної дійсності”.

Ці процеси, як правило, відбуваються паралельно. Одночасно розвиваються практика і теорія. Тому правильніше розглядати узагальнену модель цих процесів, яка наведена на рис. 3.30.



Рис. 3.30. Узагальнена структурно-логічна модель процесів формування теорії і практики

Така модель тим більше відповідає дійсності, чим частіше робиться вибірка, тобто за умови $T_{i+1} - T_i = \Delta T_i \geq 0$ але обов'язково $\Delta T_i > 0$. Водночас логічно передбачати, що для кожної сфери діяльності існує такий свій період часу $T^1 > 0$, для якого доцільно виконувати умову $\Delta T_i \geq T^1$.

Динамічний процес розвитку теорії та практики в будь-якій сфері діяльності можна спрощено відобразити моделлю, яка наведена на рис. 3.31.

З'ясування того, яким же має бути ΔT_i з погляду ефективності моделі та її відповідності вимогам часу є предметом окремого дослідження для кожної сфери діяльності. На думку автора, доцільно, наприклад, проаналізувати можливість застосування до вибору ΔT_i для даних процесів теорему Котельникова.

Разом з тим зрозуміло, що вибір тривалості періоду оновлення моделі ΔT_i залежить від умов політичного, соціально-економічного та науково-технологічного розвитку як загалом у світі, так і в певних країнах. За висловом Д. Харвея, час - це параметр, який оцінюється з урахуванням соціальних умов, а не просто величина, що вимірюється годинником [156, с. 402]. Під час революційних перетворень і змін ΔT_i , безумовно, має бути коротшим, ніж в умовах стабільності.

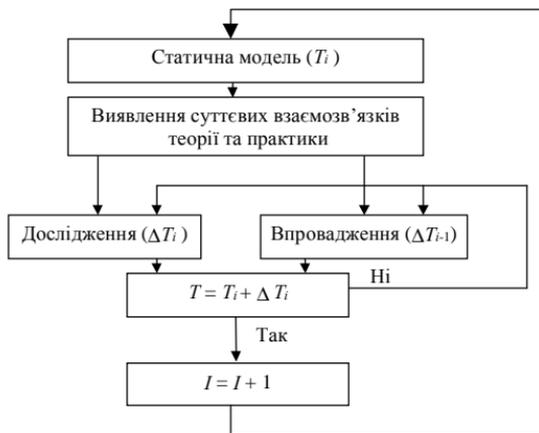


Рис. 3.31. Динамічна модель процесу розвитку теорії і практики

Для деяких видів діяльності, щоб визначити ΔT_i , можна скористатися відомими результатами дослідження економічних циклів (хвиль), що характеризують суттєві зміни в певних видах діяльності. Маються на увазі цикли (довгі хвилі) Кондратьєва (тривалість яких у середньому - 50-60 років), що пов'язані з появою нових галузей та технологій; будівельні цикли Кузлена (тривалістю 15-22 роки); цикли інвестицій в обладнання (середні хвилі) Жуглара (тривалістю 7-11 років) та короткі (40-місячні) інноваційні цикли товарно-матеріальних запасів Кітчана [157].

3.4.4. Формування розширеної структурно-логічної моделі системи взаємозв'язків теорії з практикою

Як уже зазначалося, для становлення та розвитку елементів взаємозв'язку теорії і практики будь-якого виду діяльності характерні такі її загальносистемні види та способи організації діяльності:

- методологія, тобто відповідь на запитання “Як організувати і побудувати (систематизувати) діяльність та забезпечити її методами і засобами?”;

- дослідження, тобто відповідь на запитання “Як виробити (створити) нові знання, що сприятимуть удосконаленню діяльності?”;

- навчання, тобто відповідь на запитання “Які знання, вміння та навички необхідно мати та як їх донести до людей?”;

- комунікація, тобто відповідь на запитання “Як отримувати, передавати, накопичувати, зберігати та обробляти дані?”;

- технологія, тобто відповідь на запитання “Як цілеспрямовано, системно (використовуючи сукупність методів обробки; виготовлення; зміни стану, властивостей, форми тощо) використати знання для досягнення практичних цілей?”;

- культура, тобто відповідь на запитання “Як відобразити в діяльності досягнуті знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, ефективні способи та форми спілкування людей у їх взаємодії?”.

З урахуванням цих загальносистемних видів і способів організації діяльності дістаємо розширену модель взаємозв'язків теорії та практики, наведену на рис. 3.32.

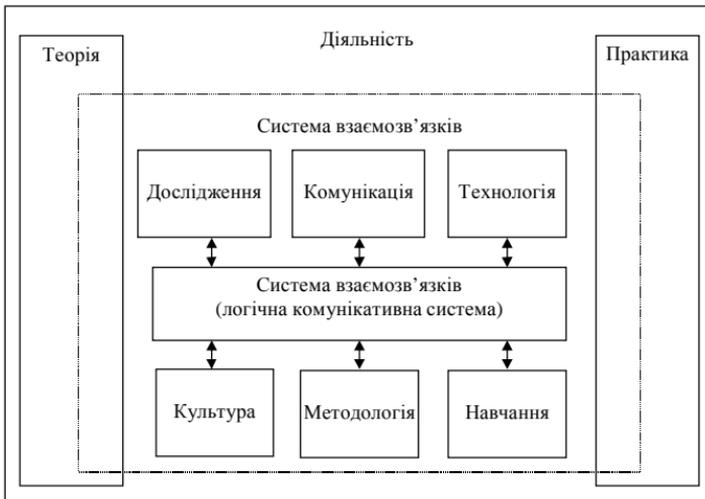


Рис. 3.32. Розширена структурно-логічна модель системи взаємозв'язків теорії та практики

Використовуючи наведене визначення науки, за яким вона охоплює теорію та наукові дослідження, можна сформуванати розширену структурно-логічну модель системи взаємозв'язків науки з практикою (рис. 3.33). На рис. 3.34 наведена узагальнена схема розвитку науки та удосконалення практики, яка в цілому характерна для будь-якого напрямку, галузі, виду діяльності.

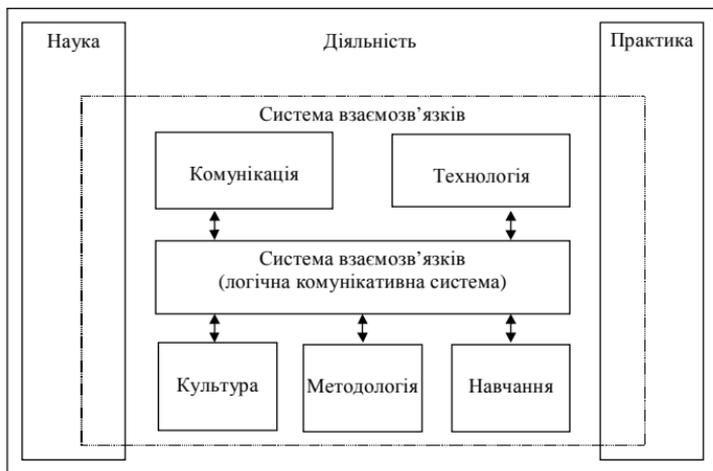


Рис. 3.33. Розширена структурно-логічна модель системи взаємозв'язків науки з практикою

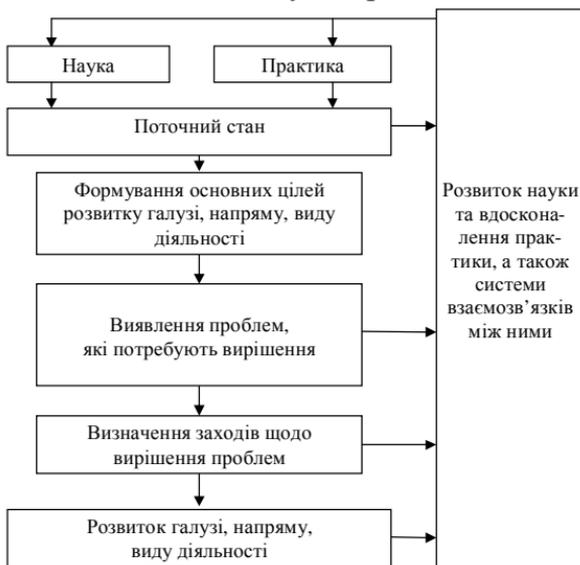


Рис. 3.34. Узагальнена схема розвитку науки та вдосконалення практики

Запропоновані вище моделі дають змогу перейти до циклічної моделі процесу діяльності в системному взаємозв'язку теорії, практики та загальносистемних видів і способів організації діяльності (рис. 3.35).

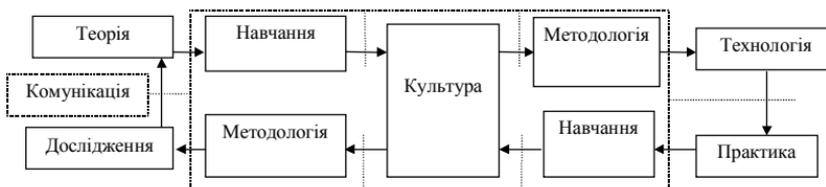


Рис. 3.35. Типова модель процесу діяльності у системному взаємозв'язку теорії, практики та загальносистемних видів діяльності

Гальмування будь-якої із складових запропонованої моделі може призвести до порушення природного циклу процесу розвитку, а саме, \rightarrow практика \rightarrow навчання \rightarrow культура \rightarrow методологія \rightarrow дослідження \rightarrow теорія \rightarrow навчання \rightarrow культура \rightarrow методологія \rightarrow технологія \rightarrow практика \rightarrow , де знак “ \rightarrow ” означає комунікацію і вказує на системний зв'язок між усіма ланками процесу. Таким чином, ефективність будь-якого виду діяльності визначається сукупним проявом ефективностей теорії, практики, наукових досліджень, методології, технології, навчання, культури, комунікації, а також їх синергетичним ефектом. Запорукою прийняття ефективних управлінських рішень є комплексний системний підхід до розвитку як тієї діяльності, на яку спрямоване управління, так і власне управлінської діяльності.

3.4.5. Загальна модель діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії і практики та напрями застосування методологічного підходу на її основі

Розглянуті моделі (див. рис. 3.32, 3.33, 3.35) розроблені для основної діяльності виходячи з концепції поділу діяльності на три складові: основну, управлінську та забезпечувальну. Безумовно, ці моделі можна використовувати й при виборі управлінської або забезпечувальної (фінансової, матеріально-технічної, нормотворчої) діяльності як окремого предмета дослідження. Разом з тим, якщо йдеться про дослідження соціальної системи в цілому, такі моделі необхідно доповнити блоками управління, ресурсного та правового забезпечення (рис. 3.36). Таким чином, дістаємо загальну модель діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики, яка може бути основою методологічного підходу до типізації відображення діяльності в різних застосуваннях теорії на практиці.



Рис. 3.36. Загальна модель діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики

Такий методологічний підхід дає змогу комплексно, і, що дуже важливо з погляду практичного застосування, уніфіковано підійти до вирішення таких поширених проблем, як:

- планування наукових досліджень виходячи як з безпосередніх потреб розвитку науки і вдосконалення практики в певній предметній області, так і з розвитку загальносистемних видів і способів організації діяльності, а саме, комунікації, методології, технології, навчання і культури як обов'язкових складових процесу досягнення необхідного рівня розвитку даної основної сфери діяльності;

- створення типової програми навчального курсу для будь-якої предметної області з певним базовим набором навчальних модулів, серед яких - вивчення на необхідному та достатньому рівні у цій предметній області сучасного стану та перспективних напрямів розвитку теорії та практики; елементів методології, технології, комунікації, навчання, культури і управління, що забезпечують розвиток основної діяльності;

- вибір системи заходів (проблемних завдань) та побудова структури основної частини програмно-цільових документів, які спрямовані на ефективне вирішення певних проблем.

Як приклади нижче наведені гіпотетичні типові структури навчального плану з вивчення предмета, під яким мається на увазі певна діяльність, та програми в якій-небудь сфері діяльності.

Приклад 1. Гіпотетична типова структура навчального плану з вивчення предмета.

1. Загальна теоретична та практична підготовка до вивчення даного предмета (актуальність, історичний аспект розвитку предмета, зв'язок з іншими предметами, рекомендовані джерела інформації тощо).

2. Спеціальний курс:

- концептуальне бачення предмета;
- сучасний стан теорії в даній сфері діяльності;
- сучасні перспективні дослідження у відповідній сфері діяльності;
- сучасні методологічні напрацювання в даній сфері діяльності;
- сучасний стан практики у відповідній сфері діяльності;
- сучасні технології здійснення відповідної діяльності;
- сучасні комунікації у даній сфері діяльності;
- сучасний рівень культури у даній сфері діяльності;
- сучасні підходи до навчання у даній сфері та рівень знань підготовки фахівців;
- перспективні напрями розвитку даної сфери діяльності в системному взаємозв'язку теорії та практики.

3. Механізми забезпечення даного виду діяльності:

- управління у даній сфері діяльності (планування, організація, мотивація, контроль, прийняття рішень, комунікація);
- нормативно-правове забезпечення;
- інформаційне забезпечення;
- кадрове забезпечення (управління персоналом);
- фінансове забезпечення;
- матеріально-технічне забезпечення;
- документальне забезпечення;
- фактор часу.

4. Типові завдання для перевірки засвоєння матеріалу.

Приклад 2. Гіпотетична типова структура програми у певній сфері діяльності.

1. Концепція програми (підстава для розробки, актуальність, характеристика вихідного стану, основні принципи та ідеї побудови, етапи реалізації, прогнозування результатів реалізації).

2. *Основна частина, що містить заходи щодо:*

- розвитку практики у відповідній сфері діяльності;
- розвитку технології здійснення відповідної діяльності.

3. *Допоміжна частина, що містить заходи в даній сфері діяльності щодо:*

- наукових розробок;
- методологічних розробок;
- розвитку комунікацій;
- підготовки та підвищення кваліфікації фахівців;
- підвищення рівня професійної культури.

4. *Обґрунтування ефективності заходів (техніко-економічне обґрунтування).*

5. *Механізми реалізації програми, що передбачає заходи стосовно забезпечення:*

- організаційного (управління розробленням і реалізацією програми);
- правового;
- фінансового;
- матеріально-технічного;
- кадрового;
- інформаційного;
- способів, завдань та технологічної схеми контролю.

Розглянутий підхід до аналізу проблем діяльності з використанням її загальної моделі на базі взаємозв'язку теорії та практики створює методологічну основу досліджень у будь-яких галузях і видах діяльності, насамперед тих, що перебувають на стадії формування наукових основ та шкіл. Зокрема, на думку автора, доцільно його застосовувати для аналізу проблем становлення і розвитку державного управління в Україні, наукового забезпечення адміністративної реформи, розвитку теорії формування державно-управлінських рішень, а також системи підготовки державних службовців.

3.5. Системне визначення напрямів удосконалення управлінських рішень

Вихідними умовами сталого розвитку соціальних систем є постановка чітких цілей і формування стратегій їх досягнення, які у визначеній перспективі спираються на реально можливе залучення ресурсів (виробничих, фінансових, людських, інформаційних, матеріально-технічних, технологічних), розроблення і комплексне по-

слідовне впровадження у різних напрямках діяльності відповідних політик, що забезпечують орієнтири для вжиття оперативних і тактичних заходів щодо досягнення поставлених цілей. В умовах сучасної України, щоб забезпечити перехід до сталого соціально-економічного розвитку, необхідно посилити управлінський вплив шляхом постійного вдосконалення його форм і методів [15, с. 3]. Найбільш радикальним підходом до цього є адміністративна реформа, що розпочалася в нашій країні. Оскільки параметри розвитку соціальних систем значною мірою визначаються ефективністю процесів управління ними, зокрема ефективністю конкретних управлінських рішень, особливої актуальності набуває проблема підвищення якості останніх.

Нижче зроблена спроба визначити напрями вдосконалення управлінських рішень з позицій системного підходу та досвіду напрацювань з даної проблематики.

3.5.1. Використання моделей процесу управління для визначення напрямів удосконалення управлінських рішень

Управлінські рішення є результатом реалізації управлінської функції прийняття рішень, яка в процесах управління має характер такої, що пов'язує між собою інші управлінські функції: планування, організації, мотивації, контролю. Реалізація кожної із цих функцій пов'язана з виникненням різних управлінських завдань, для виконання останніх приймаються численні рішення, результати реалізації яких надалі можуть бути залежно від ситуації та в разі потреби використані управлінськими функціями в будь-яких процесах управління як вхідні дані. Типова модель процесу вирішення управлінського завдання зображена на рис. 3.37 [158, с. 40].



Рис. 3.37. Типова модель процесу вирішення управлінського завдання

Для будь-якої соціальної системи або її підсистем існує відповідне багаторівневе дерево базових елементів управління, зображене на рис. 3.7.

На підставі аналізу наведених вище моделей (див. рис. 3.3; 3.7; 3.8-3.13; 3.37) системно-ситуаційного відображення процесів управління в соціальних системах можна зробити такі висновки стосовно напрямів удосконалення управлінських рішень.

На вищому суб'єкт-об'єктному рівні управління ефективність управлінських рішень визначається структурою управління і значною мірою залежить від урахування в сукупності управлінських функцій (та відповідних управлінських підрозділів) цілей об'єкта управління,

його особливостей, а також можливостей доведення цих рішень через діючу систему комунікацій. Це означає, що вирішенню управлінських проблем має передувати копіткий аналіз об'єкта управління та системи доведення до нього рішень (системи зв'язку). Це рівень вищого пріоритету впливу на ефективність рішення, оскільки він безпосередньо пов'язаний з розумінням проблем та властивостей об'єкта управління і визначає вимоги до структури управління. Як відомо, структуру управління необхідно створювати під функції управління, а останні, в свою чергу, визначаються виходячи із цілей об'єкта управління.

На рівні управлінських завдань на ефективність управлінських рішень впливають якість (повнота, чіткість, прозорість, врахування переваг та недоліків, динаміки відповідних процесів об'єкта управління) постановки завдання; ефективність роботи (збирання, обробки, зберігання, передачі, перетворення) з інформацією; врахування реально можливих умов та інструментів виконання рішень (технології реалізації рішень); впровадження системи діагностування (поточний контроль) якості підготовки та реалізації рішення.

Відповідно на рівні управлінських рішень необхідно забезпечити ефективність реалізації раціональної моделі прийняття рішень, а саме, визначити обмеження та критерії, виявити на їх основі альтернативи, оцінити альтернативи і обґрунтувати вибір однієї з них. Управлінські рішення фактично є найважливішою і обов'язковою складовою управлінських процесів.

На рівні управлінських впливів рішення за допомогою системи комунікацій доводяться до безпосередніх виконавців та задіюються механізми їх реалізації. На ефективність реалізації рішень на цьому рівні впливають фактори взаємодії суб'єктів діяльності (відправник, одержувач інформації), якість формування та доведення релевантної інформації до виконавців, зокрема засоби і шляхи доставки інформації (канали). Результатом управлінських впливів є дії, події або стани, передбачені відповідними управлінськими рішеннями.

На останньому рівні - рівні управлінських оцінок - здійснюється комплексний контроль (попередній, поточний, заключний залежно від етапу управління та відповідної управлінської функції) за доцільністю та ефективністю управлінських впливів. Управлінські оцінки є елементами зворотного зв'язку, які забезпечують циклічність управління. Безумовно, неефективний контроль не може сприяти ефективності управлінських рішень.

Як підсумок можна навести основні фактори впливу на формування та реалізацію управлінських рішень. Це передусім урахування цілей і параметрів об'єкта управління та його поведінки в часі; якість параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління, а також здійснення управлінських функцій; чіткість постановки завдань; достатність і висока якість релевантної

інформації, необхідної для прийняття рішень; вибір методу формування управлінських рішень; наявність і ефективність механізмів реалізації рішень; організація контролю.

Нехтування будь-яким з наведених факторів впливу, зосередження зусиль тільки на підвищенні ефективності власне управлінської функції прийняття рішень - це безперспективний підхід, який може призвести до витрати часу і зусиль. Для пояснення цього можна навести класичний приклад з інформатики, коли похибка вимірювань має бути одного порядку з похибкою вихідної інформації. Інакше кажучи, безглуздо розробляти високоточний прилад для вимірювання неточної або недостовірної інформації, і навпаки, недоцільно добиватися високої достовірності і точності інформації, якщо немає адекватного засобу її вимірювання.

Альтернатива зазначеному підходу - комплексний системний підхід до формування управлінських рішень як функції численних факторів, основні з яких наведені раніше.

3.5.2. Використання типової моделі діяльності для визначення напрямів удосконалення управлінських рішень

У підрозд. 3.4 розглянуто методологічний підхід, який передбачає використання типової моделі діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики. Запропоновані типові статична (див. рис. 3.32, 3.36) та динамічна (див. рис. 3.35) моделі діяльності.

При застосуванні таких моделей передбачається, що гарантією ефективних управлінських рішень є комплексний системний підхід до розвитку як тієї діяльності, на яку спрямоване управління, так і власне управлінської діяльності. Це означає гармонізований (узгоджений, пропорційний) розвиток теорії і практики основної діяльності, а також видів і способів організації діяльності, що їх забезпечують, таких як проблемно-орієнтовані наукові дослідження, методологія, технологія, комунікація, навчання, культура, а також управління.

Таким чином, ефективність будь-якого виду діяльності визначається сукупним проявом ефективностей його теорії і практики, наукових досліджень, методології, технології, навчання, культури, комунікації, управління ним, а також їх синергетичним ефектом.

Для конкретизації напрямів удосконалення управлінських рішень виходячи з моделей діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики необхідно в цих моделях проаналізувати їх основні елементи, тобто синтезувати моделі останніх і виділити найбільш важливі дії, що суттєво впливають на ефективність формування, прийняття і реалізації управлінських рішень. При цьому в першому наближенні можна скористатися структурно-логічними моделями понять (див. рис. 3.21-3.28), що зіставлені з базовими еле-

ментами моделі діяльності. Шляхом подальших наближень можна перейти від загальних рекомендацій до конкретних пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності управлінських рішень. Даний підхід до визначення напрямів удосконалення управлінських рішень доцільно застосовувати, коли йдеться про значні, масштабні програмно-цільові рішення державного, регіонального або галузевого рівнів.

3.5.3. Визначення напрямів удосконалення управлінських рішень на підставі аналізу особливостей управлінської діяльності

Управлінська діяльність завжди нерозривно пов'язана з певним об'єктом управління, якоюсь іншою діяльністю (основною або забезпечувальною). Саме властивості об'єкта управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності. Наприклад, при управлінні в соціальних системах основними властивостями яких є складність, відкритість, динамізм, імовірнісний характер процесів, здатність до самоорганізації, існують чимало труднощів. У даному випадку вони є тими особливостями управлінської діяльності, що можна взяти за основу, визначаючи напрями удосконалення управлінських рішень. Суть запропонованого підходу - у виявленні труднощів, які треба подолати.

Виділимо найбільш відомі на сьогодні труднощі, що стосуються управлінської діяльності в соціальних системах та окремих її аспектів.

Насамперед це стосується проблеми цілепокладання. Труднощі, що тут існують, пов'язані з обмеженнями на здійснення призначення соціальних систем. Серед них - невизначеність майбутнього або поверхове чи взагалі неправильне уявлення про нього; наявність унікальних проблем; здебільшого неможливість чіткої структуризації проблем та визначення цілей у кількісному вираженні; обмеженість ресурсів та невизначеність перспективи їх відновлення; невизначеність або протилежність підходів до вирішення проблем з боку різних впливових сил; як наслідок, пошук компромісів, а не рішучі дії; неврахування фактора взаємовпливу окремих соціальних підсистем; неможливість або складність отримання достатньої інформації, пов'язані з цим ризик та невизначеність; відсутність ефективних науково обґрунтованих методів, придатних для практики цілепокладання в широкому спектрі проблем тощо.

Усі ці фактори проявляються через сприйняття певних людей, що приймають або безпосередньо впливають на прийняття рішення. Звідси обмеженість застосування раціональної моделі прийняття рішень і переважно вибір такого з них, що відповідає ситуації, а не

оптимізує її. Цим пояснюється, наприклад, і тенденція будувати не оптимізаційні, а імітаційні моделі соціально-економічних систем та отримувати з їх допомогою можливі сценарії розвитку, особлива важливість людського фактора, необхідність поєднання в особі управлінця досвіду, інтуїції, знання та розуміння постійної необхідності його поповнення і оновлення, дискусії щодо необхідного рівня та спрямування підготовки управлінців, особливо на державному рівні.

Проблеми цілепокладання стосуються двох основних процесів - розвитку, коли зміна властивостей, складу та структури системи супроводжується зміною складу її основних елементів і кількості зв'язків між ними, та функціонування, коли властивості, склад і структура системи змінюються без зміни складу основних елементів та кількості зв'язків між ними [142, с. 10].

Можна впевнено стверджувати, що й на сьогодні вирішення проблем цілепокладання в управлінській діяльності залишається одним з найскладніших. Це спричинюють також такі фактори, як неоднорідність: управлінської діяльності, що проявляється у численних її типах, видах та формах; просторових умов виконання управлінської діяльності та її здійснення за допомогою різних засобів реалізації; суб'єкта управлінської діяльності, тобто його реальне втілення в часі не тільки різними особами, а й різними засобами і зовнішніми формами [9, с. 86-88].

Цілепокладання здійснюється за допомогою управлінської функції планування (в широкому розумінні вона включає прогнозування). Здебільшого на державному рівні використовується середньо- та короткострокове планування. Це визначення щорічних державних бюджетів, програм соціально-економічного розвитку, програм дії уряду тощо. Таке планування, крім безпосереднього управлінського впливу на систему державного управління, має і певне політичне підґрунтя, а саме, є спробою швидко отримати позитивні соціально-економічні результати і тим самим заручитися підтримкою населення у проведенні державної політики.

Помилки або прорахунки при виборі цілей проявляються, як правило, не відразу. Відомий учений Д. Форестер стверджує, що управління складними системами, виходячи лише з короткострокових цілей і орієнтування на найближче майбутнє, неминуче призводить до того, що діяльність тієї чи іншої соціальної системи з часом буде погіршуватися [22, с.290]. Цей науковий результат акцентує увагу керівництва країни на довгостроковій перспективі її розвитку.

Водночас існують певні труднощі в плануванні, хоча складним проблемам найбільшою мірою відповідає системне планування, сьогодні воно ще широко не впроваджується в повному обсязі [37, с. 141].

Взагалі планування ефективно і доцільне тільки в поєднанні з ефективним контролем. Реально державні установи майже не

контролюють свою діяльність, що пов'язується з наслідками виборної політики, змінами в уряді, недостатнім забезпеченням ресурсами, нечисленністю колективів, що здійснюють планування, небажанням оприлюднення оцінок основних показників та виникнення конфліктних ситуацій тощо. Внаслідок цього можна погодитися з твердженням Г. Райта, що “планування є важливою, але знехтуваною функцією державних керівників” [2, с. 55, 56].

Планування і оцінювання є основними компонентами сучасної методології управління - аналізу політики, та визначають ефективність його застосування. У зв'язку із цим викликає занепокоєння зміщення цільових настанов при оцінюванні програмно-цільових рішень, яке проявляється в переключенні уваги з результатів на ресурси та величину коштів, витрачених на реалізацію тієї чи іншої програми. На думку спеціалістів, це може призвести до зниження ефективності програмно-цільового управління [24, с. 19]. Як вважає автор, таке зміщення цільових настанов пов'язане з упровадженням стратегії ресурсозбереження на всіх рівнях управління, яка є однією з провідних настанов сучасного державного управління.

У сучасному управлінні величезна увага приділяється розвитку і вдосконаленню функції комунікації та засобам і технологіям, що забезпечують її. Це пояснюється тим, що, за оцінками фахівців, на обмін, перетворення та обробку інформації в управлінських процесах витрачається від 50 до 90% часу [103, с. 90]. Фактично інформаційні процеси є основою управлінських процесів і значно впливають на їх ефективність. Для розуміння їх ролі запропоновані моделі організаційних структур, у яких відображені вузли управління та виконавчі органи, що з'єднані лініями інформаційного зв'язку. У вузлах управління зібрана первинна (повідомлююча) інформація перетворюється в управлінську (управлінські рішення) за допомогою перетворювальної інформації (опис методів, алгоритмів, правил, прийомів, принципів). Таким чином, від розгляду ієрархії цілей та завдань можна перейти до розгляду та аналізу організаційних структур з ієрархією вузлів управління та алгоритмів [139, с. 10, 17].

Серед основних проблем інформаційного забезпечення управлінських процесів у соціальних системах можна виділити: складність отримання необхідної релевантної інформації і, як результат, здійснення управління в умовах її нестачі; обмеженість інформаційних моделей опису процесів управління внаслідок їх суб'єктивності та неможливості побудови повної ієрархії цілей; невизначеність одних та складність отримання кількісних оцінок інших параметрів управлінських процесів; неоднорідність та зміна параметрів у процесі розвитку; наявність як зайвих, так і малоінформативних вузлів управління та ланок зв'язку; існування інформаційних протиріч між вузлами управління; недосконалість алгоритмів перетворення інфор-

мації; складність та інформаційна перенасиченість окремих вузлів управління; відставання з упровадженням сучасних інформаційних технологій; неоперативність отримання інформації; суб'єктивність її сприйняття (фільтрація, вибірковість тощо); низький рівень аналітичної роботи у вузлах управління, невідповідність до неї управлінців; погана організація діловодства; низький рівень контролю.

Останнім часом усе більш очевидною стає необхідність урахування в управлінській діяльності фактора ризику. Під цим поняттям в управлінні, як правило, розуміється не небезпека, а ймовірність отримання бажаного результату. Чим менше ризик, тим легше здійснювати управління і забезпечити його ефективність. Завдання управлінців - знаходити в умовах невизначеності та ризику ефективні рішення [133, с. 18]. Цей принцип змушує виявляти і прогнозувати суттєві фактори можливого впливу (як негативного, так і позитивного), а також чисельно оцінювати їх імовірність. Серед таких найбільш відомих факторів у соціальних системах - неврахування цілей, інтересів та поведінки основних політичних сил та соціальних груп; нестабільність економічної та соціальної ситуації; невизначеність політичної ситуації; зміна влади; нестабільність законодавства; стан відносин з впливовими країнами та міжнародними організаціями, зокрема зовнішньоекономічних; неповнота або неточність інформації; екологічна небезпека; стихійні лиха [103, с. 38].

Незважаючи на численні результати досліджень, ще спостерігається неадекватне ставлення багатьох управлінців до фактора ризику, яке проявляється в нехтуванні ним, орієнтації на найкращі показники та власний практичний досвід, необґрунтованій детермінації оцінок, недооцінюванні експертних методів, упередженості щодо використання математичних засобів та ін. Навіть оцінюючи ризик при виборі альтернатив, люди, як правило, зважають тільки на дві змінні: суб'єктивну ймовірність програшу та розмір програшу, тоді як імовірність виграшу зовсім не справляє вплив на оцінку ризику [31, с. 102, 103].

У деяких умовах отримання оцінок факторів впливу неможливе внаслідок недостатності інформації. У цьому разі йдеться про управління в умовах невизначеності. Найбільше воно характерне для соціальних, політичних та наукових систем [10, с. 211]. В умовах складності для прогнозування поведінки таких систем при наявності дії численних факторів (з відомими чи невідомими ймовірностями) в останні роки робиться спроба застосовувати методи моделювання з використанням сучасних інформаційних технологій.

Оскільки на практиці не завжди вдається повністю вирішити завдання на кожному етапі управління, то доцільно відслідковувати накопичення відхилень від поставлених цілей з метою коригування дій у вузлах управління.

До найважливіших напрямів удосконалення формування та реалізації управлінських рішень належать такі:

- подальший розвиток теорії та методології управлінських функцій;
- розроблення сучасних технологій прийняття рішень;
- використання методології наукового управління при виробленні рішень;
- підвищення професійного рівня управлінців, зокрема вдосконалення системи добору, підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;
- розроблення та впровадження чіткої системи професійних та службових обов'язків державних службовців;
- створення і систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу щодо механізмів реалізації управлінських функцій, зокрема формування та реалізації управлінських рішень, які включають сучасні теоретичні та практичні напрацювання у цих сферах;
- використання сучасних систем підтримки прийняття рішень;
- обов'язкове врахування можливих екологічних наслідків рішень.

3.5.4. Визначення напрямів удосконалення управлінських рішень шляхом подолання управлінських патологій

Крім об'єктивних факторів впливу на управлінські рішення, пов'язаних з певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують так звані управлінські патології. Цей термін використано в роботі [159] для позначення “певного класу феноменів, що стійко відтворюються та проявляються в різних поколіннях керівників”. Наведемо такі феномени, які є найбільш поширеними або суттєвими за впливом і негативними наслідками. Серед них наступні [2, с. 132; 22, с. 213; 24, с. 110; 159, с. 16-23]:

- панування структури над функцією, тобто створення при вирішенні організаційних проблем та завдань нових організаційних структур замість відповідних механізмів, хоча саме функції первинні щодо структури;
- превалювання процедур та особистісного розуміння справи над цілями (найгірший прояв бюрократії);
- використання ресурсів організації у власних, корисливих цілях;
- невідповідність обійманим посадам, інакше кажучи, неспроможність осіб виконувати доручені їм функції;
- формування рішення відповідно до очікувань вищестоящих керівників або певних сил (лобіювання);
- зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати;

- прийняття рішень-антонімів типу об'єднати-роз'єднати, централізувати-децентралізувати;
- маніпулювання фактами, їх фільтрація залежно від ситуації та особистих потреб та інтересів;
- імітація раціонального аналізу, за яким криються хибні підходи та помилки в управлінні;
- втрата керованості внаслідок погіршення відносин з підлеглими; надмірної їх чисельності; перевантаження їх великим обсягом завдань та інформації; слабкої мотивації праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; конфліктів особистісного характеру;
- дублювання існуючого організаційного порядку в наказах, розпорядженнях, інструкціях, тобто фактично віднесення до обов'язкових тільки тих із них, що підкріплюються нагадуванням;
- відчуження працівників від прийняття та реалізації рішень, втрата в їх діяльності творчості;
- прийняття рішення, доручення всупереч заведеному організаційному порядку без залучення керівників відповідного рівня, тобто неповне використання наявного управлінського ресурсу;
- низька здійсненність управлінських рішень внаслідок як невисокої виконавчої дисципліни, так і недоліків самих рішень;
- концентрація уваги в роботі керівників з підлеглими на оцінці недоліків, а не досягнень;
- фактор емоційного впливу на рішення, небажання визнавати власні помилки.

Аналіз управлінських патологій показує, що значна їх кількість пов'язана з проблемами моралі адміністративної поведінки, які поки що не розроблені на необхідному рівні та не дістали правового закріплення і вирішення яких передусім пов'язане з розвитком управлінської культури. Усунення управлінських патологій слід розглядати як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей.

Розроблені базові теоретичні моделі та загальні напрями вдосконалення процесів управління в соціальних системах, визначені в цьому розділі, є теоретичною базою подальших досліджень щодо розвитку та вдосконалення методології формування ДУПР.

РОЗДІЛ 4

Підходи і напрями вдосконалення формування програмно-цільових державно-управлінських рішень

Досвід становлення і розвитку державного управління в Україні за останні роки, що знаменують її перехід до суверенної, демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою, виявив низку суттєвих проблем, однією з яких є необхідність приведення існуючих підходів щодо розроблення програмно-цільових державно-управлінських рішень (ПЦДУПР) у відповідність з потребами часу.

Такі рішення на сьогодні є найбільш поширеною формою спрямування ресурсів держави на розв'язання найбільш актуальних проблем її розвитку. Як правило, під ПЦДУПР розуміють програми державного рівня. В монографії з урахуванням сучасних досліджень [24; 138; 154; 160-163] поняттю ПЦДУПР надається більш широкий зміст. Це концепції, програми і проекти державного рівня (міждержавні, національні, державні, регіональні, міжрегіональні, галузеві, міжвідомчі), а також рішення щодо формування їх загальної структури. Остання утворюється внаслідок певної системи відбору концепцій, програм і проектів, теоретичною і методологічною основами якої є дерево цілей держави, що визначають стратегію її розвитку в певний момент часу. Ефективність такої системи відбору безпосередньо впливає на ефективність діючої структури ПЦДУПР. На сьогодні однією з найбільш конструктивних ідей, спрямованих на забезпечення ефективності системи відбору ПЦДУПР, є визначення “точок стабілізації”, “точок зростання” і “центрів зростання”, програмно-цільова і нормативно-правова підтримка яких може забезпечити високі показники розвитку окремих галузей економіки і держави в цілому [30; 51].

У даному розділі здійснено системний аналіз сучасної методології формування програмно-цільових державно-управлінських рішень та визначені певні напрями її вдосконалення.

4.1. Методологічні підходи до формування програмно-цільових державно-управлінських рішень

До програмно-цільових державно-управлінських рішень належать як програми, так і проекти державного рівня. Їх розрізняють

між собою так: програма - це зміст і план діяльності (робіт), а проект - це те, що замислюється або планується [13]. У сучасній західній практиці та літературі під проектом розуміється процес цілеспрямованої зміни технічної або соціально-економічної системи, який переводить її з одного стану в інший [161]. За іншим визначенням, проект - це сукупність завдань та заходів, пов'язаних з досягненням загальної мети, що, як правило, має унікальний та неповторний характер [10, с. 632].

Державна програма за визначенням, наведеним у роботі, - це документ, який визначає стратегію розв'язування найважливіших соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, інших проблем загальнодержавного значення, включає комплекс взаємопов'язаних заходів і завдань, спрямованих на досягнення конкретних кінцевих цілей, узгоджених за термінами їх реалізації та складом виконавців. На думку автора, для програм державного рівня більш вдалим є наступне визначення: програма - це вид діяльності (або впорядкована їх сукупність), що спрямована на досягнення встановленої урядом мети та реалізується відповідно до чинного законодавства [24, с. 24].

Програма державного рівня є комплексом заходів щодо досягнення однієї або кількох цілей розвитку та забезпечення інтересів держави, які реалізуються через проекти. Саме на рівні проектів, а вони можуть бути основними (наприклад, виробничими, екологічними тощо) або допоміжними (що забезпечують реалізацію основних), використовуються ресурси та отримуються передбачені результати. Фактично програму можна розглядати як проект проектів, а її розроблення - як синтез системи проектів на базі інтеграційного, функціонального, комплексного та динамічного підходів. При цьому застосовується програмно-цільовий підхід, який пов'язує цілі плану з ресурсами за допомогою програми.

Широкому і системному використанню ПЦДУПР існує чітке пояснення. На рівні держави з її владними повноваженнями виникає можливість централізації, більшої обґрунтованості та контролю використання ресурсів для стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів, координації діяльності органів державної влади для пріоритетного вирішення певних проблем, подолання наслідків економічної кризи та попередження такої ситуації в майбутньому. Саме тому ПЦДУПР ефективно використовуються в багатьох країнах світу, особливо в найбільш розвинутих з них, таких як США, Японія, Франція та ін. Програми державного рівня довели свою ефективність у Японії, Кореї, інших країнах для відродження повоєнної економіки, виходу з економічних криз.

У роботі [24, с. 27] узагальнені основні принципи формування державних програм, серед яких - підпорядкування їх певній системі (вибір виходячи з державних цілей; взаємодія з іншими програмами);

спрямування на кінцевий результат; розгляд програми як цілісного об'єкта і процесу управління; створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення; дотримання певної структури, що складається з низки впорядкованих програмних завдань; аналітичне обґрунтування та оцінка програмних рішень на всіх стадіях розробки і реалізації програми.

Для проектів загальні принципи формування аналогічні. Можна ще додати такі, що є специфічними проектів як засобу конкретизації та реалізації програм, а саме: формування концепції проекту замовником; комплексне вирішення проблеми; забезпечення необхідними ресурсами, зокрема кваліфікованим персоналом; дотримання чинних норм права; поєднання планування з контролем; як наслідок, можливість актуалізації завдань у процесі виконання проекту.

Програма державного рівня має забезпечувати вирішення певної проблеми в комплексі, тобто в сукупності численних взаємопов'язаних її складових. Для цього доцільно, формуючи її програмний блок, застосувати метод відображення діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики, запропонований у підрозд. 3.4. Інакше кажучи, необхідно передбачити в програмі не тільки заходи і проекти щодо розвитку теорії та вдосконалення практики з даної проблеми, а й такі, що спрямовані на розвиток технології, методології, досліджень, комунікації, навчання та професійної культури у відповідній сфері діяльності. Згаданий підхід разом з типізацією структури дає змогу систематизувати та уніфікувати розробку програм державного рівня, оскільки він є загальним для програмних блоків будь-яких програм незалежно від їх проблемної спрямованості.

Формування державної програми, як правило, передбачає отримання від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності не тільки пропозицій щодо конкретних заходів, а й щодо матеріалів аналізу, техніко-економічних розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування доцільності й необхідності включення таких заходів до програми.

Досягнення загальної мети програми неможливе без розробки заходів з її впровадження, таких як створення необхідної нормативно-правової бази та інформаційно-методичного ресурсу (методичні, інструктивні та інші документи), а також залучення фінансових ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів господарювання (держави, галузей, регіонів, підприємств різних форм власності, різних фондів, вітчизняних і іноземних інвесторів).

У програмі доцільно визначити не тільки конкретні цілі, а й перспективу з урахуванням реальних матеріальних і фінансових можливостей держави.

Вважається за доцільне виконання програми в два - три етапи. На першому етапі, як правило, необхідно реалізувати та доопрацю-

вати базові пілотні проекти, а також створити умови (правові, фінансові, організаційні тощо) для подальшого виконання програми. На другому потрібно розпочати виконання проектів програми з широким застосуванням напрацьованих пілотних проектів, на третьому - забезпечити здавання-приймання всіх передбачених програмою проектів та завершення заходів. Це загальні рекомендації щодо вибору етапів програми, які базуються на досвіді автора та інших дослідників. Їх дотримання має сенс тоді, коли неможливий обгрунтований вибір таких етапів.

Для обгрунтованого вибору етапів програми доцільно використати метод матриці станів та тенденцій розвитку, запропонований у підрозд. 3.3. При цьому кожному етапу програми має відповідати певний стан розвитку проблеми, для вирішення якої розробляється дана програма. Тоді поетапне виконання програми фактично означатиме послідовність певних станів вирішення проблеми та переходів між ними. Останні визначаються шляхом застосування системи моніторингу основних (базових) параметрів, що характеризують проблему. Прогнозуючи можливі етапи програми, доцільно застосувати методи моделювання для визначення орієнтовних строків досягнення певних базових показників. Таке моделювання може бути досить приблизним, оскільки для більшості програм державного рівня етапи визначаються з точністю до років.

Проміжними результатами виконання сучасних програм, як правило, є створення системи управління об'єктом (або об'єктами), стосовно якого реалізується програма; розробка проблемно-орієнтованих науково-методологічних засад у межах програми; застосування нових технологій управління; започаткування комплексної системи моніторингу; впровадження нормативно-правового супроводу програми та відпрацювання механізму її фінансування.

Упровадження програми також передбачає формування та використання відповідних засобів організаційного, технічного, кадрового та інших видів забезпечення.

Безумовно, одночасно неможливо профінансувати всі, навіть особливо ефективні, проекти. Тому передбачається це робити поетапно і поступово, починаючи з окремих проектів, частина з яких після впровадження та підтвердження високої ефективності будуть розтиражовані у виробництві.

Щоб запобігти неефективним витратам коштів, своєчасному виявленню проектів, реалізація яких стає недоцільною, та включення нових перспективних проектів до програми, необхідно передбачити постійний контроль за її виконанням та щорічне коригування складу завдань і заходів. Це потребує налагодження системи оперативного отримання та обробки інформації про виконання програми з використанням сучасних інформаційних технологій.

В умовах переходу України до ринкової економіки та суттєвого обмеження фінансових ресурсів необхідно докорінно змінити технологію розробки програмно-цілевих державно-управлінських рішень. Це можна зробити, використовуючи вітчизняний та зарубіжний досвід державного управління, результати, здобуті вітчизняними і зарубіжними вченими підказують такі шляхи [24; 30; 163-166].

По-перше, необхідне чітке визначення на вищих рівнях влади державних пріоритетів щодо вирішення найвагоміших соціально-економічних, політичних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. При цьому дуже важливо виокремити справді пріоритетні цілі, що мають особливе стратегічне значення для розвитку України. Як відомо, пріоритетні рішення дають наочне уявлення про рівень управлінського передбачення та серйозності намірів [167, с. 250]. Існуюча практика потужного лобіювання відомчих і кланових інтересів призводить до абсурду - визначення пріоритетними майже всіх більш-менш вагомих напрямів і цілей реформування економіки України, що постійно проявляється в реально вживаних заходах щодо реалізації економічної політики, зокрема в розпорощенні централізованих коштів, які на сьогодні поки ще є більш-менш дієвим засобом інвестування власного виробника та підтримки соціальної структури.

Щодо цього заслуговує на увагу та всіляку підтримку розроблення “виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади” [30].

По-друге, в межах пріоритетних напрямів шляхом ретельного аналізу необхідно виділити так звані “точки зростання” (за іншою термінологією, “точки стабілізації”, “критичні точки” тощо), тобто види діяльності, які можуть забезпечити країні найбільш швидкий або стійкий успіх (результати, досягнення, визнання) в межах наявних та реально доступних ресурсів у відповідних сферах діяльності. Наприклад, в економічній сфері - це виділення окремих галузей і навіть підприємств порівняної переваги, які мають найкращі економічні показники або перспективу швидко стати такими за умов певної інвестиційної підтримки їх діяльності, а також можливість міжнародної конкурентоспроможності.

По-третє, необхідно визначити і регулярно переглядати переліки та графіки впровадження програм і проектів, спрямованих на підтримку таких “точок зростання” та створення або підтримку відповідних “центрів зростання”, тобто “структур, діяльність яких виявляється найефективнішою і які здатні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках” [30].

До виділених у такий спосіб напрямів та сформульованих програм необхідно запровадити цілеспрямовану політику пріоритетного розвитку із застосуванням в основному фінансових інструментів,

які є найпоширенішими засобами здійснення економічної політики, сумісними з ринковим господарством.

На думку автора, поряд із виділенням “точок зростання” необхідно також виявляти негативні чинники - “точки пригнічення” (сильний вплив) та “точки гальмування” (повільний вплив), на які слід впливати всіма інструментами державної влади, насамперед фінансовими, але в напрямі згортання діяльності, яка суперечить інтересам та цілям держави. До речі, впливати на такі точки можна шляхом прийняття державно-управлінських рішень у всіх їх формах, а саме: нормативно-правових документів, програмно-цільових засобів та організаційно-розпорядчих рішень.

Перехід до нових програмних підходів та технологій має бути максимально швидким, оскільки вже втрачено багато часу і необхідно зупинити спад економічного потенціалу України.

Сучасним підходом до формування програм і проектів, близьких за сферою діяльності, напрямками реалізації, технологіями є розроблення так званих пілотних проектів. Після відпрацювання пілотний проект стає типовим і тиражується (переноситься, адаптується) під конкретні об’єкти або системи з урахуванням умов та обмежень їх функціонування. Такий підхід дуже ефективний в умовах обмеження ресурсів, оскільки він забезпечує:

- перевірку можливості і повноти реалізації проекту в конкретних умовах;
- оцінку необхідних для реалізації ресурсів;
- відпрацювання всіх питань практичного виконання проекту;
- підготовку документації та супровідних документів необхідної якості;
- підготовку кваліфікованих фахівців та отримання необхідного досвіду відповідного проектування;
- здобуття досвіду вирішення організаційних питань, пов’язаних з упровадженням проекту.

Завжди, коли для цього є передумови, необхідно використовувати методи пілотного проектування, включаючи і пілотне відпрацювання окремих типових елементів програм і проектів. Цей підхід, на думку автора, фактично створює основу для типізації та класифікації програм і проектів, зокрема і державного рівня.

4.2. Вибір і обґрунтування пріоритетів при формуванні програмно-цільових рішень

4.2.1. Виділення етапів вибору і обґрунтування пріоритетів при формуванні програмно-цільових рішень

На державному рівні основним замовником програмно-цільових рішень є уряд, на регіональному і галузевому рівнях - відповідні

органи державного управління. Формування програм і проектів починається з визначення їх головної мети та основних (кінцевих) цілей. Замовник призначає основного виконавця (координатора) програми або проекту, який надалі вибирає основні (кінцеві) цілі програми або проекту, ініціює, організує та координує відповідні роботи. Основні цілі програми (проекту), сформульовані координатором і узгоджені з замовником, є пріоритетними напрямками її розробки. Ці напрями необхідно підтримати пріоритетними рішеннями. Останні, як зазначав П. Друкер, спрямовані на перетворення добрих намірів на ефективні досягнення, а здогадок - на дії [167, с. 250].

На першій стадії - формування певної програми (стратегічного планування) на базі системно-ситуаційного підходу розробляється дерево цілей, яке фактично визначає її структуру. Вершину такого дерева утворює головна (генеральна) мета програми (проекту), а гілки першого рівня - основні (кінцеві) цілі. Інші рівні дерева містять проміжні цілі. Дуже важливо, з одного боку, узгодити кінцеві і проміжні цілі, врахувати взаємозв'язки різних і суміжних рівнів, а з другого - не перевантажувати дерево цілей несуттєвими для програми або проекту цілями.

Після визначення основних цілей наступною стадією стратегії формування і реалізації програм та проектів є визначення переліку проблем, які потребують вирішення. В одних випадках такі проблеми очевидні, в інших визначаються шляхом досліджень. Лише в окремих випадках проект починається майже з чистого аркуша паперу, коли навіть невідомі основні проблеми. Для програм і проектів на державному, регіональному та галузевому рівнях вони, як правило, численні і не можуть бути вирішені одночасно та в короткий термін. У такій виникає потреба визначити найбільш суттєві для першочергового (пріоритетного) розв'язання проблеми.

У найпростіших ситуаціях очевидні підходи до виділення певних пріоритетних проблем. У складніших і характерних для більшості програм і проектів ситуаціях постає питання, за якими критеріями це робити.

У процесі аналізу проблем доцільно користуватися їх узагальненими схемами, в яких виділені фінансові, організаційні та соціальні аспекти, зокрема, можливі економічні, екологічні та інші наслідки. Необхідно також з'ясувати причини виникнення проблем; виділити основні складові; розглянути прогноз розвитку ситуації на очікуваний період, тобто так званий базовий сценарій; вивчити досвід розвитку і вирішення аналогічних проблемних ситуацій у суміжних галузях та за кордоном.

Для подальшого раціонального розподілу наявних ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, трудових, часових тощо) визначеним проблемам потрібно надати певні пріоритети. Найчастіше це

здійснюється шляхом консультацій та дискусій за обов'язковою участю представників усіх зацікавлених сторін. У деяких випадках проводиться експертне опитування за спеціально підготовленими анкетами. Останній метод може використовуватися або окремо, або одночасно з проведенням консультацій та дискусій.

Далі починається стадія підготовки завдань, яка передбачає визначення методів досягнення кінцевих і проміжних цілей, вибору відповідних інструментів та формування найбільш ефективних рішень.

Використання тих чи інших методів і засобів передусім можливе у разі їх наявності, а також існування кваліфікованих виконавців, добре обізнаних з ними.

Інструменти для вирішення визначених проблем та досягнення передбачених програмою (проектом) результатів можуть бути поділені на чотири основні категорії: соціальні, економічні, правові та організаційні (адміністративні). До соціальних інструментів належить суспільне усвідомлення проблеми, забезпечення інформацією, освіта, гласність тощо. Серед економічних інструментів можна виділити податки, субсидії (гранти, позики, знижки), пільги, санкції та ін. До правових інструментів відносять законодавство, стандарти та нормативи, ліцензії, дозволи. Серед організаційних інструментів найбільш відомими є методи планування, координація, контроль, узгодження із зацікавленими сторонами. В умовах перехідної економіки доречні як м'які (податки, субсидії, пільги, забезпечення інформацією, освіта, гласність), так і жорсткі (адміністративні) заходи впливу. В разі наближення до нормальних умов функціонування ринкової економіки необхідно все більше вдаватися до м'яких та помірних (законодавство, стандарти, нормативи, ліцензії, пільги) заходів і позбавлятися від адміністрування.

Встановивши цілі, методи і засоби їх досягнення, необхідно визначити конкретні заходи, спрямовані на вирішення сформованих завдань. Кількість заходів має бути необхідною і достатньою виходячи із соціально-економічних та правових умов на момент проектування.

Вибір заходів знову передбачає встановлення пріоритетів. Найбільш прийнятними для цього методами є вибір і ранжирування експертними групами найбільш суттєвих та важливих заходів. Така робота завершується складанням списку або таблиці рекомендованих заходів (у результаті глибокого аналізу проблем) у порядку їх пріоритетів, які досить точно відображають спільну думку учасників експертизи та обговорення. Пріоритети визначаються, як правило, за результатами простого голосування і відображаються не тільки порядком розміщення заходів, а й спеціальними позначками (в окремій графі таблиці) типу: екстрений (нагальний) захід, терміновий, такий, що потребує уваги, тощо.

Наступним кроком є визначення взаємної залежності між заходами, передбаченими програмою (проектом), яке, враховуючи можливу значну кількість заходів, необхідно максимально формалізувати. Це можна зробити, як показано в табл. 4.1.

Таблиця 4.1

Визначення наявності типу взаємозв'язків між заходами програми (проекту)

Номер заходу	1	2	...	n
1	-	СВ	...	НВ
2	ОВ	-	...	СВ
...
n	НВ	ОВ	...	-

На перетину стовбців та рядків у табл. 4.1 (таблиця впливу) зазначається характер взаємозв'язків між відповідними заходами. У найпростішому варіанті можна розглянути три групи таких зв'язків за їх типами:

- таких, що стимулюють виконання інших заходів (позначаємо СВ);
- просто пов'язаних один з одним та рекомендованих до одночасного виконання (ОВ);
- нейтральних стосовно один одного (НВ).

Після складання такої таблиці для даного проекту (програми) та її аналізу, що для великих таблиць робиться за допомогою комп'ютера, можна виділити заходи, які найбільше впливають на інші, виділити групи та ланцюги впливу, а також сформулювати висновки про послідовність вжиття заходів.

Можна і далі вдосконалювати метод таблиці впливу шляхом введення інших якісних та кількісних показників характеру зв'язків. Але для більшості проектів у цьому немає потреби. До того ж значно ускладнюється аналіз такої таблиці, якщо вона велика та має багато параметрів.

Вибираючи першочергові (пріоритетні) заходи, необхідно обов'язково враховувати фактори успіху як критерії такого вибору. Серед них, як свідчить досвід розробки численних програм і проектів, є загальноприйнятні, а саме:

- максимально можливе інформування всіх учасників розробки і впровадження програми або проекту (гласність);
- блокування (гальмування) основних причин виникнення і розвитку існуючих проблем за допомогою вжиття організаційних (адміністративних) та правових заходів;
- відповідність стратегії формування і впровадження програми (проекту) соціально-економічним умовам;

- використання вже існуючих і добре відпрацьованих інструментів для реалізації цілей проекту.

У процесі розробки програм і проектів неузгодженість між окремими елементами, засобами, методами управління становить певну загрозу щодо втрати ефективності використання ресурсів. Попередження цієї загрози є одним з основних завдань організації-координатора. Наприклад, у численних державних програмах і проектах економічного та соціально-економічного спрямування така роль відводиться Мінекономіки України, в екологічних програмах і проектах - Мінекоприроди України.

Подальшою стадією розроблення програм і проектів є визначення необхідних ресурсів для реалізації, яке супроводжується відповідними техніко-економічними розрахунками на підставі ретельного аналізу всіх технологічних ланцюгів (за деревом цілей з урахуванням передбачених заходів) та чинних нормативів. У результаті робиться обґрунтований вибір необхідних часових, матеріально-технічних, трудових, фінансових та інших ресурсів.

На практиці, як правило, існують обмеження щодо використання ресурсів. Для багатьох проектів деякі із цих обмежень задані на початку проектування як вихідні дані, наприклад, планова проектна вартість, терміни виконання тощо.

В умовах таких обмежень пріоритетний підхід полягає в розподілі та використанні виділених ресурсів з максимальною їх віддачею. Вирішувати це завдання можна різними шляхами. Найпростіший з них - першочергове фінансування заходів, які забезпечують досягнення найважливіших цілей. Більш виваженим є врахування всіх взаємозв'язків між визначеними заходами і виділення найважливіших технологічних ланцюгів та елементів, які фінансуються першочергово та в максимально можливому обсязі.

Для розподілу коштів і матеріально-технічних ресурсів між основними цілями та відповідними проектами, спрямованими на їх досягнення, можна використати методи теорії досліджень операцій, зокрема лінійне та нелінійне програмування, а також метод функціонально-вартісного аналізу. Це дає можливість враховувати вагові коефіцієнти окремих завдань у загальному вирішенні основних проблем проекту. Коефіцієнти можуть формуватися за результатами експертних оцінок.

Визначивши необхідні для реалізації програми (проекту) ресурси можна переходити до її оформлення. Передусім потрібно остаточно визначити структуру програми (проекту) на базі побудованого і скоригованого дерева цілей та формалізувати подання основних даних щодо визначених заходів. Найбільш прийнятною формою опису заходів у програмах та проектах є таблична. Часто заходи розподіляють за призначенням, технологіями тощо. При цьому можливі різні табличні форми.

На сьогодні не існує стандартів або нормативно встановлених рекомендацій щодо форми пропозицій заходів у програмах (проектах). Як правило, кожна пропозиція містить відомості про найменування заходу, відповідальних виконавців, етапи реалізації, терміни виконання (початок, закінчення), очікувані основні результати, необхідні обсяги фінансування. Для проектів, які більш формалізовані порівняно з програмами, до зазначених даних можна додати ще ті, що стосуються механізмів, інструментів та перших кроків реалізації кожного заходу, а також зв'язків з іншими заходами. Для програм і проектів економічного, зокрема виробничого характеру доцільно формулювати пропозиції заходів у формі стислого бізнес-плану.

Дуже важливо добре аргументувати і довести всі положення програми або проекту до учасників і зацікавлених осіб. Цьому значною мірою сприяє наявність численних демонстраційних матеріалів у формі схем, карт, таблиць, графіків тощо. Заслугує на увагу оформлення цих матеріалів у вигляді альбомів з ілюстраціями з орієнтовними розділами: сучасна ситуація, проблеми, причини їх виникнення, наслідки, альтернативи, прагнення до ідеалу, шляхи та основні кроки до ідеалу.

На рис. 4.1 наведена узагальнена схема формування програм і проектів, де двома зірочками в дужках (**) позначені етапи (блоки), на яких обов'язковими є вибір і обґрунтування пріоритетів.

Роль впливу процедури вибору пріоритетів на якість програми (проекту) безумовно не однакова на різних етапах її формування. Вона надзвичайно велика при визначенні основних (кінцевих) цілей і зменшується на інших етапах розроблення програми (проекту) в порядку послідовності вказаних етапів (на рис. 4.1 - зверху до низу). Тобто йдеться про поширення пріоритетного підходу і на вибір самих пріоритетів ("пріоритети пріоритетів").

Оскільки основною вимогою до програми або проекту є її ефективність та якість, то завжди постає запитання, як цього досягти. Необхідною умовою цього є забезпечення правильного вибору пріоритетів на всіх рівнях проектування за умов врахування існуючих об'єктивних обмежень. На практиці це майже ніколи не досягається в повному обсязі і може йтися тільки про певний рівень ефективності і якості програми чи проекту.

При цьому дуже важливу роль відіграє ще один етап, який не показаний на рис. 4.1, а саме, підбір учасників розробки, який також потребує пріоритетного підходу. Найкраще це зробити з допомогою конкурсної процедури.

На завершення варто нагадати, що незважаючи на зовнішню простоту схеми формування, існування численних теорій і публікацій, розроблення програм та проектів і досі залишається мистецтвом поєднання досвіду, знань, інтуїції, відданості справі, об'єктивності

і багатьох інших особистісних якостей учасників розробки. Невдало підібраний колектив не спроможний розробити ефективні і якісні програми і проекти.

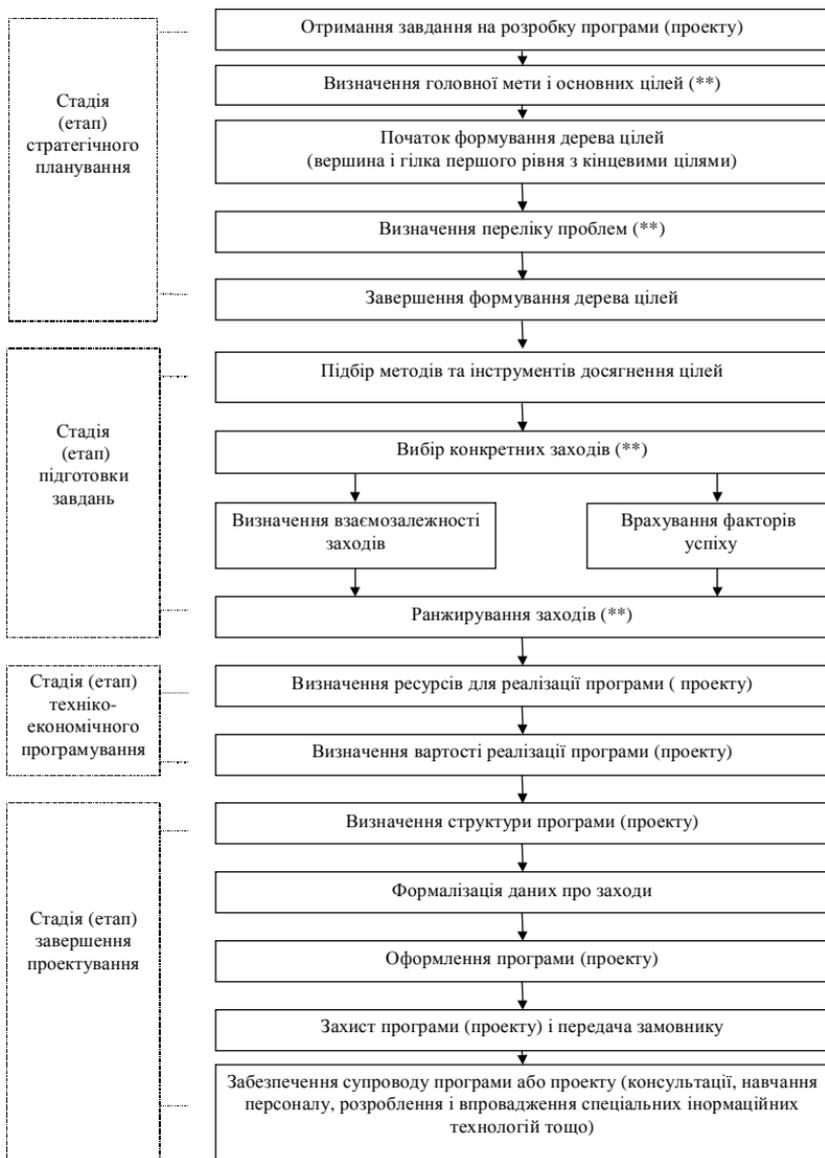


Рис. 4.1. Узагальнена схема формування програм і проєктів

4.2.2. Принципи формування та вибір пріоритетів у сучасних програмах структурної перебудови в умовах становлення ринкової економіки

Досвід провідних зарубіжних країн, зокрема США, Німеччини і Японії, вказує на нездатність ринкових сил самостійно вирішувати стратегічні проблеми економіки шляхом фундаментальних структурних зрушень [168]. До аналогічного висновку дійшли й вітчизняні вчені. Наприклад, у роботі [169] зазначено, що в Україні надії на саморегулюючі можливості ринку призвели практично до втрати керованості зрушеннями в структурі економіки.

З урахуванням цього в різних країнах функцію планування структурних змін в економіці держави здійснюють органи державного управління (з різним ступенем втручання), а на рівні регіонів - відповідні адміністрації в межах визначених повноважень та підходів, прийнятих в державних програмах структурних зрушень. Далі вступають у дію механізми регулювання, зокрема адміністративні, економічні та інформаційні інструменти, що забезпечує відповідні структурні зрушення. Такі інструменти, як правило, застосовуються в межах державних або регіональних програм структурної перебудови економіки. На сьогодні в Україні не існує єдиної загальноприйнятої методології розроблення і обґрунтування програм структурної перебудови економіки, причому як загальнодержавної, так і регіональної. Основними причинами цього є різноманітність об'єктів управління, на покращання діяльності яких у певний час такі програми розраховані, і складність вибору уніфікованого підходу до їх розроблення, особливо щодо їх основної частини.

Здебільшого розробники програм державного рівня покладаються на накопичений у цій сфері досвід, насамперед на розробки та рекомендації Мінекономіки України. В усякому разі, створення методології розроблення програм структурної перебудови економіки не втратило актуальності. В цьому напрямі заслуговує на увагу проект нової Програми структурної перебудови економіки України на середньостроковий період, побудованої як програма прямої дії, в якій відповідно до функціонального принципу пріоритети структурної перебудови економіки зіставляються з відповідними комплексними проблемами з конкретними проблемними завданнями [169].

Така побудова відповідає сучасним принципам проектування програм структурної перебудови економіки, серед яких можна виділити такі:

- обов'язкове обґрунтування вибору головної мети та основних цілей і стратегії структурної перебудови економіки;
- врахування довгострокових перспектив розвитку національної економіки шляхом приведення у відповідність цілей структурної перебудови з економічною стратегією держави;

- врахування тенденцій в зовнішньоекономічній діяльності держави, а також у структурних змінах світової та регіональної економік;
- з'ясування пріоритетних напрямів діяльності та побудова програми за функціональним принципом;
- побудова дерева цілей та розробка на його основі структури програми;
- виділення вузлових проблем, наприклад “точок зростання”, і визначення відповідних проблемних завдань;
- максимальне використання ресурсів в умовах їх обмеженості для виконання проблемних завдань;
- визначення механізмів реалізації програми (фінансових, правових, організаційних тощо);
- застосування програмно-цільового підходу до вирішення проблемних завдань;
- створення інших умов для успішної реалізації програми, насамперед сприятливого інвестиційного середовища.

Основа успіху програми структурної перебудови - в комплексному системно-ситуаційному підході, чіткому визначенні і розвитку взаємозв'язків суміжних програм та проектів, що може сприяти отриманню додаткового позитивного синергетичного ефекту.

Стратегія програм структурної перебудови в умовах становлення ринкової економіки має спиратися на науково-технологічну та промислову політику держави, основною метою якої є забезпечення модернізації та структурної перебудови виробничого потенціалу, зниження його енерго- та матеріаломісткості, підвищення конкурентоспроможності. Пріоритетними напрямками такої політики в Україні на найближчі п'ять років є [28]:

- структурна перебудова економіки України на базі визначених пріоритетних напрямів з метою забезпечення її конкурентоспроможності;
- вибір та розвиток інноваційної моделі економічного зростання;
- застосування програмно-цільових методів економічного управління розвитком наукоємних та високотехнологічних виробництв, які мають перспективу виходу на світові ринки завдяки їх конкурентоспроможності (літакобудування, ракетобудування, суднобудування, деякі види озброєння і військової техніки, енергетичне та електротехнічне устаткування тощо);
- створення сучасної матеріально-технічної бази для проведення активної аграрної політики;
- комплексний підхід до реалізації проблеми енергозбереження в масштабах всієї країни;
- розвиток сучасної національної інформаційної інфраструктури на базі зарубіжних та вітчизняних досягнень у цій сфері;

- розвиток біотехнологій та їх широке впровадження в практику;
- інституційне забезпечення розвитку науково-технологічного та інноваційного процесу (створення промислово-фінансових груп, холдингів, технополісів, технопарків, використання механізмів вільних економічних зон, розроблення відповідного правового забезпечення, посилення координації фундаментальних досліджень тощо);
- відновлення внутрішньої інвестиційної бази та створення сприятливого інвестиційного клімату.

Технологія розроблення і реалізації цільових програм у межах програм структурної перебудови економіки потребує нових підходів. До такої програми доцільно включати цільові програми підтримки перспективних експортних та імпортозаміщуючих виробництв, які мають бути зорієнтованими на прогнозовані зрушення у внутрішній економіці та зовнішніх зв'язках, на взаємозв'язок регіональних програм і проєктів з державними програмами. Такі програми, як правило, потребують підтримки та активної участі населення, а для цього вони мають бути не тільки зрозумілими, а й відповідати соціальній політиці держави. Не менш важливо спрямувати механізми реалізації програм на пошук додаткових джерел фінансування, забезпечити конкурсний відбір виконавців програм і проєктів. Враховуючи інертність структури, тривалість вирішення значних економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних та інших проблем, доцільно реалізовувати програми структурної перебудови економіки в середньостроковий період (3-5 років).

Найважливішим етапом економічного програмування є вибір основних цілей та визначення відповідних пріоритетних напрямів діяльності. Від якості цього вибору залежить ефективність усіх зусиль щодо реалізації програми, зокрема концентрації ресурсів та оперативних дій щодо забезпечення "точок економічного зростання". Якщо цей етап оцінюється недостатньо, а цілі програм формулюються нечітко, то це призводить до знецінення подальшої роботи і незавершення реалізації прийнятих програм у належному обсязі.

В основу методології формування програм структурної перебудови економіки доцільно покласти метод інтеграції дерева цілей і дерева діяльності об'єкта управління (в даному разі - вітчизняної економіки), який передбачає суперпозицію дерев забезпечувальної та управлінської діяльності на дерева цілей і основної діяльності (з метою визначення основних завдань і механізмів реалізації певної програми), доповнений моделлю розвитку економіки на макрорівні для визначення (або уточнення) пріоритетних цілей та отримання основних прогнозних оцінок їх досягнення, а також моделлю діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики для типізації структури програми (через типізацію вибору програмних завдань).

Основними результатами побудови дерева цілей програми є визначення її структури, напрямів і видів основної діяльності, проблемних завдань, пріоритетності їх виконання. Древа цілей і діяльності в такій програмі, безумовно, мають відображати пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики держави, які визначені її керівництвом на даний момент існування.

У процесі формування сучасних програм структурної перебудови економіки важливу роль відіграють економічне моделювання та застосування сучасних інформаційних технологій як ефективних засобів розширення інтелектуальних можливостей досягнення ефективних рішень.

На рис. 4.2 наведена загальна методико-технологічна схема розроблення програм державного рівня, в тому числі програм структурної перебудови економіки, з використанням методологічних підходів, запропонованих у даній роботі.



Рис. 4.2. Загальна методико-технологічна схема розроблення програм державного рівня

Оскільки в реалізації програми структурної перебудови задіяні численні підприємства, установи і організації (суб'єкти діяльності), завжди виникає проблема узгодження кінцевих і проміжних цілей, яке має здійснювати координатор програми протягом усього терміну виконання програмно-цільових завдань і спиратися на такі принципи:

- неухильне дотримання досягнення основних цілей програми та забезпечення визначених у ній пріоритетів відповідно до обраної керівництвом держави стратегії її економічного та соціального розвитку країни;

- чітке розмежування та інтеграційна єдність, системність і комплексність цілей програм структурної перебудови на державному та регіональному рівнях;

- вироблення критеріїв відбору пріоритетів на рівнях як напрямів основної діяльності, так і проблемних завдань;

- чітке розмежування основних і проміжних цілей на рівні окремих напрямів основної діяльності шляхом їх програмно-цільової реалізації в межах базової програми структурної перебудови;

- чітке розмежування цілей на рівні окремих проблемних завдань шляхом їх реалізації у формі конкретних проектів;

- нормативно-правова і науково-методологічна єдність при побудові та реалізації складових програм і проектів;

- використання всіх доступних засобів та інструментів підтримки реалізації програм;

- розроблення плану і систематичне вжиття координаційних заходів на всіх рівнях реалізації програми;

- моніторинг стану виконання програми та забезпечення її реалізації необхідною інформацією та сучасними інформаційними технологіями;

- своєчасне припинення реалізації неефективних або технологічно застарілих складових програм та проектів з відповідною корекцією подальших дій щодо реалізації базової програми;

- відбір і підготовка персоналу для розробки базової програми та її складових програм і проектів.

Щоб зрозуміти місце і роль структурної перебудови економіки України в сучасних умовах, доцільно звернутися до цілей економічного та соціального розвитку держави (табл. 4.2), визначених в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки” [28]. В цьому документі зазначено, що “основою нового курсу, його визначальним пріоритетом мають стати опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави”.

У зв’язку із цим заслуговують на увагу наведені в роботі [169] комплексні проекти “Підвищення конкурентоспроможності виробництва і збільшення експортного потенціалу держави”, “Посилення соціальної орієнтації економіки, освоєння нових конкурентоспроможних товарів народного споживання”, “Реалізація енергозберігаю-

чої моделі розвитку економіки”, “Технологічне оновлення виробництва”, “Реструктуризація підприємств”, “Створення ефективних регіональних структур економіки”, які запропоновані як базові блоки проекту Програми структурної перебудови економіки України на найближчий період.

Таблиця 4.2

**Цілі економічного та соціального розвитку України
на 2000-2004 роки***

Цілі першого рівня	Цілі другого рівня
1. Утвердження механізмів прискореного зростання економіки	<ul style="list-style-type: none"> • Посилення дієздатності держави • Адміністративна реформа • Утвердження критичної маси ринкових перетворень • Підвищення надійності грошової та фінансової стабілізації • Зниження боргової залежності держави • Подолання корупції та тіньової економіки • Розвиток внутрішнього ринку • Стимулювання процесів нагромадження й ефективного використання інвестиційних ресурсів • Посилення зовнішньоекономічної діяльності • Структурна перебудова промисловості
2. Підвищення конкурентоспроможності національної економіки	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток інноваційної моделі економічного зростання • Реалізація політики енергозабезпечення та енергозбереження • Реформування аграрного сектора • Утвердження України як транзитної держави • Удосконалення національної мережі зв'язку • Розвиток туризму • Адресна підтримка соціально незахищених верств населення
3. Соціальна переорієнтація економічної політики	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення випереджувального зростання вартості робочої сили • Забезпечення продуктивної зайнятості • Прискорений розвиток житлового будівництва • Забезпечення доступності житла для різних верств населення • Подальше реформування системи охорони здоров'я • Покращання демографічної ситуації • Примноження інтелектуального потенціалу суспільства • Розвиток фундаментальної науки • Структурна реформа освіти • Зміцнення позицій середнього класу • Подолання наслідків економічної кризи
4. Забезпечення економічної та екологічної безпеки України	<ul style="list-style-type: none"> • Посилення фінансової безпеки України • Створення гарантій технологічної та техногенної безпеки • Посилення енергетичної безпеки • Вирішення проблем продовольчої безпеки держави • Впровадження економічних інструментів раціонального природокористування • Вирішення пріоритетних проблем екологічної безпеки та охорони довкілля

* Головною метою визначене економічне зростання (підвищення ВВП починаючи з 2002 р. в середньому за рік на 6,5%).

Дерево цілей реальної програми деталізують до рівня проблемних завдань. Потім оцінюються витрати коштів та часу на реалізацію кожного завдання, виділяються технологічні ланцюги забезпечення досягнення головної мети програми, визначаються необхідні сумарні ресурси і відповідні механізми досягнення як проміжних, так і кінцевих цілей. Після цього необхідно виділити та проаналізувати зовнішні і внутрішні (самоутворювальні) фактори впливу на досягнення кожної з визначених цілей. На цьому етапі для отримання попередніх оцінок впливу доцільно використовувати методологію моделювання, потім слід сформулювати кінцеві оцінки впливу методами якісного аналізу. Таким чином, можна отримати якісні характеристики як позитивного, так і негативного впливу і паралельно з принциповою оцінкою необхідності досягнення окремих цілей та утворення їх технологічних ланцюгів зробити остаточні висновки щодо вибору механізмів впливу на основні економічні процеси структурної перебудови.

У методологічному плані дуже важливо, що запропонований алгоритм визначення механізмів впливу фактично дає змогу перейти від типової, або гіпотетичної схеми дерева цілей, до конкретної, аналітично виваженої, яка одночасно може розглядатися як основа нової структури програми. Інакше кажучи, маємо певний науково обґрунтований підхід до формування нової або вдосконалення існуючої програми структурної перебудови економіки держави, регіону, галузі.

Суттєвим недоліком існуючих програм структурної перебудови економіки також є виділення в них тільки напрямів позитивних зрушень та шляхів їх досягнення. Це позбавляє програми реалізму, оскільки в них не передбачені прояви негативних процесів і конкретні шляхи їх усунення. Саме це має стати обов'язковим елементом підходу до створення нових та вдосконалення існуючих програм структурної перебудови. Такий підхід потребує також чіткого уявлення про реальні механізми запобігання негативним економічним процесам та методологію їх формування і застосування.

4.2.3. Моделювання як інструмент підтримки прийняття державно-управлінських рішень при виборі пріоритетів економічної політики

Створення сучасної ефективної методології прийняття управлінських рішень в економіці, вироблення економічної політики на макrorівні, а також складових її політик, зокрема структурної, фінансової, податкової, інвестиційної, експортної, неможливе без використання відповідних методів аналізу, передусім моделювання, а також новітніх інформаційних технологій.

У загальному вигляді модель політики можна відобразити, як показано на рис. 4.3.



Рис. 4.3. Загальна структурно-функціональна модель політики

Під економічною політикою будемо далі розуміти дії урядових органів згідно з раніше визначеними цілями, напрямками і принципами, що впливають на економічні процеси. Таке визначення передбачає низку обмежень. По-перше, економічна політика пов'язується не з кожною дією, що впливає на економіку, а тільки з дією через уповноважений орган державного управління. По-друге, економічною політикою передбачаються свідомі і цілеспрямовані дії, що відчутно впливають на економічні процеси. По-третє, до економічної політики відносять дії органів державного управління, спрямовані на досягнення раніше прийнятих і чітко сформульованих цілей.

Якщо взяти до уваги таке визначення економічної політики, а також широкую її інтерпретацію на макрорівні, розробку останньої можна схематично поділити на взаємопов'язані етапи:

- визначення головних цілей політики, їх пріоритетів, які впливають з довгострокових стратегічних напрямів і поточного діагностування;
- з'ясування умов, за яких буде реалізовуватися політика;
- формулювання проміжних цілей, що впливають з головних з урахуванням умов їх реалізації;
- розроблення проблемних завдань та визначення їх послідовності для реалізації накресленої економічної політики;
- визначення складних і простих (термінальних) політик, необхідних для реалізації цілей в очікуваних умовах і з урахуванням прийнятих основ дій;
- вибір відповідних інструментів і дій у межах кожної з обраних політик;
- діагностування та ідентифікація проблемних ситуацій.

Цей процес є ітераційним. За його основу можна взяти попередні розробки кожного з етапів. Далі положення і гіпотези можна коригувати і перевіряти шляхом відповідного аналізу.

Економіко-математичне моделювання трактується як один з аналітичних інструментів, що сприяє як формуванню, так і верифікації положень вищенаведених етапів. Моделювання є також інструментом дослідження остаточно сформованої політики.

Побудову і використання моделей для вирішення сформульованих вище завдань будемо називати моделюванням економічної політики на макрорівні.

Прийняття рішень в економіці залежить від багатьох факторів і є винятково складним, оскільки одночасно необхідно прагнути досягти численних суперечливих цілей, наприклад забезпечити стимулювання виробництва за рахунок скорочення податків і одночасно мінімізувати дефіцит державного бюджету. Якщо скорочення податків приведе до зростання національного доходу, то надходження у бюджет можуть бути більшими, ніж у випадку, коли великі податки не сприяють зростанню виробництва і гальмують збільшення національного доходу. Ще складнішим є вибір таких управлінських впливів у економіці (рівень і структура податків, рівень урядових витрат, монетарна політика та ін.), щоб одночасно забезпечити високий рівень національного доходу, задані діапазони зміни ставки відсотка і обмінного курсу та звести до нуля дефіцит державного бюджету. Останнє завдання може бути не під силу навіть фахівцям високої кваліфікації, якщо вони будуть застосовувати тільки свої знання, досвід і аналітичні здібності, не використовуючи комп'ютери та моделювання з їх допомогою різних варіантів наслідків рішень, що приймаються. До того ж прогнозно-аналітичні макроекономічні та структурні дослідження потребують багатоваріантних розрахунків.

Моделі дають змогу враховувати при аналізі значно більше економічних явищ і особливостей, ніж при звичайному якісному аналізі, а також генерувати нову інформацію, невідому апіорі. Формалізм конструкцій моделей вимагає чіткого уточнення положень і гіпотез, які покладені в основу аналізу. Це має важливе значення для верифікації їх результатів, а також розуміння й удосконалення аналітичного процесу. Власне кажучи, кожне розуміння економіки спирається на якусь модель.

Особливо корисним економіко-математичне моделювання може бути в дослідженнях, пов'язаних з етапами діагностування, визначення цілей, а також вибору інструментів і дій.

На етапі діагностування істотним є розпізнавання способу функціонування, а також становища економіки. Для цього стануть у пригоді моделі, що описують поведінку економіки (далі такі моделі називатимемо поведінськими). Вони орієнтовані на з'ясування

способу функціонування економіки в причинно-наслідкових категоріях зв'язків: зміна впливу - реакція. Такі моделі дуже корисні в разі використання неповної статистичної інформації. Оцінювання відсутніх у статистиці параметрів, що відображають важливі економічні явища, є добуванням нової інформації.

Прогнозні моделі формують достовірні прогнози за умови, що шляхом економетричних методів здійснене адекватне розпізнавання структури залежностей і оцінювання їх параметрів, а також що це розпізнавання і оцінювання, засновані на тенденціях розвитку економіки в минулому, можна беззастережно переносити в майбутнє.

При виборі економічних інструментів впливу слід використовувати переважно поведінські моделі, що містять залежності між цими інструментами і формуванням економічних процесів. Проте з'ясування способу функціонування економіки (опис існуючих або майбутніх реакцій економічних суб'єктів) є надзвичайно складним. Його відповідність реальності на сьогодні неможливо встановити з допомогою жодної з відомих економічних теорій і найбільш досконалих статистичних тестів.

Конструкція поведінської моделі є завжди тільки певною гіпотезою щодо способу функціонування економіки, особливо коли йдеться про її використання для дослідження процесів у майбутньому. Тому аналізи, що виконуються з використанням цих моделей, мають бути скоріше оціночними, ніж прогнозними. Метою послідовних розрахунків та оцінок має бути одержання інформації про те, в якому напрямку змінюватимуться основні макроекономічні показники порівняно з базовими (кількісні значення цих змінних тут є менш важливими).

Прогноз показує, як найбільш вірогідно поводитиме себе економіка в майбутньому. А оціночні експерименти потрібні для того, щоб визначити наслідки рішень, що приймаються. Це є своєрідним аналізом майбутніх можливих станів економіки з висновком про те, який стан буде найбільш вірогідним.

Оціночний підхід до моделювання макроекономічної політики передбачає явну специфікацію припущень, а також багатоваріантність аналізу. Це сприяє розумінню результатів моделювання і може бути важливою умовою успішного застосування моделі для вирішення економічних завдань. Розробка варіантів отримання оцінок крім розробки моделі вимагає додаткових зусиль для правильної інтерпретації відповідних результатів. У зв'язку з цим необхідне планування таких експериментів, створення відповідних аналітичних схем, ітераційних процедур пошуку нової інформації.

Визначаючи головні і проміжні цілі політики, застосовують в основному моделі, які найточніше відповідають на запитання: "Чого хочемо досягти?" та "Яких станів має досягти економіка?".

Важливу роль відіграють моделі прийняття рішень, оскільки вони дають змогу відповісти на запитання: “Якими мають бути стан економіки та послідовність проміжних станів, що призводять до нього?” За такого підходу опис економічних процесів доповнюється залежностями аксіологічного (ціннісного) типу, які створюють скоріше структуру проблеми, ніж структуру моделі економіки. Вони можуть перебувати за межами використаної моделі, визначаючи критерії вибору варіантів симуляційних експериментів, або включатися в структуру моделі, наприклад у вигляді критеріїв, цільових функцій, нерівностей, що впливають з аксіологічних тверджень. Слід додати, що моделі прийняття рішень не завжди мають слугувати знаходженню “найкращого рішення”. Для прийняття рішень за допомогою моделей використовують оптимізаційні методи, проте це не завжди слід пов’язувати з функціями глобальної мети економіки або суспільства. Ці методи скоріш необхідно трактувати як інструменти прийняття рішень типу: “Які умови мають бути виконані, щоб мінімізувати інфляцію або щоб ступінь безробіття не перевищував заданий рівень?”.

Моделі економіки - це завжди більш-менш правильні уявлення про економіку, що спираються на більш-менш далекі від життя теорії, які краще або гірше верифіковані шляхом статистичних тестів і моделювання. Навіть якщо існуюча модель дуже добре описує сучасні економічні процеси, то в прогностичних і проектних дослідженнях, які проводяться з її допомогою, використовується образ майбутньої реальності і немає інших способів формальної верифікації та обґрунтування правильності гіпотез про неї.

Тому завжди слід пам’ятати про те, що моделі можуть бути тільки допоміжними інструментами у складному аналізі, в якому незалежно від формального використання методів моделювання головну роль відіграє якісне осмислення процесів, що спирається на інтелект та інтуїцію аналітика. Моделі можуть допомогти у виробленні правильного рішення, знаходженні різних варіантів рішень, ставити нові питання, проте самі по собі не вирішують жодної проблеми.

Для моделювання характерна певна послідовність дій:

- побудова достовірної математичної моделі, яка відображає залежності між основними змінними, що характеризують проблему;
- створення або використання комплексу програм, який забезпечує можливість вирішення прогностично-аналітичних та оптимізаційних задач.

При цьому економічні змінні поділяють на екзогенні та ендогенні, а також виділяють управлінські впливи [170, с. 46]. **Екзогенні змінні** характеризують об’єктивне становище економіки держави, наприклад, здатність населення до споживання та інвестування, рівень

капіталу. **Управлінські впливи** - це змінні, які визначаються (задаються) вищими та центральними органами державного управління (наприклад, рівень податків, обсяг грошей, урядові витрати) і впливають на значення **ендогенних змінних** - основних макроекономічних показників, таких як національний дохід, рівень зайнятості, рівень інфляції та ін.

Для оцінки альтернатив управлінських рішень необхідно підібрати цільову функцію, яка формується за завданням майбутнього користувача моделі та включає всі бажані цілі - набір ендогенних змінних, а також їх значення або діапазони, в яких вони можуть змінюватись. У користувача також має бути можливість вибрати управлінські впливи, шляхом яких він розраховує забезпечити максимізацію (мінімізацію) цільової функції. Частина значень управлінських впливів може бути задана, для іншої частини задається діапазон, у якому можуть міститися їх значення. Після цього розв'язується оптимізаційна задача. Якщо розв'язок існує, тобто існують такі значення управлінських впливів, які забезпечують екстремум цільових функцій, то ці значення можна використати для прийняття рішення (не будь-яке існуюче рішення припустиме з огляду на можливі політичні наслідки або умови його реалізації на практиці). Якщо рішення не існує, то слід змінити або вигляд цільової функції, або діапазон, у якому можуть міститися значення управлінських впливів.

У процесі прогнозно-аналітичних досліджень, як правило, оптимізаційна задача розв'язується багаторазово, що дає змогу накопичити достатній обсяг інформації для наступного якісного аналізу та врахування здобутих результатів при прийнятті майбутніх управлінських рішень.

Застосування оптимізаційних методів в макроекономічних моделях дає змогу проводити дослідження щодо оптимізації значень управлінських впливів при визначених екзогенних змінних і заданих (бажаних) інтервалах їх зміни.

За допомогою макроекономічного моделювання можна вирішити численні актуальні завдання. Серед них, наприклад, такі.

☛ **Прогнозування основних макроекономічних показників.** Визначивши структуру і параметри моделі, а також управлінські впливи, можна скласти прогноз основних макроекономічних показників, а також отримати низку прогнозів у різних діапазонах зміни управлінських впливів. В останньому випадку можна вибрати такі управлінські впливи, які забезпечуватимуть отримання бажаних макроекономічних показників, наприклад рівнів національного доходу, інфляції, торговельного балансу тощо (безумовно, якщо такі впливи існують). При використанні відповідних моделей можливе відпрацювання варіантів раціональних управлінських структур в економіці.

☛ **Розробка і оцінка програм економічного розвитку.** Кожну таку програму, що формується або оцінюється, можна проаналізувати з

погляду впливу передбачених у ній заходів на значення параметрів і управлінських впливів моделі. Таким чином, можливе багатоваріантне моделювання, яке дає змогу оцінити ймовірний стан економіки після реалізації програми. При розробці економічної програми у разі незадовільних показників, отриманих за результатами моделювання, програму можна скоригувати і провести повторне моделювання. Це може повторюватись багато разів, аж поки не буде одержана програма економічного розвитку бажаної якості, тобто така, що відповідає передбаченим кінцевим результатам її реалізації.

Ø Моделювання наслідків збурень в економіці, наприклад, значних змін цін на енергоносії, різкого падіння обмінного курсу валюти, неврожаю та ін. У цьому разі завдяки моделюванню можна визначити такі заходи, які б оптимально сприяли стабілізації економіки.

Ø Завдання вибору і здійснення монетарної політики. В таких завданнях моделювання може допомогти вибрати обсяг грошової маси, який забезпечуватиме підтримку заданого рівня інфляції або заданої ставки відсотка, а також визначити мінімально необхідний рівень резервів для підтримання заданого обмінного курсу валют.

Ø Визначення податкової і бюджетної політики. Це забезпечує стимулювання товаровиробників і, як наслідок, зростання національного доходу та зменшення рівня безробіття.

Як правило, модель створюється для того, щоб мати можливість одержувати не стільки результати політики, що проводиться, скільки відповідні умови їх отримання, припущення запланованої політики та їх наслідки, логіку розуміння перебігу економічних процесів. Інакше кажучи, моделювання використовується не стільки для одержання рішень, скільки для знаходження шляхів їх пошуку.

Якщо економіко-математичне моделювання використовується як допоміжний засіб якісного аналізу, то автоматично зникне потреба в обґрунтуванні достовірності його результатів. Достовірність має бути гарантована лише в певному розумінні, проте це є не чим іншим, як підтвердженням достовірності інших гіпотез, передумов і логічних ланцюгів розуміння, що використовуються в цілому арсеналі дослідницько-аналітичних методів.

Офіційна статистика дає більш-менш повні дані про становище економіки за минулий період. Проте при побудові і використанні моделей виникають істотні інформаційні бар'єри, до яких можна віднести:

- відсутність даних про деякі явища;
- неповні характеристики окремих економічних процесів;
- помилки в статистичних даних;
- неузгодженість статистичних даних для економіки у цілому та для її галузей і секторів;
- відсутність єдиного джерела даних (інформації).

У зв'язку із цим недостатньо тільки зібрати вихідні дані; їх необхідно обробити. Таким чином, формуються вхідні дані, які недостатні в статистиці, наприклад параметри функцій, що використовуються в моделях. Отже, йдеться про формування не тільки вихідних, а й вхідних даних.

4.3. Програмно-цільові управління та державно-управлінські рішення в Україні: стан і проблеми

Програми і проекти інтенсивно використовують центральні органи влади України. Традиційно вони вводяться в дію відповідними нормативно-правовими документами. У 1995-1998 рр. прийнято 15 указів та розпоряджень Президента України, 23 постанови Верховної Ради України та її Президії, 90 постанов Кабінету Міністрів України, а разом - 128 нормативно-правових актів, з яких 19 стосуються національних, 35 - державних, 15 - комплексних, 59 - інших програм державного рівня (дані отримані за допомогою комп'ютерної юридичної інформаційно-пошукової системи "Консультант", версія 2.8). Перелік державних програм для фінансування з коштів Державного бюджету України на 1999 р. містив 77 позицій, в тому числі у галузях: АПК та охорони навколишнього середовища - 12 програм; промисловості, транспорту, зв'язку - 22 програми; оборони, правоохоронної діяльності та забезпечення безпеки держави - 12 програм; вирішення соціальних проблем - 9 програм; в інших сферах діяльності - 22 програми.

Управлінські рішення у вигляді програм та проектів широко застосовуються і на регіональному та галузевому рівнях державного управління. Ці програми значно відрізняються між собою як за рівнями вирішення проблем, масштабами залучення виконавців, територій, обсягами фінансування, так і за впливом своїх наслідків на загальний соціально-економічний розвиток країни.

До ПЦДУПР також належать рішення щодо проектів державної значимості, які приймають центральні органи влади, наприклад щодо створення низки спеціальних економічних зон, терміналу в Одеській області для забезпечення транспортування нафти, закриття об'єкта "Укриття" Чорнобильської АЕС тощо.

На сьогодні можна впевнено стверджувати, що ПЦДУПР є поширеною формою прийняття державно-управлінських рішень в Україні. Підготовка і прийняття щорічних та перспективних програм економічного та соціального розвитку України і регіонів, державних бюджетів України, програм діяльності уряду, численних економічних, соціальних, виробничих, екологічних, оборонних, нау-

ково-технічних та інших програм, а також програм участі України у міжнародних проєктах здійснюється за допомогою ПЦДУПР.

В Україні проведена певна робота зі створення відповідного методологічного забезпечення програмно-цільових державно-управлінських рішень. Важливим кроком в цьому напрямі можна вважати підготовку низки нормативно-правових актів, зокрема проєкту Закону України “Про державні програми”, постанов Уряду про затвердження положень про державну науково-технічну програму і про порядок розроблення екологічних програм та ін. Накопичено великий досвід формування і реалізації ПЦДУПР у Кабінеті Міністрів України, Мінекономіки України, Мінфіні України, інших міністерствах та відомствах.

Основна ідея програмно-цільового управління, яке реалізується через ПЦДУПР, полягає в концентрації наявних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних, правових, часу) на вирішенні пріоритетних проблем та їх ефективному використанні. Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації програмно-цільового управління є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями. Логічну схему програмно-цільового управління можна зобразити так: стратегія → цілі → пріоритети → завдання → проєкти → розподіл ресурсів → реалізація проєктів → поточний контроль → корекція завдань → заключний контроль → корекція цілей.

На рис. 4.4. наведена загальна схема (модель) формування програмно-цільового управління (ПЦУ) на державному рівні, яка використовується в Україні. Схема побудована з урахуванням надання поняттю програмно-цільового управління розширеного тлумачення, що передбачає охоплення ним не тільки програм, а й концепцій, проєктів та рішень щодо їх інтеграції в загальну об'єднуючу структуру (план дій або спеціальна комплексна програма).

Остання утворюється внаслідок певних систем відбору та формування сценаріїв, концепцій, програм і проєктів, практичною і методологічною основами якої на рівні держави є стратегія її розвитку. В схемі система відбору та формування ПЦУ першого рівня базується на рішеннях Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а система відбору та формування ПЦУ другого рівня - на рішеннях центральних або регіональних органів державного управління.

На ефективність інтегрованої дворівневої системи відбору та формування впливають як внутрішні, так і зовнішні фактори. Серед останніх найбільший вплив слід очікувати від ступеня відповідності обраних моделей розвитку процесів та явищ, на які спрямоване програмно-цільове управління, реаліям майбутнього. Серед внутрішніх

факторів впливу необхідно насамперед виділити адекватність обраних моделей сучасному стану процесів та явищ. За такого підходу програмно-цільове управління реалізується через концепції, програми, проекти. Основними вихідними даними для останніх є конкретні цілі, на досягнення яких вони спрямовані, терміни досягнення таких цілей, а також ресурсні обмеження. Найпоширенішими на сьогодні шляхами визначення цілей, а також етапів їх досягнення, є експертні оцінки та прогнозне моделювання. Загальним для них є те, що вони базуються на відображенні майбутніх станів (ситуацій) суспільства через різні форми і види прояву суспільної діяльності - економічної, політичної, соціальної.



Рис. 4.4. Схема формування програмно-цільового управління на державному рівні в Україні

Інакше кажучи, для визначення цілей необхідно бачити майбутнє конкретної соціальної системи (держави, регіону, галузі, організації) на певний час з урахуванням основних параметрів її розвитку і впливу найбільш суттєвих факторів. При цьому слід передбачити характерні процеси цього розвитку й моменти переходів між ними, оскільки саме останні дають можливість визначати певні етапи програмно-цільового управління, найважливішою властивістю яких є зміна тенденцій розвитку, і, відповідно, зміна комплексних системно-ситуаційних управлінських впливів. Таким чином, цілі та етапи (стратегія і політика) програмно-цільового управління фактично визначаються за допомогою моделей розвитку (алгоритмічних або евристичних) відповідної соціальної системи. Отже, ефективність такого управління передусім визначається адекватністю на визначеному відрізку часу вибраних моделей розвитку тих проблем, процесів та явищ, на які воно спрямоване. Безумовно, дістати краще уявлення про розвиток реальних процесів та явищ стосовно певної соціальної системи мають ті управлінці, які систематично відслідковують

і аналізують ці процеси, тобто здійснюють їх моніторинг та прогнозування. Саме цим пояснюється те, що характерною ознакою часу є створення в Україні спеціальних аналітичних служб у вищих, центральних і регіональних органах державного управління, а також відповідних систем збирання політичної та соціально-економічної інформації.

Після конкретизації цілей програмно-цільового управління під кожен з них розробляється певне ПЦДУПР - концепція, програма або проект. Концепція визначає основні напрями, етапи і види дій у певній сфері на конкретну перспективу. Програма розробляється, коли необхідно комплексно вирішити певну проблему, і, образно кажучи, являє собою проект проектів. Як правило, розробці будь-якої програми передують розробка концепції. Під проектом розуміється процес цілеспрямованої зміни соціально-економічної (або технічної) системи, який переводить її з одного конкретного стану в інший.

Дерево цілей реальної програми деталізується до рівня проблемних завдань. Останні слід розглядати як складові проекти ПЦДУПР. Для них оцінюються витрати коштів та часу на реалізацію, виділяються технологічні ланцюги забезпечення досягнення головної мети, визначаються необхідні сумарні ресурси і відповідні механізми для досягнення як проміжних, так і кінцевих цілей. Після цього слід виділити та проаналізувати зовнішні та внутрішні (самоутворювальні) фактори впливу на досягнення кожної з визначених цілей. На цьому етапі для отримання попередніх оцінок впливу доцільне використання методології моделювання, після чого слід сформулювати кінцеві оцінки впливу методами якісного аналізу. Таким чином, можна отримати якісні характеристики позитивного і негативного впливу і паралельно з принциповою оцінкою необхідності досягнення окремих цілей та утворення їх технологічних ланцюгів зробити остаточні висновки щодо вибору механізмів впливу на основні процеси досягнення поставлених цілей.

У методологічному плані дуже важливим є те, що запропонований алгоритм визначення механізмів впливу фактично дає змогу перейти від типової або гіпотетичної схеми дерева цілей до конкретної, аналітично виваженої, яка разом з тим може розглядатися як основа нової структури ПЦДУПР. Інакше кажучи, маємо певний науково обґрунтований підхід до формування нового або вдосконалення існуючого ПЦДУПР у єдиній системі програмно-цільового управління державного рівня.

Сучасний аналіз програмно-цільового управління в Україні, здійснений автором та іншими дослідниками [73; 164], дає змогу виявити низку недоліків, серед яких найбільш суттєвими є:

- перелік програм державного рівня, що реалізуються, потребує оптимізації шляхом приведення у відповідність з прийнятою Стратегією економічного і соціального розвитку України на 2000-2004 роки;

- не врегульовано законодавчо процес розроблення програмно-цільових державно-управлінських рішень;
- не створено дієвого механізму фінансування та стимулювання програмно-цільового управління на державному рівні;
- фінансуються програмно-цільові державно-управлінські рішення, що не відповідають сучасним світовим вимогам за рівнем ідеології, організації та технології;
- значна частина програмно-цільових державно-управлінських рішень не має необхідного ресурсного забезпечення;
- потребує подальшого вдосконалення механізм відбору програмно-цільових державно-управлінських рішень;
- спостерігається нечіткість постановки цілей в окремих програмно-цільових державно-управлінських рішеннях;
- потребує подальшого вдосконалення методологія формування програмно-цільових державно-управлінських рішень;
- доцільне створення єдиного центру управління розвитком програмно-цільового управління в Україні (на період виходу з кризи та на початку стабільного економічного зростання).

У роботі [159] охарактеризовані деякі недоліки в управлінні, що набули хронічного характеру і віднесені до управлінських патологій, а також наведені поради, як їх уникнути. Ці недоліки поширені і при розробленні державних програм. Нагадаємо про деякі з них. Часто робиться спроба створювати організацію або підрозділ для управління програмами. Але слід пам'ятати, що в організації свої цілі і існують межі між ними, що тільки перешкоджають справі та призводять до зайвих узгоджень. Саме функції організації мають визначати її структуру, а не навпаки. Інакше кажучи, структура необхідна в тому вигляді, в якому вона найкраще забезпечує виконання визначених для організації функцій. Щоб запобігти такій патології, слід уникати зайвих структурних рішень організаційних проблем та завдань, і намагатися завжди, якщо це можливо, замість структур створювати механізми реалізації.

Іншою поширеною управлінською патологією є розрив між рішенням та його виконанням. Наприклад, в умовах Росії він зараз коливається в межах 60% [159]. Причина цього криється як у низькій виконавчій дисципліні, так і в недоліках самих рішень (вплив на невиконання рішень розподіляється між ними приблизно порівну). Для усунення цього необхідний ретельний аналіз можливостей та труднощів реалізації рішень, співвідношення сил, що сприяють і протистоять йому, ймовірність ризику, можливої зміни умов ще на стадії їх підготовки та прийняття рішення. Взагалі, щоб запобігти ефекту інверсії, тобто стану, коли результат управлінського впливу виявляється протилежним меті, необхідне багатоваріантне опрацювання рішень та вибір з них альтернативи, що найбільш задовольняє

цілі та умовам реалізації. Здійсненість управлінського рішення є найважливішим показником керованості програмою і проектами.

Усунення вищезазначених недоліків - одне з головних завдань реформування існуючої системи управління програмами і проектами державного рівня. На думку автора, це має стати складовим елементом адміністративної реформи в Україні, тобто має відбуватися не тільки зміна або вдосконалення структур та принципів державного управління, а й процесів та процедур, що забезпечують його, зокрема тих, які стосуються ПЦДУПР.

Безумовно, більшість цих проблем і недоліків - наслідки економічної кризи, пов'язаної з безпрецедентною зміною політичних та економічних відносин в Україні, і є тимчасовими. А програмно-цільові державно-управлінські рішення, що зараз приймаються, вже спрямовані в майбутнє і працюють на його формування у бажаному вигляді. Тому, розробляючи ПЦДУПР, необхідно виходити із сучасних підходів, поглядів та методів з використанням досвіду передових країн світу.

Як правило, програмно-цільові державно-управлінські рішення розробляються і вводяться в дію шляхом прийняття відповідних нормативно-правових державно-управлінських рішень. Останнім відводиться дуже важлива роль у суспільному управлінні, а саме, впровадження норм права у життєдіяльність держави. При цьому набувають особливої актуальності проблеми нормотворчості, зокрема проблема вдосконалення і розвитку її планування.

РОЗДІЛ 5

Розвиток методології планування нормативно-правових державно-управлінських рішень

Процеси державного управління у різних сферах діяльності відповідно до визначених стратегій і тактик потребують встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що, звичайно, досягається застосуванням відповідного законодавства, підзаконних актів і нормативних документів (постанов, розпоряджень, декретів, директив, регламентів, правил), необхідних як для впровадження законів, так і для оперативного правового врегулювання питань, що залишаються поза їх межами.

Водночас цілком зрозуміло, що йдеться про застосування продуманих і добре відпрацьованих нормативно-правових документів, які мають бути гармонізованими як між собою, так і з міжнародним правом, і в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле діяльності суб'єктів господарювання або інших суспільних відносин. Саме тому велика увага приділяється не тільки створенню таких документів, а й управлінню нормотворчістю, тобто процесами підготовки, укладання та прийняття нових законодавчих та підзаконних актів, а також їх систематизації.

Одним з основних елементів управління нормотворчістю є її прогнозування та планування. Реформування в Україні соціально-економічних відносин і створення відповідної системи державного управління призводить до необхідності теоретичного та методологічного переосмислення підходів до прогнозування та планування нормотворчості. Для створення ефективної системи такого планування необхідно доповнити досить відпрацьовані загальні методологічні підходи проблемно-орієнтованими підходами, що враховуватимуть особливості окремих сфер, напрямів і видів суспільної діяльності. На сьогодні створення такої системи планування нормотворчості в Україні перебуває на стадії становлення та потребує розвитку і вдосконалення.

У цьому розділі розглядаються загальні і проблемно-орієнтовані підходи до аналізу і формування нормативно-правових баз, які можуть бути використані для створення нормативно-правового поля в різних сферах суспільної діяльності.

5.1. Загальні підходи до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень

Удосконаленню правового регулювання та уніфікації нормотворчої діяльності, як показує світовий досвід, приділяється велика увага [171-173]. В Україні така діяльність значно активізувалася після прийняття Конституції. Важливим кроком на шляху створення досконалої системи внутрішньо узгоджених, високоякісних нормативних правових актів для реалізації властивих правовій державі принципів верховенства права, демократизму, справедливості і підвищення ефективності регулювання суспільних відносин є підготовка проекту Закону України “Про нормативні правові акти України”. Цей закон визначає види і юридичну силу нормативно-правових актів; встановлює засади процесу їх підготовки, зокрема планування, прийняття та введення в дію, нормотворчу техніку; регулює порядок усунення прогалин і суперечностей у актах, їх тлумаченні, обліку та систематизації. В ньому передбачена систематизація нормативно-правових актів у формі кодифікації або інкорпорації. Введенням даного закону у дію буде створено правову основу планування нормотворчості.

У процесі розробки проекту даного закону враховано як вітчизняний, так і зарубіжний досвід нормотворчої діяльності, зокрема досвід країн - членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які доклали спільних зусиль для вдосконалення якості свого законодавства і визначили норми, які можуть бути рекомендовані як для всієї нормативно-правової системи, так і для різних типів її складових документів. На думку автора, такі норми здебільшого є універсальними, а тому, безумовно, корисні при формуванні та систематизації нормативно-правових актів у будь-якій країні світу. Наведемо найбільш суттєві з них відповідно до класифікації, запропонованої в роботі [171, с. 12], що забезпечують:

- системні норми - виважений розгляд та обґрунтування концепції нормативно-правового акта; стабільність і прогнозування нормативних вимог; легкість управління та контролю; чутливість до політичної орієнтації; прозорість і сприйнятливості на політичному рівні та на рівні населення; забезпеченість впровадження юридичними гарантіями; можливість внесення змін і доповнень;

- концептуальні норми - пристосовуваність та взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами та міжнародними нормами;

- норми ефективності - пристосовуваність до конкретних проблем та до реалістичних ситуацій;

- економічні норми - оцінку співвідношень “вартість-переваги” та “вартість-ефективність” при запровадженні нормативно-правових актів;

- юридичні норми - структуру, логіку, редагування, термінологію, виключення різних тлумачень;
- норми впровадження - здійсненність, умови виконання, сприйняття населенням, наявність необхідних засобів;
- норми користування - ясність, простоту, доступність для сприйняття.

Для прийняття рішень у сфері законодавства ОЕСР запропоновано список базових критеріїв (Рекомендації Ради ОЕСР від 9 березня 1995 р.), за якими оцінюються: правильність визначення проблеми; виправданість втручання органів державної влади та вибору відповідного нормативно-правового акта; юридична підстава для прийняття нормативно-правового акта; вибір рівнів управління, на які поширюється дія такого документа; обґрунтування фінансових витрат на розроблення і впровадження нормативно-правового акта; прозорість реалізації нормативно-правового акта; його розуміння та прийняття користувачами; врахування інтересів усіх зацікавлених сторін; наявність механізмів забезпечення реалізації нормативно-правового акта [171, с. 15, 16]. Також визначені базові критерії, що стосуються інших питань, пов'язаних з розробкою концепцій, організаційною структурою, персоналом, етапами підготовки текстів та з оцінкою ролі нормативно-правових баз, що охоплюють певну систему нормативно-правових актів.

Далі розглянуті загальні підходи, які можуть бути використані для планування та розвитку нормотворчості в різних сферах суспільної діяльності.

5.1.1. Роль і місце планування нормотворчості в суспільному управлінні

Основою суспільних відносин є різні види суспільної діяльності. Саме через розвиток і вдосконалення діяльності забезпечується розвиток суспільства. Найбільшою за всіма параметрами організацією є держава, а її основною формою діяльності є державне управління, яке відображається в практичній реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів та державної політики.

Фактично решта організацій, насамперед міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, є, з одного боку, соціальними підсистемами держави, а з другого - повноправними соціальними системами з чітко визначеними цілями. Таким чином, забезпечується ієрархічна структура органів державної влади, яка характеризується одноманітністю процедур управління діяльністю організацій, зокрема планування, на всіх рівнях управління.

Нормотворчість є однією з найважливіших видів суспільної діяльності. Її принциповою особливістю є те, що вона має характер

механізму реалізації (задає правила та створює відповідні умови) відносно інших видів діяльності. Кожна держава встановлює у суспільних відносинах певний порядок, який за допомогою законодавства і законності формулює у правових нормах, забезпечує його та охороняє. Нормативно-правові акти є однією з трьох основних форм державно-управлінських рішень (поряд з програмно-цільовими та організаційно-розпорядчими).

З погляду системного підходу нормотворчість характеризується внутрішньою динамічною єдністю трьох її компонент: пізнання, діяльності та результату, які утворюють закінчений цикл нормотворчості [172, с. 9]. У суспільстві неперервно відбувається багато таких циклів (одні завершуються, інші організовуються), які стосуються різних сфер, напрямів і видів суспільної діяльності та в цілому становлять весь процес нормотворчості.

Для того щоб у нормативно-правових актах адекватно відобразилися процеси, які відбуваються в суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати об'єктивні закономірності, які спрямовують ці процеси. Саме тому створенню нормативно-правових актів має передувати з'ясування реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами соціально-економічного розвитку держави. Вони мають аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем (системно-ситуаційний вимір) [172, с. 11].

Будь-яка діяльність завжди здійснюється в умовах обмежених ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, часових та ін.). Тому дуже важливою складовою та однією з головних умов ефективного здійснення кожного напрямку діяльності, зокрема нормотворчості, є правильний розподіл цих ресурсів у просторі й часі шляхом прогнозування і планування.

Цьому приділяється велика увага в розвинутих країнах світу. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт має виходити із спланованого та узгодженого процесу таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, міжвідомчі та внутрішньоурядові консультації, а також на розгляд парламентом, якщо цього вимагає певний вид нормативно-правового акта [171, с. 24].

Поширеним способом оптимізації використання ресурсів і роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в цілому є закладення та розроблення проектів нормативно-правових актів в рамках робочої програми уряду. Безумовно, що на випадок непередбачених подій та ситуацій допускається і оперативна позапланова підготовка нормативно-правових актів. Але така процедура має застосовуватися лише у виняткових ситуаціях.

Часто для ефективної реалізації закони потребують розробки низки вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній прак-

тиці державного управління велике значення має комплексно планова нормотворчість, яка включає в себе графік розроблення не тільки законів, а й вторинних нормативно-правових актів ретельно визначеними механізмами. Подібний графік є необхідним для того, щоб міністерства та інші органи центральної державної влади могли розробити власну робочу програму нормотворчості, детальні графіки та розподілити ресурси, потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у встановлені строки. В процесі нормотворчості можливі різні труднощі, в результаті чого ймовірний перегляд та уточнення такого графіка [171, с. 33-35].

Перспективним напрямом впровадження сучасних інформаційних технологій у даний процес є створення баз даних робочих програм та графіків нормотворчості органів центральної державної влади, до яких може звернутися будь-який з них, що зацікавився проектом і хоче подати інформацію стосовно цього проекту у відповідну робочу групу.

Підвищенню ефективності нормотворчості, зокрема впровадженню планування у цей процес, сприяє поширена в країнах ОЕСР сучасна практика прийняття законів, які визначають єдині норми та процедури у сфері підготовки та редагування нормативно-правових актів. Вважається, що на сьогодні це єдиний надійний засіб визначення уніфікованої сукупності норм та процедур розроблення правових документів на всіх можливих стадіях та для всіх суб'єктів нормотворчості [171, с. 35].

5.1.2. Основні підходи до планування нормотворчості в Україні

Прогнозування як функція управління вважається частиною функції планування, але в окремих випадках наприклад, при перспективному довгостроковому прогнозуванні, набуває самостійного характеру. До видів прогнозних документів слід віднести концепції, сценарії та довгострокові програми (на строк більше від п'яти років). Наприклад, як довгострокова розроблялася програма "Україна - 2010". Серед інших прикладів можна навести численні концепції, зокрема Концепцію розвитку законодавства України на 1997-2005 роки [174], Концепцію національної безпеки України, Концепцію діяльності в Зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення тощо. Авторіві невідомі офіційні прецеденти використання сценаріїв-прогнозів, хоча в робочому порядку їх формують деякі аналітичні служби на рівні підготовки державно-управлінських рішень. Як правило, найважливіші для країни прогнозні документи затверджуються нормативно-правовими актами парламенту або уряду.

Основними формами документів при плануванні є програми, проекти та плани. Здебільшого на державному, регіональному та

галузевому рівнях їх розробці передувє розроблення концепції відповідного напрямку діяльності, яка створює науково-методичну основу наступного планування.

В Україні на державному рівні щорічно планується державний бюджет на наступний рік та програма соціально-економічного розвитку. На різні строки (рік і більше) планується програма діяльності уряду. Існують також численні програми державного, регіонального та галузевого рівня, розраховані на середньостроковий (2-5) та довгостроковий період (більше від п'яти років). Наприклад, загальний перелік програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, запропонованих для фінансування за рахунок коштів державного бюджету в 1999 р., складається з 77 позицій.

При плануванні забезпечувальна роль нормотворчості проявляється в тому, що вона має проводитися виходячи з прогнозів, планів та програм щодо інших видів діяльності, зокрема державного управління, економіки, внутрішньої та зовнішньої політики, оборони, соціальної та науково-технологічної політики, охорони здоров'я і довкілля тощо. Для уникнення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів влади, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедура всіх пропозицій єдиним органом влади (Кабінетом Міністрів України), а також доопрацювання зведених планів та прогнозів усіма зацікавленими органами центральної державної влади із залученням експертів.

В Україні основними формами планування нормотворчості на державному рівні є підготовка і затвердження заходів (інколи вони називаються "першочерговими") щодо реалізації програм діяльності Кабінету Міністрів України, Державна програма розвитку законодавства України до 2002 р., прийнята постановою Верховної Ради України від 15 липня 1999 р. № 976-XIV, та щорічні плани законотворчої роботи Верховної Ради України.

Після затвердження Верховною Радою України програми діяльності Кабінету Міністрів України на її підставі із залученням всіх міністерств і відомств розробляється план заходів, в якому передбачений перелік законодавчих та інших нормативно-правових актів (указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, програм та концепцій), необхідних для виконання цієї програми. Ці заходи після відповідних узгоджень, зокрема в Міністерстві юстиції України, затверджуються постановою Кабінету Міністрів України і набувають характеру нормативно-правового акта, тобто стають обов'язковими до виконання, а також підставою для їх реалізації (в тому числі і

фінансування) органами влади, керівники яких визначені відповідальними особами.

Основою формування програми діяльності уряду і відповідних пропозицій до плану заходів щодо її реалізації, зокрема планування нормотворчості, є конкретні пропозиції міністерств та відомств. На стадії підготовки таких пропозицій необхідно:

- організувати підготовку та проаналізувати пропозиції основних структурних підрозділів, які відповідають за певні напрями діяльності, та відібрати серед них найбільш суттєві за умов їх достатнього обґрунтування;

- виділити нормотворчі заходи у програмах та проектах державного, регіонального або галузевого рівня (в тому числі тих, що мають бути розглянуті й прийняті в поточному році), організація робіт за якими доручена даному міністерству або відомству, та включити у пропозиції до плану заходів ті, які необхідні для виконання робіт на термін планування (робота за цим пунктом може збігатися з роботою за попереднім пунктом);

- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій (в тому числі щодо оновлення нормативно-правових актів та їх експертизи) розробити відомчий (галузевий) план нормотворчості на вказаний період, в якому зазначити заходи, очікувані результати їх впровадження, строки підготовки, організацій-виконавців та співвиконавців, потреби у фінансуванні та можливі джерела фінансування, крім держбюджету.

Планування нормотворчості на рівні структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади потребує не тільки професійного знання певного напрямку діяльності, а й практики правозастосування в ньому, а також відслідковування ситуацій, коли виникає потреба у зміні чинних або впровадженні нових правових норм.

Відбираючи пропозиції до програми діяльності уряду та відомчого плану нормотворчості, як мінімум, потрібно мати:

- серйозне обґрунтування необхідності правового регулювання певної проблеми діяльності, чіткість і прозорість поставлених при цьому цілей;

- обґрунтування вибраного шляху правового регулювання, зокрема вибору відповідного виду нормативно-правового акта ;

- обов'язкове визначення нормотворчого органу та посадової особи відповідальних за реалізацію нормативно-правового акта;

- оцінку необхідних ресурсів та їх достатності для розроблення та узгодження нормативно-правового акта.

Такі попередні оцінки є обов'язковими для того, щоб закласти основу ефективної роботи над текстом нормативно-правового акта. Їх, як правило, готують посадові особи, відповідальні за розроблення концепції проблемно-орієнтованої діяльності та нормотворчості у

даній сфері. Це переважно державні службовці уповноважених органів державної влади.

Необхідна активна позиція тих, хто професійно займається нормотворчістю в органах державної влади і відповідає за її розвиток, яка полягає в постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у даній сфері (напряму, виді) діяльності, періодичному перегляді чинних нормативно-правових актів та ініціації зміни або оновлення тих з них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток відповідної сфери діяльності.

Це, в свою чергу, висуває певні вимоги до виконавців. Ними мають бути висококваліфіковані фахівці, що оволоділи сучасними знаннями та мають великий досвід у своїй сфері діяльності. За короткий час і без відповідної підготовки неможливо накопичити необхідні знання та забезпечити ефективне планування нормотворчості. В свою чергу, керівництву центральних органів виконавчої влади необхідно створити відповідні умови зацікавленості співробітників, які мають достатню кваліфікацію для нормотворчої діяльності, в результатах своєї роботи в даному органі влади.

Зараз в Україні існує реальна перспектива введення в дію свого закону, що визначатиме єдині норми та процедури у сфері підготовки та редагування нормативно-правових актів [173]. Основними принципами нормотворчого процесу в ньому визначено: здійснення народовладдя, законність, колегіальність (для колегіальних органів), гласність, урахування громадської думки, планування, наукова обґрунтованість.

У проекті закону передбачено, що нормотворчі органи з метою створення єдиної і узгодженої системи нормативних актів в Україні, визначення головних напрямів та забезпечення гласності нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативних актів застосовують поточне і перспективне планування. Поточні плани здебільшого складаються і затверджуються нормотворчим органом на строк до одного року і містять визначення видів та назв актів, головних етапів та строків їх підготовки, а також органів, відповідальних за розробку проектів нормативних актів. Перспективні програми нормотворчої діяльності складаються і затверджуються нормотворчим органом, як правило, на чотири і більше років, та визначають напрями розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи щодо кодифікації та систематизації нормативних актів, їх видання. При цьому залишається можливість і позапланової розробки нормативних актів.

Контроль і перевірка виконання нормативних актів за даним законом мають проводитися відповідно до планів, затверджених нормотворчими та іншими уповноваженими на це органами. За результатами нагляду, контролю і перевірки виконання нормативних актів,

аналізу скарг і звернень нормотворчі органи та інші уповноважені суб'єкти визначають якість, законність та ефективність дії актів. У разі виявлення в нормативних актах порушень законності, прогалин, протиріч та інших недоліків нормотворчі органи зобов'язані їх усунути, що, зокрема, є однією із підстав внесення пропозицій стосовно розробки або вдосконалення нормативних актів.

Необхідною умовою нормотворчості та організації виконання нормативних актів є підготовка та видання збірників та зводів нормативних актів, які видаються безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів або за їх дорученнями іншими органами та установами. Це також має бути відображене у відомчих планах нормотворчості.

У період реформ зростає потреба в забезпеченні суспільних процесів нормативно-правовими актами, вдосконаленні технологій нормотворчості на всіх її етапах з метою прискорення розробки таких актів. При цьому, набуваючи необхідні знання, особливо важливо оволодіти сучасною методологією нормотворчості, зокрема підходами та методами щодо формування і оновлення нормативно-правових баз у певних сферах діяльності.

5.2. Проблемно-орієнтовані підходи до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень

Останнім часом все більшого розуміння та підтримки набуває комплексний підхід до правового регулювання діяльності у певних сферах, галузях у формі систем взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих нормативно-правових документів, які надалі називатимемо проблемно-орієнтованими нормативно-правовими базами (НПБ).

Взаємодія політичних, економічних, соціальних та інших факторів реально призводить до того, що нормативно-правові бази, які на сьогодні діють в різних проблемно-орієнтованих сферах діяльності, як правило, не відповідають або тільки частково відповідають вимогам і потребам суспільного життя внаслідок певних недоліків та внутрішніх суперечностей. Тому є актуальним систематичне їх вивчення, вдосконалення та цілеспрямований розвиток.

Методологічну основу дослідження НПБ становлять як загальні, так і спеціальні (орієнтовані на дану проблему, сферу діяльності) підходи та методи їх формування і аналізу. Найбільш конструктивним є розгляд НПБ як систем та їх прив'язка до певних видів діяльності у визначеній сфері. Це дає змогу зосередити увагу на конкретному об'єкті правового регулювання, виділити основні та другорядні цілі і ланки в досліджуваній сфері діяльності, визначити і розподілити пріоритети в створенні або вдосконаленні проблемно-орієнтованої

НПБ, сформувати механізми її реалізації або введення в дію пакета найбільш важливих документів.

Далі наведені можливі підходи до систематизації досліджень і розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз.

5.2.1. Типова методико-технологічна схема формування та оновлення нормативно-правових баз

В основу формування проблемно-орієнтованих НПБ, тобто зорієнтованих на певну сферу діяльності, доцільно покласти загальну процедуру, яка запропонована автором і успішно застосована при розробці механізмів реалізації Державної програми використання відходів виробництва і споживання до 2005 року [175]. Вона містить всі основні етапи і об'єкти, які задіяні в аналізі, та дає чітке уявлення про послідовність дій як при формуванні НПБ, так і при її впровадженні. Розроблена на основі цієї процедури типова методико-технологічна схема формування та оновлення проблемно-орієнтованих НПБ наведена на рис. 5.1. Вона містить наступні етапи:

- аналіз реальних проблем (процесів, ситуацій) економічного, соціального, правового та іншого характеру в масштабах країни, регіонів, галузей, окремих територій, які стримують розвиток даної сфери діяльності;

- аналіз діючих НПБ на предмет відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і визначення напрямів її вдосконалення та розвитку;

- зіставлення чинних вітчизняних НПБ із зарубіжними з метою можливого врахування світового досвіду правового регулювання у даній сфері діяльності;

- формування та оновлення НПБ (розроблення нових або внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, впровадження необхідних організаційних заходів) з використанням можливих інструментів правового регулювання у даній сфері діяльності та техніки нормотворчості;

- розроблення та впровадження відповідних механізмів правозастосування.

Типова методико-технологічна схема, зображена на рис. 5.1, дає загальне уявлення про механізм формування та оновлення нормативно-правових баз і при застосуванні в практичній роботі потребує конкретизації способів реалізації її основних блоків, зокрема блоку формування та оновлення проблемно-орієнтованої НПБ. З цією метою далі наведена методика, яка розроблена автором і успішно застосована при аналізі чинної правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення та розроблення пропозицій щодо її вдосконалення.

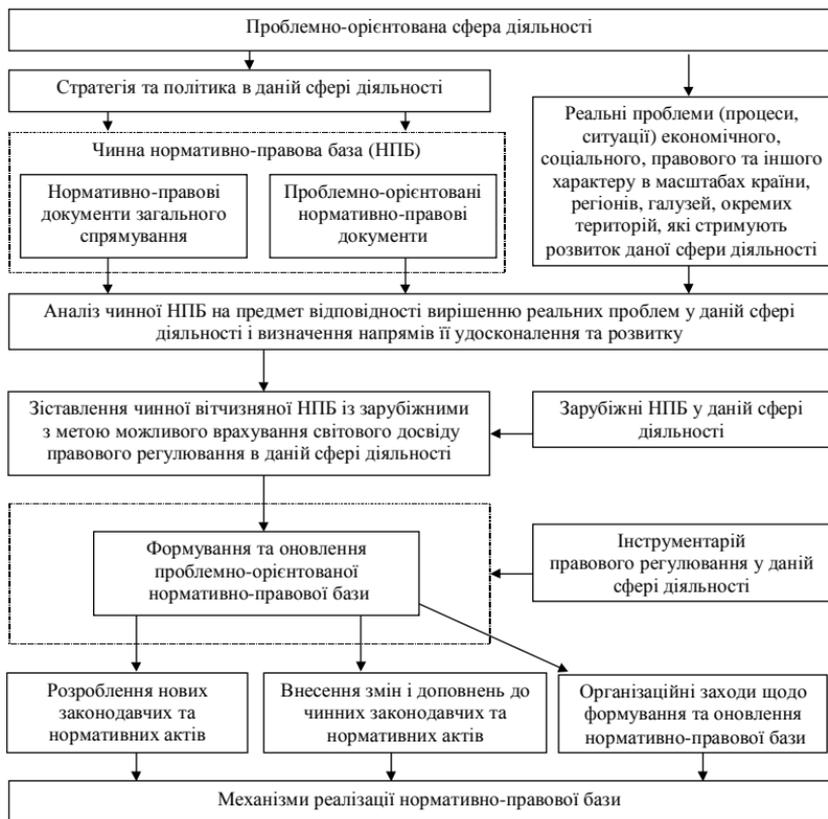


Рис. 5.1. Типова методико-технологічна схема формування та оновлення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз

5.2.2. Методика системного оновлення чинних і створення нових нормативно-правових баз

Основою управління у будь-якій сфері діяльності є визначення та досягнення певних цілей. Як правило, існує головна мета - місія, а також кілька основних цілей, досягнення яких необхідне для виконання місії. Такі цілі становлять перший (найближчий до головної мети) рівень ієрархії управлінського дерева цілей. Визначення місії та основних цілей, а також шляхів їх досягнення є етапом стратегічного планування. Якщо стратегія передбачає визначення основних цілей, то політика - загальні орієнтири (цілі другого і більшого рівнів) для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цих цілей.

Роль нормативно-правового забезпечення полягає в створенні правил та рекомендацій, які забезпечуватимуть ефективну діяльність у даній сфері з урахуванням основних інтересів та цілей держави, виробленої стратегії та політики, що реалізується. Оскільки завжди існують реальні об'єктивні або суб'єктивні проблеми, які стримують розвиток даної сфери діяльності, то виникає потреба в постійному (в умовах перехідних процесів) або періодичному (в умовах сталих процесів) аналізі діючої системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямів удосконалення та розвитку такої системи. Такий аналіз створює наукове підґрунтя для планування нормотворчості.

Вважається за доцільне використати процедуру багатофакторного аналізу, яка передбачає паралельне дослідження чинної НПБ шляхом застосування трьох методів, зокрема формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу НПБ, які відповідно дають змогу виявити прогалини в правовому забезпеченні діяльності, протиріччя між нею та її правовим забезпеченням, а також протиріччя в самому правовому регулюванні даної діяльності. Після проведення цих різних видів аналізу результати узагальнюються і розробляються пропозиції щодо вдосконалення та розвитку НПБ. Загальна схема аналізу та синтезу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, що ілюструє запропоновану процедуру, наведена на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Загальна схема аналізу та синтезу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз

Сфера діяльності, що досліджується, спочатку розбивається на кілька основних видів діяльності (рис. 5.3, 1-й рівень ієрархії діяльності). Далі кожен напрям деталізується у напрямках діяльності, що становлять цей напрям (рис. 5.3, 2-й рівень ієрархії діяльності). Таким чином, проблемно-орієнтована сфера діяльності подається у вигляді дворівневого дерева цілей.

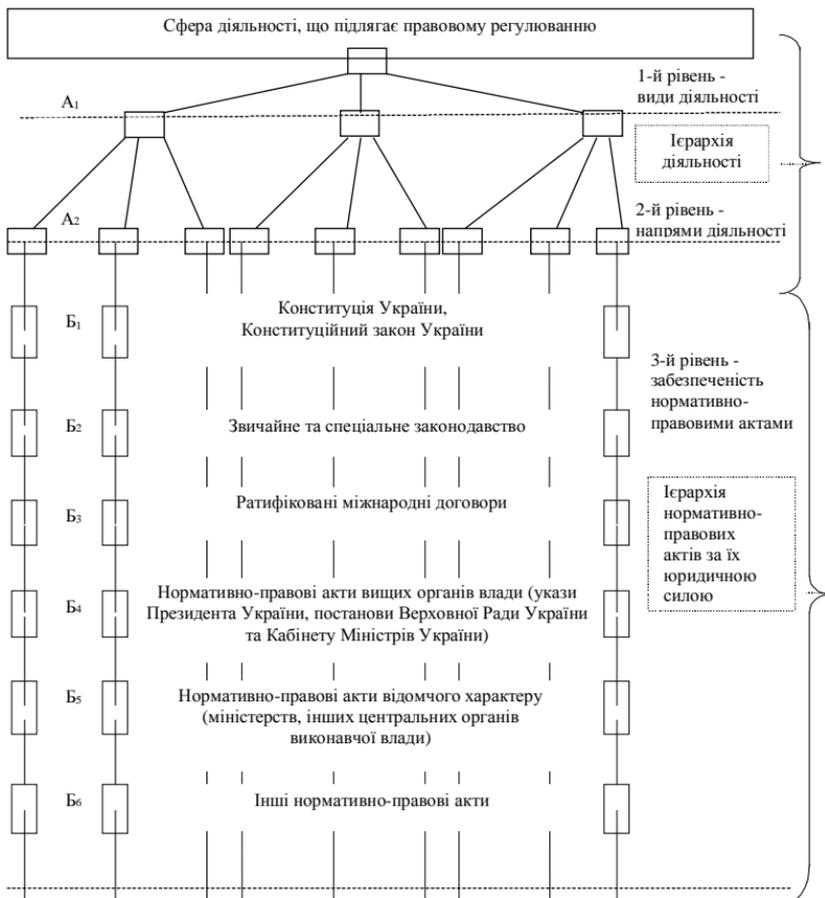


Рис. 5.3. Структура формально-логічного аналізу проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази

Методи аналізу, які є основою наведеної процедури, є різновидами широко відомих методів системного аналізу. Зокрема, в основу методу формально-логічного аналізу покладено метод структурного моделювання. Класичне структурне моделювання передбачає

побудову структури об'єкта, що досліджується, а також відповідної моделі, здатної забезпечити вирішення визначених проблем. Найбільше поширення серед методів такого типу дістали методи типу дерева цілей, які базуються на побудові і використанні ієрархічної структури шляхом поділу головної цілі на підцілі різних рівнів деталізації.

Якщо дерево цілей використовується з кількісними показниками як засіб прийняття рішень, його називають деревом рішень, а якщо місія деталізується до рівня функцій - деревом цілей та функцій. При аналізі цілей наукових досліджень іноді його називають деревом проблем або при розробці прогнозів - деревом напрямів прогнозування.

На рис. 5.3 наведена узагальнена структура формально-логічного аналізу проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази. В основу такого аналізу покладена ідея, що кожна проблемно-орієнтована НПБ регулює, по суті, певну сферу діяльності. Тому першим етапом дослідження є системний аналіз сфери діяльності, що підлягає правовому регулюванню, за допомогою методу дерева цілей.

Наступним етапом формально-логічного аналізу є системне подання НПБ, що регулює цю сферу діяльності. У загальному вигляді будь-яка НПБ може бути подана у вигляді ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Ця узагальнена ієрархія також наведена на рис. 5.3 (рівні $B_1 - B_6$).

Заключним етапом аналізу є суперпозиція (проекція, накладання, відображення) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на дерево цілей у даній сфері діяльності, побудоване на першому етапі дослідження. В результаті дістанемо картину заповнення правового поля щодо даної сфери діяльності.

Одні види діяльності виявляються повністю і достатньо забезпеченими (накритими) цим правовим полем (здіяні всі рівні $B_1 - B_6$), інші - частково, з прогалинами на рівні, наприклад, законів ($B_1 - B_3$) чи підзаконних актів ($B_4 - B_6$). А деякі види діяльності виявляються, приміром, зовсім нерегульованими або врегульованими лише на найнижчих рівнях (B_5, B_6). Таким чином, здобуті результати дають змогу формально визначити напрями і конкретні пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів та вдосконалення і розвитку НПБ.

Як розвиток даного методу слід розглядати введення деталізації видів діяльності за напрямками та видами робіт (3-й та 4-й рівні ієрархії діяльності). Іншим варіантом даного методу є виділення після операції суперпозиції тих видів робіт, які мають правове регулювання, та визначення рівня цього регулювання. Таке застосування методу дає змогу, впроваджуючи нові види діяльності та роботи відразу з'ясувати їх правову захищеність або врегульованість і визначити необхідність розроблення чи модифікації відповідних нормативно-правових документів.

Метод формально-логічного аналізу НПБ можна розглядати як варіант методу композиції дерева критеріїв на дерево цілей. Ефективність його використання найбільшою мірою залежить від якості системного аналізу сфери діяльності, що підлягає правовому регулюванню, та правильності виділення цілей і підцілей вирішення проблем у цій сфері. Її можна підвищити, використовуючи на цьому етапі методи експертних оцінок, зокрема метод комісії та метод “мозкового штурму”.

В основу методів ситуаційного та правового аналізу нормативно-правових баз і документів покладено методи експертних оцінок, які являють собою широкий клас методів системного аналізу, що базуються на припущенні про можливість побудови адекватної моделі об’єкта дослідження на основі думок експертів. При цьому вважається, що думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта.

Ситуаційний аналіз відповідної НПБ полягає в опитуванні суб’єктів суспільних відносин, діяльність та статус яких регламентується нею та передбачає наступні етапи:

- розроблення кола питань, які підлягають оцінюванню, насамперед тих, які виникають у діяльності відповідних суб’єктів через чинну НПБ; питання цієї діяльності, які опинились поза межами правового регулювання; оцінку ступеня ефективності застосування чинних нормативно-правових актів;
- підбір групи експертів;
- анкетування;
- безпосереднє опитування експертів;
- систематизацію та аналітичну обробку результатів опитування.

Серед методів колективних експертних оцінок найбільш придатними для ситуаційного аналізу НПБ є метод комісії та метод “мозкового штурму”. Перший з них передбачає проведення групою експертів дискусії з метою вироблення спільної позиції щодо об’єкта дослідження, а другий - орієнтований на виявлення творчих ідей у процесі вирішення даної складної проблеми. Ці ідеї уважно вивчають фахівці-експерти і, як правило, оцінюють за задалегідь виробленими критеріями на відповідність поставленому завданню. З теоретичного погляду кращі результати забезпечує застосування методу Дельфі, який передбачає заміну прямих колективних обговорень на послідовні індивідуальні опитування за певними формами експертної оцінки до досягнення прийнятної збіжності всіх висловлених думок. Проте його застосування пов’язані зі значними витратами часу та коштів.

Правовий аналіз передбачає вивчення чинних нормативно-правових актів фахівцями-юристами з метою виявлення недоскона-

лих, недійсних або нездійснених документів (актів), а також виявлення як внутрішніх суперечностей та невідповідностей чинної НПБ, так і її неузгодженості із загальним правовим полем України та міжнародними угодами, ратифікованими Україною. Під час такого аналізу доцільно використати відомий метод аналітичної експертної оцінки - метод сценаріїв. Кожен залучений до аналізу фахівець-юрист за результатами аналізу викладає у письмовому вигляді свої міркування з висновками та пропозиціями. Одержані таким чином індивідуальні сценарії потім узгоджуються і взаємодоповнюються. В результаті формується узагальнений сценарій розвитку НПБ або окремих нормативно-правових актів (розроблення, оновлення або доповнення), на підставі якого розробляються напрями і вносяться конкретні пропозиції щодо її вдосконалення.

5.3. Перспективні напрями розвитку нормативно-правових баз і планування нормативно-правових державно-управлінських рішень

Пропонується в основу розвитку та систематизації проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз покласти концепцію необхідного і достатнього складу НПБ. Суть цієї концепції полягає в розгляді нормативно-правових баз для будь-яких сфер діяльності як складних систем та виділенні в кожній з них трьох рівнів, найбільш суттєвих з точки зору забезпечення виконання функцій НПБ, а саме, рівня функціонального ядра, рівнів необхідного та достатнього складу НПБ.

Базовою складовою (функціональним ядром) у цій структурі мають бути основні, системоутворюючі акти (в основному закони), без яких дана НПБ фактично неспроможна виконувати свої регулюючі функції і взагалі не може бути визначена як самостійна.

Наступний рівень, що забезпечує правове регулювання основних процесів і проблем в даній сфері діяльності виходячи з її призначення, визначимо як необхідний склад НПБ (закони і нормативно-правові акти). Цей рівень регулювання передбачає наявність у складі НПБ функціонального ядра та інших нормативно-правових актів, які гарантують необхідний рівень правового регулювання у даній сфері діяльності, хоча і залишають неврегульованими деякі з питань, зокрема, через певну інертність поповнення НПБ, або нестабільність, і, відповідно, невизначеність у самій сфері діяльності, що регулюється.

Усі більш-менш суттєві проблеми правового регулювання у даній сфері діяльності планується забезпечити на рівні достатнього складу НПБ, тобто такого, за якого досягається достатність правового регулювання. Безумовно, досягти абсолютно достатнього складу

НПБ неможливо, оскільки саме життя висуває все нові й нові проблеми, які потребують нових підходів до вирішення, але завжди необхідно цього прагнути з урахуванням реальних економічних можливостей держави.

Запропоновану трирівневу концептуальну структуру НПБ можна відобразити, як показано на рис. 5.4 у вигляді піраміди, де СА - системоутворюючі акти (функціональне ядро); НС - необхідний, а ДС - достатній склад нормативно-правової бази.

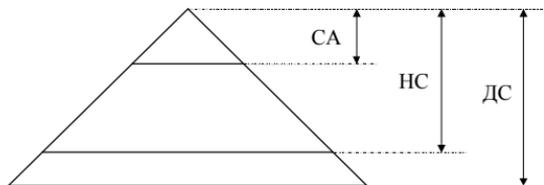


Рис. 5.4. Концептуальна структура нормативно-правової бази

Відповідно до запропонованої концепції формування та розвитку нормативно-правових баз мають відбуватися за такими етапами:

- створення функціонального ядра;
- розроблення необхідного складу нормативно-правових документів;
- розроблення достатнього складу нормативно-правових документів.

Плануючи розвиток нормотворчості, особливу увагу слід приділяти питанням формування ефективних підходів та принципів їх здійснення, а також виділенню найважливіших напрямів правового регулювання у кожній сфері діяльності та пріоритетів нормотворчості.

Основними (системоутворюючими) нормативно-правовими актами мають бути чітко визначені адміністративні компетенції вищих та спеціальних органів державної влади щодо вирішення спеціальних проблем у даній сфері діяльності, якщо це не впливає з чинних нормативно-правових актів.

Суто практичним і дуже важливим питанням є визначення необхідного рівня забезпеченості певної сфери діяльності нормативно-правовими документами. З цією метою можна рекомендувати такі заходи у даній сфері суспільних відносин:

- уточнення конституційних обов'язків держави;
- затвердження концептуальних засад діяльності як підґрунтя стратегії розвитку НПБ;
- удосконалення системи державного управління насамперед шляхом більш чіткого визначення правового статусу та взаємної

підпорядкованості відповідних органів державного управління, усунення взаємного дублювання їх компетенцій;

- розроблення правового паспорту (сертифікату) діяльності як об'єкта правового регулювання (головна мета діяльності; основні напрями діяльності і правового регулювання; основні нормативно-правові акти, що визначають правовий режим; специфіка проблем, зокрема об'єктивні обмеження тощо);

- усунення недоліків у регулюванні економічних відносин завдяки уточненню статусу, підпорядкованості, прав та обов'язків відповідних підприємств та установ;

- удосконалення нормативного регулювання трудових відносин та соціального захисту працівників, які залучаються до робіт;

- гармонізація НПБ з чинним законодавством України;

- розвиток міжнародного співробітництва.

Цілком зрозуміло, що для ефективної діяльності потрібно створити необхідні умови і, водночас, уникати “заорганізованості”. Але досягнення оптимальної межі між ними потребує окремого дослідження і, скоріш за все, це залежатиме від кожної конкретної проблеми.

Основними напрямками подальшого вдосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих НПБ є:

- формування достатнього складу законів, а також нормативно-правових актів вищих органів центральної влади для правового врегулювання основних напрямів та видів робіт у даній сфері діяльності;

- розроблення, впровадження і системна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу відповідної діяльності з обов'язковим включенням до його складу проблемно-орієнтованих НПБ, що регламентують цю діяльність;

- моніторинг стану НПБ відповідної діяльності, зокрема проблем, що потребують правового врегулювання, а також результатів правозастосування внаслідок впровадження всіх нормативно-правових актів.

Заслуговує на увагу концепція розроблення одного (або мінімально можливої кількості, якщо різноманітність діяльності не дозволяє обмежитися одним законом) закону, який охоплює найбільш суттєві і найважливіші питання правового регулювання у вибраній проблемно-орієнтованій сфері діяльності, та відпрацювання досить ефективного механізму вдосконалення нормативно-правової бази через вдосконалення цього закону шляхом систематичного внесення до нього змін та доповнень. Такий механізм базується на встановленні відносно постійного технологічного ланцюга “орган влади (розробник) - зацікавлені та забезпечуючі органи влади - урядовий апарат - парламентський апарат” з високим рівнем розуміння проблем, що вирішуються, та на лобіюванні (у кращому розумінні цього слова)

певних інтересів у даній сфері діяльності. На наш погляд, він може цілком виправдано застосовуватися у практиці нормотворчості, що вже, наприклад, підтверджується у сфері правового регулювання проблем ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Систематичне вдосконалення правового забезпечення діяльності у певній сфері, а також приведення його у відповідність з економічними можливостями держави є основними факторами як розвитку нормативно-правових баз, так і ефективності правозастосування їх складових документів. Моніторинг та вдосконалення НПБ мають стати систематичними, що передбачає на сучасному рівні створення і періодичну актуалізацію інформаційно-методичного ресурсу відповідних сфер діяльності.

Заслугує на увагу підтримка та реалізація у вітчизняних умовах пропозицій щодо підготовки сучасних посібників-довідників для працівників, що відповідають за розроблення нормативно-правових документів. У них слід зазначити не тільки основні заходи щодо вдосконалення підготовки нормативно-правових документів (дотримання відповідної структури, детальної розробки концепції, чіткого застосування норм складання тощо), а й найбільш конструктивні підходи та методи стосовно визначення цілей формування нормативно-правових документів, їх систематизації, прогнозування та планування.

Доцільним також є запровадження та систематичне проведення семінарів для керівників і працівників відповідних підрозділів міністерств та інших органів центральної виконавчої влади з питань застосування сучасних технологій нормотворчості, зокрема, технологій її планування.

Дуже важливим є не тільки створення достатнього нормативно-правового поля, а і його дотримання. За висловом Цицерона, до права треба прагнути задля нього самого, оскільки те, що є правом, звичайно є і справедливістю [176, с. 123, 176].

5.4. Порівняльний аналіз процедур прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень

Державно-управлінські рішення приймають відповідні органи державної влади України в межах законодавчо визначеної компетенції. Важливими критеріями рівня демократичності в суспільстві є “прозорість” та суспільна доцільність таких рішень, що значною мірою забезпечується певними процедурами їх прийняття. Основною загальною рисою всіх цих процедур є колегіальна професійна багатоетапна експертиза з наступними доповненням та корекцією рішень, що приймаються. В цьому підрозділі запропонований аналіз процедур прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень, що використовують вищі та деякі центральні органи державної влади України.

Для кращого розуміння матеріалу підрозділу нагадаємо основні ознаки та принципи побудови ієрархії нормативно-правових актів у практиці державного управління в Україні.

Як відомо, нормативно-правовий акт - це письмовий документ, що приймається уповноваженим на це суб'єктом державно-владних повноважень у визначеній формі та за встановленою процедурою, регулює суспільні відносини і містить норми права [173]. Таким чином, основними ознаками нормативно-правового акту є регулятивна функція щодо певної галузі суспільних відносин та наявність правових норм. Однією з ознак нормативно-правових актів є деперсоніфіковані загальні положення, які можна застосувати поза контекстом конкретної ситуації.

Основою систематизації нормативно-правових актів є визначення їх чіткої ієрархії. Найважливішим критерієм побудови ієрархії (взаємної підпорядкованості) нормативно-правових актів є юридична сила, що визначає їх співвідношення за змістом та взаємною підпорядкованістю [177]. У загальноприйнятій ієрархії нормативно-правові акти розміщені в порядку зменшення їх юридичної сили. Якщо один нормативно-правовий акт суперечить іншому з вищою юридичною силою, цей акт є нечинним та підлягає приведенню у відповідність з нормативним актом вищої сили.

Нормативно-правові акти поділяються на закони і підзаконні акти. Закони мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативних актів. Останні - це акти органів державної влади і місцевого самоврядування, які приймаються на основі і на виконання Конституції України, Законів України і не повинні їм суперечити. Окремим різновидом правових документів є ненормативні акти, які характеризуються наявністю конкретних приписів.

У практиці сучасного державного управління в Україні використовуються такі нормативно-правові акти:

- Конституція України;
- конституційні закони;
- загальні та спеціальні закони для правового регулювання певних галузей суспільних відносин;
- ратифіковані міжнародні договори;
- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України);
- нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади);
- розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів;
- інші нормативно-правові акти (статути, положення, регламенти, інструкції, правила тощо).

Існують певні обмеження при підготовці та прийнятті державно-управлінських рішень, які оформлюються як нормативно-правові акти. Необхідно, щоб такі акти не суперечили чинному законодавству України, були погодженими з усіма суб'єктами нормотворчих повноважень у разі спільної їх підготовки. Нормативно-правовий акт може прийняти тільки орган управління, який має на це відповідні повноваження.

5.4.1. Прийняття правових актів Президента України

Владні повноваження Президента України реалізуються шляхом прийняття відповідних правових актів - указів та розпоряджень. На рис. 5.5 наведена типова логічна модель (алгоритм) прийняття правових актів Президента України у разі, якщо його владні повноваження реалізуються одноосібно. Коли ж владні повноваження Президента України є розділеними, тобто для своєї реалізації вимагають узгодження з іншими суб'єктами державного управління, вищезазначену модель слід доповнити елементами узгодження до введення правових актів у дію.

Укази та розпорядження Президента України, які не потребують додаткового узгодження, відповідно до Конституції України, видаються з наступних питань:

- призначення загальнонаціонального референдуму та звернення до народу з посланнями;
- одноосібне призначення Президентом України законодавчо визначеної частини складу вищих колегіальних органів (частини складу Ради національної безпеки і оборони України за винятком тих осіб, що входять до її складу за посадою, половини складу Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо);
- прийняття рішення про відставку Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України;
- скасування актів вищих органів виконавчої влади (Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим);
- призначення позачергових виборів до Верховної Ради України в разі дострокового припинення її повноважень;
- накладання відкладального вето на закони, прийняті Верховною Радою України;
- відзначення державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними;
- здійснення помилування;
- прийняття рішень з питань громадянства;
- оперативні вирішення питань, віднесених до компетенції Президента України.

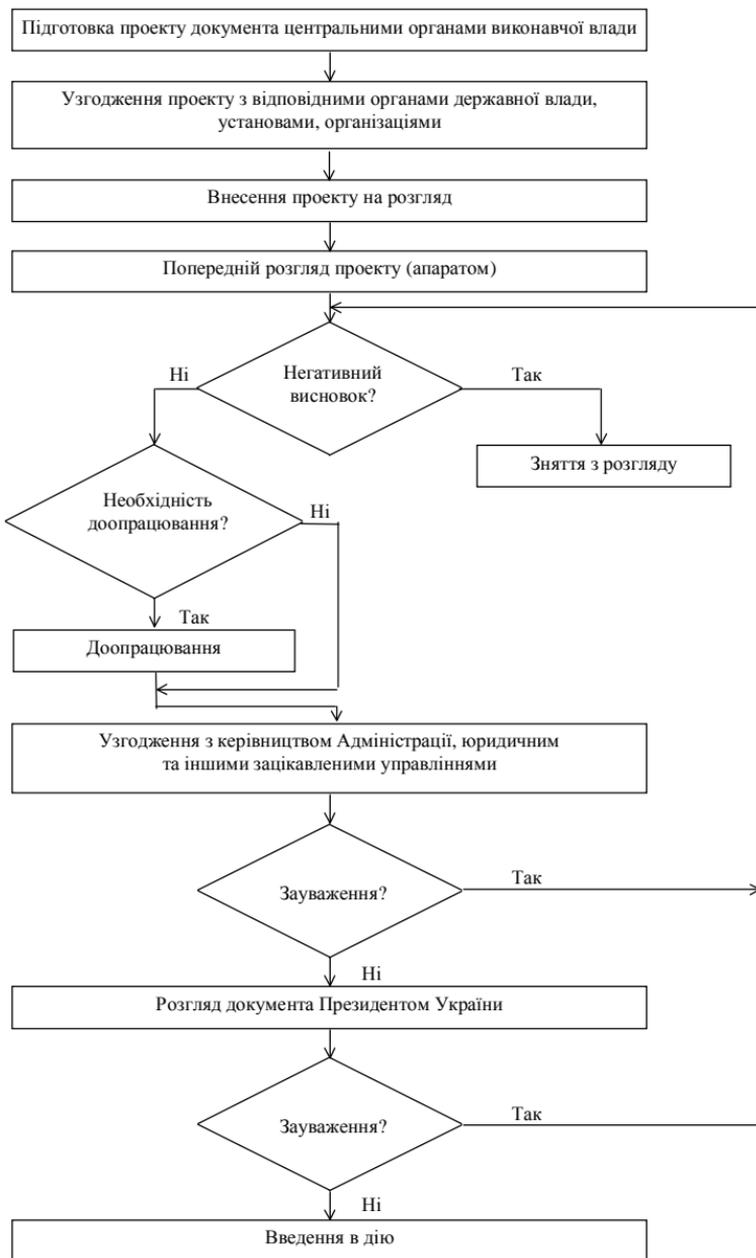


Рис. 5.5. Типова модель прийняття правових актів Президента України

Розділені повноваження Президента України відповідно до Конституції України реалізуються у формі:

- отримання згоди Верховної Ради України;
- контрасигнування рішень Президента України Прем'єр-міністром та відповідними міністрами;
- спільного узгодження рішень Президента України з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Згода Верховної Ради України на прийняття рішень Президентом України відповідно до Конституції України необхідна у випадках:

- ратифікації Верховною Радою України міжнародних договорів України, які підписані Президентом України;
- призначення на посаду Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, начальника Генерального штабу Збройних сил України, Генерального прокурора України, голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії України;

- оголошення стану війни та укладення миру, запровадження воєнного стану на всій території України або в її окремій частині;

- затвердження військової доктрини України, концепції військового будівництва, пропозицій щодо загальної структури та чисельного складу Збройних сил України та інших військових формувань (МВС, СБУ тощо), обсягу бюджетних асигнувань на оборону.

Контрасигнування рішень Президента України Прем'єр-міністром та відповідними міністрами згідно з Конституцією України передбачається у випадках:

- призначення третини складу Конституційного суду України;
- призначення персонального складу уряду України, створення та ліквідації центральних органів виконавчої влади (на підставі подання Прем'єр-міністра України);

- прийняття указів Президента з оперативних питань державного управління в економічній, соціальній галузях тощо;

- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Одночасне узгодження рішень Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України передбачається у випадку оголошення надзвичайного стану на всій території України або в її окремій частині (необхідна згода Верховної Ради при попередньому контрасигнуванні Прем'єр-міністром).

Певну специфіку має процедура прийняття правових актів Президента України на підставі рішень Ради національної безпеки та оборони України, модель (алгоритм) якої наведена на рис. 5.6.

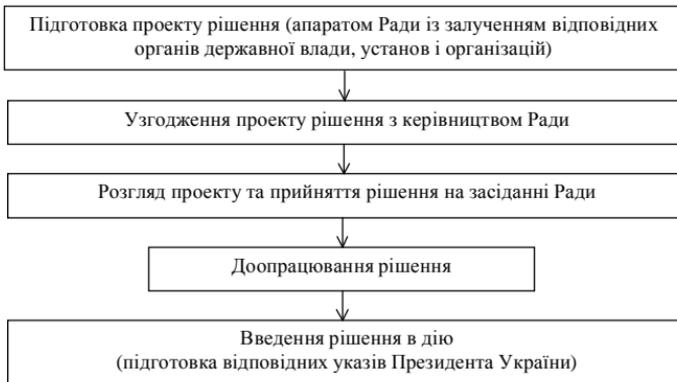


Рис. 5.6. Модель прийняття рішень Радою національної безпеки та оборони України

До компетенції Ради віднесені стратегічно важливі питання, які потребують оперативного втручання в загальнонаціональні процеси з метою запобігання їх негативного розвитку для України. Такі питання можуть бути ініційовані Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром або іншими членами Ради та розглядатися Радою національної безпеки та оборони України за планом або в терміновому порядку. Розгляду питання на Раді національної безпеки та оборони України передують докладний комплексний аналіз стану проблеми, консультації з фахівцями та відповідальними посадовими особами, підготовка матеріалів апаратом Ради. На засідання Ради, як правило, запрошуються керівники органів державної влади, до компетенції яких належить питання, винесене на розгляд. Рішення Ради національної безпеки та оборони України вводяться в дію указами Президента України, які потребують контра-сигнації Прем'єр-міністра та відповідальних міністрів.

5.4.2. Прийняття нормативно-правових актів Верховною Радою України

Конституцією України (ст. 85) визначене широке коло повноважень Верховної Ради України, які реалізуються шляхом прийняття законів та постанов.

У найбільш загальному вигляді модель прийняття законів, яка відповідає чинному Регламенту Верховної Ради України [178], наведена на рис. 5.7.

Виключне право внесення законопроекту до Верховної Ради України належить суб'єктам законодавчої ініціативи, перелік яких визначається Конституцією України. До них належать: Президент України; Кабінет Міністрів України; народні депутати України.

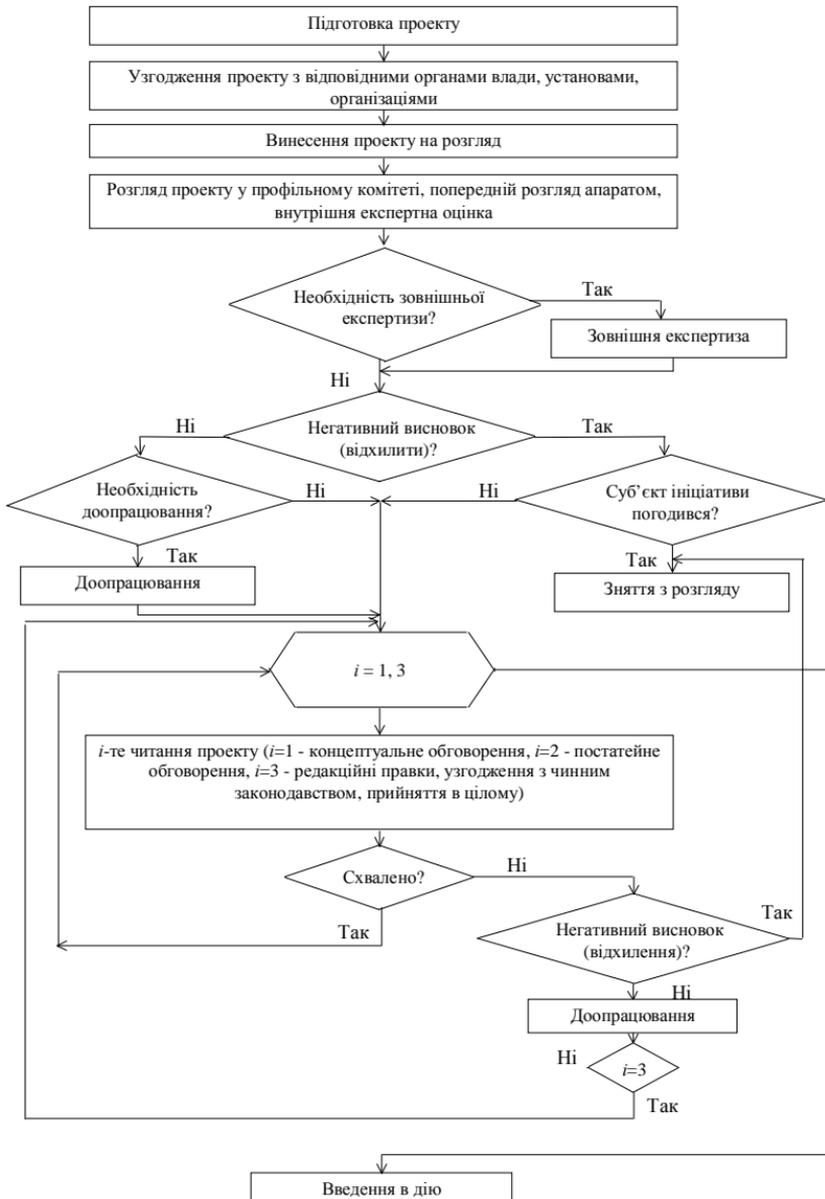


Рис. 5.7. Модель прийняття законів

В ініціативному порядку законопроект можуть розробляти фізичні та юридичні особи - громадяни України. В цьому випадку законопроект необхідно вносити до Верховної Ради України від імені та за підписом суб'єкта законодавчої ініціативи.

Після подання законопроекту Верховна Рада України приймає рішення про внесення питання до плану законодавчої роботи та на порядок денний сесії. Розгляд на сесійному засіданні Верховної Ради України передусе розгляд законопроекту у відповідному профільному Комітеті Верховної Ради та його експертна оцінка науково-експертним управлінням Секретаріату Верховної Ради. На цій стадії може проводитися зовнішня експертиза законопроекту.

За умови позитивної оцінки законопроект розглядається на сесійному засіданні Верховної Ради України. При цьому можливі перше, друге та третє читання.

Основний зміст процедури першого читання полягає в концептуальній оцінці законопроекту, тобто його схваленні або відхиленні в цілому. В останньому випадку він може бути знятий з розгляду або відправлений на доопрацювання (автором, суб'єктом законодавчої ініціативи, профільним Комітетом або спеціальною комісією). Поправки та зауваження до конкретних статей законопроекту на цьому етапі не розглядаються.

Рішення про схвалення або відхилення законопроекту (в тому числі і конституційного) в першому читанні приймається Верховною Радою простою більшістю голосів від фактичної чисельності депутатів. За наслідками доопрацювання законопроекту може проводитися його повторне перше читання.

У разі схвалення відбувається друге читання законопроекту, головна мета якого - ознайомлення з конкретними зауваженнями та пропозиціями до законопроекту, попередньо розглянутими, систематизованими та завізованими відповідним профільним Комітетом, за процедурою постатейного обговорення. За регламентом, якщо Верховна Рада України не дійшла згоди щодо принципових положень або статей (структурних частин) законопроекту, їх розгляд може бути відкладений на третє або повторне друге читання, яке проводиться з метою узгодження статей, що залишилися неузгодженими.

Третє читання проводиться з метою внесення редакційних правок та гармонізації законопроекту з чинним законодавством. За наслідками третього читання він може бути схвалений, відхилений або направлений на доопрацювання з наступним поданням на повторне, третє читання. Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін забороняється.

Рішення при розгляді звичайного закону у другому і третьому читанні приймається простою більшістю голосів, а при розгляді конституційного закону - більш ніж двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

Процедура введення закону в дію визначається Конституцією України. Головний її етап - підписання Президентом України закону, що схвалений Верховною Радою України. При цьому (крім конституційного Закону України) Президент України має право на відкладальне вето, тобто право повернути закон до Верховної Ради України з вмотивованими зауваженнями. Розгляд зауважень Президента України аналогічний процедурі другого читання. Крім того, Верховна Рада може двома третинами голосів від свого конституційного складу відхилити зауваження Президента (процедура подолання вето), після чого Президент зобов'язаний підписати закон.

Закон набуває чинності з моменту опублікування, якщо інше не вказано у відповідному рішенні Верховної Ради України.

Пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства оформлюються як окремі законопроекти ("Про внесення змін і доповнень до Закону України..."). Процедура проходження таких законопроектів за регламентом не відрізняється від звичайної законодавчої. За аналогічною процедурою скасовується і чинний Закон України. Зміни та доповнення до Конституції України приймаються як конституційний Закон України.

Постанова Верховної Ради за своєю юридичною силою поступається Закону України. В деяких випадках вона може мати ненормативний характер (наприклад, щодо обрання посадових осіб парламенту). За регламентом процедура прийняття постанов аналогічна законодавчій процедурі за трьома читаннями, але відповідне рішення не надсилається на розгляд Президенту України.

5.4.3. Прийняття правових актів Кабінету Міністрів України

Правовими актами Кабінету Міністрів України є постанови і розпорядження, які приймаються з питань, віднесених до компетенції уряду. Серед них - прийняття програм подальшої діяльності уряду на строк його повноважень, проектів прогнозів і планів економічного та соціального розвитку України, проектів Державного бюджету України, найважливіших законодавчих актів і загальнодержавних програм, міжнародних договорів, пропозицій про граничний рівень внутрішнього державного боргу, про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, забезпечення реалізації основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики тощо. Акти уряду нормативного характеру видаються у формі постанов, а з інших питань - у формі розпоряджень. Підготовка проектів правових актів уряду регламентується спеціальним положенням [179]. Модель (алгоритм) прийняття правових актів Кабінету Міністрів України наведена на рис. 5.8.

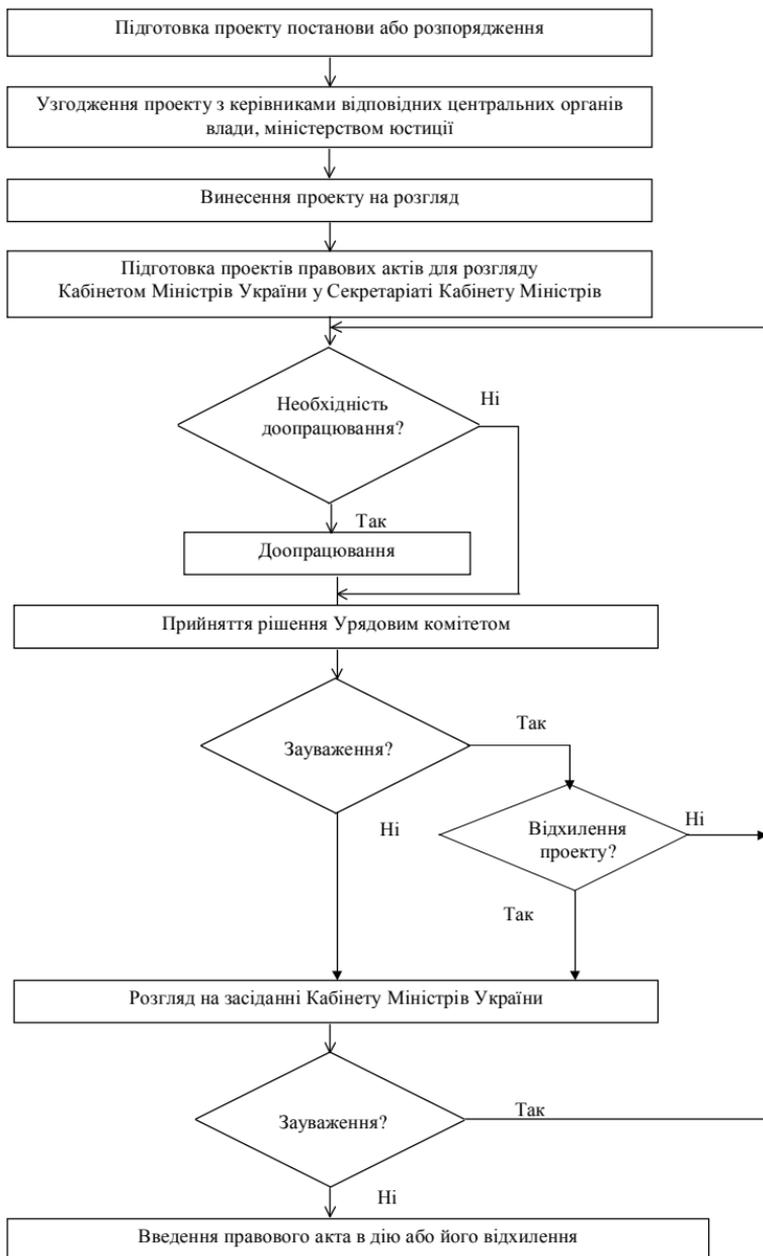


Рис. 5.8. Модель прийняття правових актів Кабінету Міністрів України

Суб'єктами, які мають право внесення проекту правового акту на розгляд Кабінету Міністрів України (здебільшого це проекти постанов Кабінету Міністрів України), є члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, робочі групи, утворені урядом, урядовий секретар.

Підготовка проекту правового акту до розгляду уряду передбачає його обов'язкове узгодження із зацікавленими органами виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями. Проекти рішень Кабінету Міністрів України мають завізувати керівники цих органів і організацій, а в разі їх відсутності - особи, які їх заміщують. Будь-який проект нормативно-правового акту підлягає обов'язковому узгодженню з Міністерством юстиції України. Особливо важливі проекти, наприклад, проекти Державного бюджету, мають бути узгодженими з усіма центральними органами виконавчої влади, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. В разі наявності розбіжностей проекти необхідно завізувати із зауваженнями.

Правовий акт Кабінету Міністрів України приймається на засіданні уряду та підписується Прем'єр-міністром України.

Для доопрацювання проектів законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, своїх постанов і розпоряджень Кабінет Міністрів України створює в разі потреби робочі групи зі свого складу, а також з представників інших державних органів, установ та організацій.

5.4.4. Аналіз процедур прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень

Для порівняльного аналізу процедур прийняття нормативно-правових актів вищих органів державної влади України в попередньому розділі побудовані відповідні моделі (див. рис. 5.5-5.8). Одним з основних результатів такого порівняння є побудова типової моделі прийняття нормативно-правових актів (рис. 5.9).

Процедури прийняття указів і розпоряджень Президента України та правових актів Кабінету Міністрів України практично збігаються з цією моделлю.

Законодавча процедура відрізняється від типової моделі наявністю не одного, а трьох і більше (в разі повторних читань) етапів розгляду законопроекту на засіданнях Верховної Ради України.

Більшість рішень, які приймає Рада національної безпеки і оборони України, готується в умовах секретності. Тому їх підготовка безпосередньо здійснюється в апараті Ради із залученням фахівців відповідних органів державної влади, установ і організацій для опрацювання окремих питань.



Рис. 5.9. Типова модель прийняття нормативно-правових актів вищих органів державної влади

Характерною особливістю наведених вище моделей (алгоритмів) є те, що в усіх них за певних умов реалізується циклічний алгоритм розгляду проекту нормативно-правового акта до його затвердження. Особливо це стосується законодавчої процедури, яка передбачає, як мінімум, три читання проекту на засіданнях Верховної Ради України. Така процедура нагадує класичний у математиці ітераційний процес наближення до розв’язання задачі. На першому етапі проект розглядається концептуально, на другому - постатейно, на третьому - редакційно і гармонізаційно (узгодження з чинною нормативно-правовою базою). Теоретично можливе “зацилювання” процесу розгляду проекту, якщо він і не схвалюється, і не відхиляється, а весь час відправляється на доопрацювання. Це на практиці призводить до накопичення у Верховній Раді України значної кількості не прийнятих законопроектів, що, в свою чергу, гальмує реформування суспільних відносин.

Нормативно-правові акти Президента України практично розглядаються за 1-2 ітерації, оскільки тут маються на увазі індивідуальні рішення. Президент України, як правило, висловлює зауваження і після їх урахування затверджує указ чи розпорядження.

У разі ж групового рішення (Кабінет Міністрів України, і особливо Верховна Рада України) досить часто процес прийняття нормативно-правового акту стає “багатоциклічним”. Як правило, внесений

проект багато разів відправляється на доопрацювання, в результаті чого проблема, що потребує правового регулювання, залишається тривалий час невирішеною.

Перевагами такої процедури вважається те, що вона дає змогу уникнути значних помилок та недоліків в умовах групового прийняття рішень та досягти компромісу. Саме тому аналогічна “ітераційна” законодавча процедура прийнята в парламентах демократичних країн з порівняно стабільними політичними і суспільно-економічними процесами, зокрема в країнах Західної Європи. Вона добре спрацьовує в разі наявності парламентської більшості, що забезпечується на виборах в результаті притаманних майже всім країнам Заходу двох-трьох численних і впливових політичних партій або об'єднань. В умовах України проблема стабільної парламентської більшості тільки починає вирішуватися, але поки що це досягається все тими ж апаратними методами без створення необхідної для цього політичної платформи.

Недоліками ж розглянутої процедури вважається те, що вона потребує чималих, а в багатьох ситуаціях і надмірних витрат часу, позбавляє керівників країни можливості оперативно отримати законодавчі інструменти впливу на політичні, соціальні і економічні процеси в країні. На думку автора, поки що в Україні, яка є країною з перехідною економікою та нестабільними соціально-політичними процесами, така модель не може застосовуватись у всіх випадках. Вона доречна при прийнятті загальних законів, державних програм, концепцій тощо, спрямованих на перспективний розвиток держави, які регулюють найважливіші питання життя країні, стосуються всіх верств населення. Однак для швидкого розв'язування окремих проблем необхідна простіша процедура прийняття нормативно-правових державно-управлільських рішень. Такою, наприклад, є процедура прийняття нормативно-правових актів Президента України, особливість якої також полягає в тому, що рішення ухвалюється одноособово, що значно прискорює цей процес. Тому нормативно-правові акти Президента України є дієвим інструментом оперативного правового регулювання. На ефективність та доцільність розширення їх застосування з більшими повноваженнями в умовах України свідчать зрушення в реформуванні економічних відносин, досягнуті в 1996-1999 рр.

Водночас для вирішення більш комплексних проблем підзаконні акти, які, до того ж, мають меншу юридичну силу, ніж закони, недостатні. Потрібне прийняття спеціальних законів, причому часто в цьому разі час виступає критичним фактором. Тому в спеціальному законодавстві, на наш погляд, насамперед слід дещо спростити процедуру розгляду законопроектів, особливо за умов їх ініціювання Президентом України. Ця пропозиція ґрунтується і на тому, що на етапах підготовки та узгодження такі проекти форму-

ють, як правило, фахівці у відповідних галузях. Подальший їх розгляд у Верховній Раді України в атмосфері лобювання політичних, соціальних, економічних та інших інтересів пов'язаний з висуванням до них різноманітних вимог та умов. Одержані в результаті компромісні рішення, про що свідчить класична теорія менеджменту і підтверджує як світова практика, так і практика створення правового поля України, здебільшого не оптимальні і не досить ефективні.

При спрощеній процедурі розгляду можна, наприклад, виключати повторні читання, а в окремих випадках навіть поєднувати перше і друге читання законопроекту.

Ще одним варіантом є часткове делегування законодавчих повноважень Президентові України, тобто повторення ситуації 1996-1999 рр., але за інших певних умов. Якщо ініціатива належить Президентові України, він може встановлювати термін розгляду проекту. За цей час Верховна Рада України повинна або схвалити його, або відхилити. Інакше проект автоматично вважається відхиленим і Президент України сам врегулює цю проблему. Для цього можна надати йому право приймати нормативно-правові акти, які за юридичною силою рівнозначні законам, наприклад декрети.

Заслуговує на увагу, на наш погляд, ще одне питання. Нормативно-правові акти є рішеннями раціональними. Вони, на відміну від рішень інтуїтивних та заснованих на судженнях, мають обґрунтовуватися за допомогою об'єктивного аналітичного процесу. Тому цікаво порівняти наведені на рис. 5.5-5.9 моделі прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень з розробленою наукою управління моделлю раціональних рішень [10, с. 203], яка наведена на рис. 5.10.

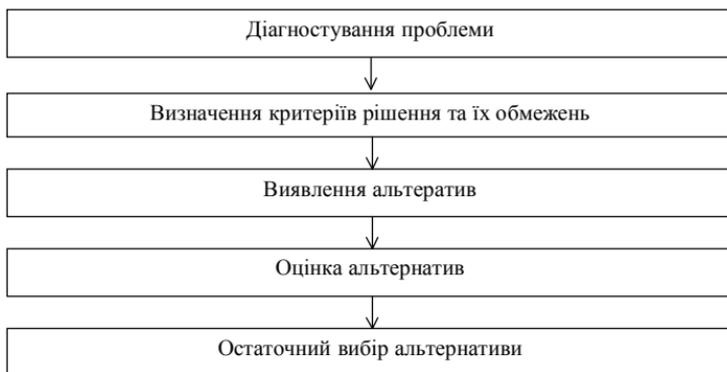


Рис. 5.10. Узагальнена теоретична модель прийняття раціональних рішень

Наприклад, порівняльний аналіз теоретичної моделі (рис. 5.10) і типової моделі прийняття нормативно-правових актів (див. рис. 5.9) дав змогу виявити наступне.

Ініціатори проекту нормативно-правового акта, узгоджуючи його з відповідними органами влади, установами і організаціями, проходять етапи від синтезування проблемної ситуації до виявлення альтернатив. Одночасно вони заделегідь оцінюються, прогнозуються наслідки реалізації та вибирається оптимальна, на погляд розробників, альтернатива. Фактично приймається попереднє рішення, яке у вигляді проекту нормативно-правового акту подається на розгляд апарату відповідного вищого органу державної влади. Лише коли над вирішенням однієї і тієї самої проблеми працюють кілька ініціативних груп, розглядається більше від одного проекту.

На етапі розгляду проекту апаратом (або в профільному комітеті Верховної Ради України) знову встановлюються критерії рішення, визначаються їх пріоритети та обмеження. За новоствореною системою критеріїв ще раз здійснюється оцінка запропонованих альтернатив, прогнозування втілення їх у життя і відповідне коригування проекту. Після цього проект (або проекти) через певний час розглядається на засіданні відповідного органу державної влади, де остаточно вибирається альтернатива або приймається рішення про подальше доопрацювання документа. В разі доопрацювань і повторних розглядів процес прийняття рішення повторюється кілька разів.

Як правило, процес виявлення альтернатив завершується на етапах підготовки та узгодження проектів. На рівні апарату оцінюються лише запропоновані варіанти вирішення проблеми. Здебільшого на цьому етапі залишається тільки одна альтернатива, яка і виноситься на затвердження. Таким чином, керівники, які мають робити остаточний вибір (Президент України, народні депутати, члени уряду), отримують один варіант вирішення проблеми. Таке обмеження виправдане, якщо проблема проста або якась альтернатива очевидно значно краща за інші. Але складні проблеми мають багато можливих варіантів вирішення. Різні люди або групи людей по-різному розуміють та інтерпретують проблемну ситуацію, залежно від їх культури, набутого досвіду, професійної підготовки та логіки, а також власних інтересів та цілей. Все це зумовлює спосіб формулювання та структурування складної проблеми, визначення загальної мети та підцелей. А від того, як була поставлена мета, значною мірою залежить пошук та виявлення альтернативних рішень.

У нашому випадку це означає, що при прийнятті нормативно-правових актів стосовно складних проблем чи навіть проблемних областей (при прийнятті законів) розгляд лише одного або двох проектів призводить до ігнорування інших альтернатив. Разом з тим, можливості людини обмежені. Вона погано справляється з завдан-

ням вибору при порівнянні понад 5-6 варіантів. Враховуючи це, доцільно розробляти і вносити на розгляд апарату 2-3 проекти можливих варіантів рішень з їх наступним доопрацюванням на рівні апарату і розглядом на засіданні відповідного органу державної влади. Тоді керівники бачитимуть спектр можливих рішень і справді матимуть можливість вибрати з них найкращу альтернативу.

Ще одним недоліком існуючих моделей прийняття нормативно-правових актів є, на наш погляд, те, що при виборі тієї чи іншої альтернативи розвиток проблемної ситуації прогнозується в основному на етапі підготовки проекту та частково при аналізі проекту апаратом. Але після цих етапів до розгляду проекту на засіданні центрального органу влади, його затвердження і реалізації проходить багато часу, особливо при прийнятті законів. Ситуація змінюється і прийнятий закон не діє або діє не так, як передбачали законодавці. Тому доцільно ретельно прогнозувати можливі наслідки вибору певної альтернативи в майбутньому.

Можливості для такого прогнозування зараз значно зросли завдяки бурхливому розвитку комп'ютерної техніки та інформаційних технологій. Зокрема, локальні та глобальні комп'ютерні мережі, система підтримки електронного зв'язку Internet, сучасні банки і бази даних, геоінформаційні системи дозволяють швидко накопичувати, обробляти та в зручному вигляді передавати користувачеві необхідну інформацію на великі відстані. Сучасні потужні комп'ютери та технології програмування дають змогу реалізовувати та ефективно застосовувати найскладніші моделі прогнозування. Поки що ці можливості на рівні апарату органів державного управління використовуються недостатньо.

Ще однією актуальною проблемою залишається ефективність реалізації прийнятих рішень. Часто найкращі закони чи постанови впроваджуються неадекватними методами, перекручується зміст, закладений розробниками цих рішень. Це аж ніяк не свідчить про недбалість або про зловмисність виконавців. Найчастіше проявляються приховані недоліки самих нормативно-правових актів або відсутні ефективні механізми їх реалізації. Можливо необхідно приділяти більшу увагу розробці супровідних нормативно-правових актів або нормативних документів (положень, інструкцій тощо). Взагалі, недостатня ефективність реалізації державно-управлінських рішень потребує вивчення і докладного аналізу причин цього явища та розроблення пропозицій щодо його усунення.

Підсумовуючи порівняльний аналіз чинних процедур прийняття нормативно-правових актів вищими органами державної влади України, в цілому можна стверджувати про їх відповідність сучасним вимогам щодо формування таких документів. У них передбачені етапи експертної оцінки, узгодження з профільними міністерствами,

іншими центральними органами виконавчої влади, їм забезпечується висококваліфікований представницький розгляд. Водночас усунення виявлених недоліків дасть змогу підвищити якість нормативно-правових актів та процедур їх прийняття й сприятиме їх ефективній реалізації.

Удосконалення процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, зокрема нормативно-правових, програмно-цілевих та організаційно-розпорядчих, набувають особливої вагомості у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи та реформи державної служби [28, 177].

РОЗДІЛ 6

Застосування методологічних підходів до формування державно-управлінських рішень у практиці державного управління

В цьому розділі наведено низку актуальних прикладних розробок, при здійсненні яких використовувалися ідеї та методологічні підходи, запропоновані в попередніх розділах монографії. У підрозд. 6.1-6.3 наведені приклади застосування таких підходів до розробки програмно-цільових державно-управлінських рішень, у підрозд. 6.3 - щодо вдосконалення нормативно-правових державно-управлінських рішень, а в підрозд. 6.4 - щодо аналітичного забезпечення державно-управлінських рішень. Наведені прикладні розробки відповідають завданням Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр., зокрема проведенню адміністративної реформи, реформуванню державної служби, політиці ресурсозбереження, посиленню екологічної безпеки держави.

6.1. Визначення завдань наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні

6.1.1. Постановка завдання на розробку програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні

Перехід до суверенної, демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою потребує розроблення програми та здійснення комплексної адміністративної реформи. Підставою для цього є те, що Україна успадкувала радянський адміністративний апарат, створений в умовах командної економіки. Цей адміністративний апарат недостатньо пристосований для потреб незалежної держави, тим більше в умовах, коли трансформуються політична система, економічні та соціальні відносини. Існуючі адміністративні структури та процедури не завжди відповідають вимогам розробки та впровадження програм економічної реформи. У суспільстві, яке стає нетерпимим до повільності та нерівномірності реформ, неефективності уряду, низької якості послуг, які надають урядові установи, корупції, точаться серйозні дискусії стосовно потреб та напряму змін у структурі та практиці державного управління.

Серед найважливіших проблем соціально-економічного розвитку України, які потребують якнайшвидшого розв'язання, рефор-

муванню державного управління належить особливе місце. Реформа адміністративної системи має випереджати інші перетворення соціально-економічної сфери [28; 29].

Реформування державного управління (адміністративної системи) включає визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, розподілу повноважень між центральною владою та органами місцевого самоврядування, розвитку системи державної служби, розроблення соціальних та гуманітарних аспектів управління, створення належної законодавчої та нормативно-правової бази, формування механізмів піднесення економіки, підвищення добробуту населення, забезпечення національної безпеки.

Успіх адміністративної реформи залежить від швидкого і повного вирішення першочергових завдань, спрямованих насамперед на трансформацію функцій і структури органів виконавчої влади з поступовим посиленням функціонального принципу управління, деконцентрацію влади, децентралізацію повноважень, реорганізацію державного контролю, побудову управлінської вертикалі, дерегуляцію та спрощення системи надання управлінських послуг на всіх рівнях державної влади, реформування системи державної служби.

Ураховуючи актуальність проблеми та її комплексність, доцільно започаткувати в межах одного з пріоритетних в Україні напрямів науково-технологічного розвитку держави, а саме: напрямку “Наукові проблеми розбудови державності України”, нову державну науково-технічну програму, надавши дослідженням характер наукового супроводу реформи державного управління в Україні [82; 83; 180; 181]. Важливість і складність здійснення реформ зумовлюють необхідність проведення всебічного аналізу, розроблення науково обґрунтованих і виважених рекомендацій.

Предметом досліджень у межах такої програми є завдання, функції, структура, цілі та методи діяльності, механізми прийняття рішень в системі державного управління, що трансформується відповідно до нових соціально-економічних умов.

Головна концепція (ідея) програми полягає в створенні методологічних засад приведення системи державного управління (адміністративної системи) у відповідність з потребами формування демократичної правової держави та соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Основні напрями, завдання та очікувані результати проекту програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні (основна частина) наведені в дод. Б. В основу побудови такої програми покладено метод інтеграції дерева цілей та поля діяльності, згідно з яким на підставі визначених цілей адміністративної реформи, передбаченої її концепцією, виділяються напрями і завдання основної діяльності [28, с. 7]. В програмі останні мають бути доповнені механізмами їх реалізації, що визначаються шляхом суперпозиції дерев

управлінської та забезпечувальної діяльності на дерево основної діяльності. Структура даної програми має передбачати концепцію, основну частину (завдання), механізми реалізації (завдання), механізм управління програмою, оцінку очікуваної ефективності внаслідок реалізації.

Програма має об'єднати прикладні дослідження, спрямовані на обґрунтування та розроблення пропозицій щодо наукового забезпечення:

- реформування та оптимізації структури центральних органів державної влади і управління, визначення критеріїв ефективності їх діяльності;
- визначення шляхів і засобів забезпечення прогнозування, планування, моніторингу, аналізу і контролю в сфері державного управління;
- вироблення політики та прийняття рішень на державному рівні;
- удосконалення територіальної організації державного управління, взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, здійснення муніципальної реформи;
- законодавчого та нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи в Україні;
- дерегуляції та поліпшення державних послуг, спрощення процедур, які регулюють діяльність органів управління на загальнодержавному та місцевому рівнях;
- розвиток системи інформаційного забезпечення органів державної влади та управління;
- удосконалення зв'язків структур державного управління з громадськістю.

Кінцевою метою програми є розроблення цілісної системи науково обґрунтованих рекомендацій, підходів та механізмів здійснення реформи державного управління в Україні.

У результаті виконання програми передбачається створення нової теоретико-методологічної основи адміністративного управління, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо структурно-функціональних, інституційних, організаційних перетворень адміністративної системи, нових принципів та положень її функціонування, необхідної законодавчої та нормативно-правової бази. Це дозволить запропонувати Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України конкретні заходи і механізми реформування системи державного управління, підвищення ефективності функціонування її окремих елементів. У свою чергу, прийняття і впровадження таких пропозицій дасть змогу:

- оптимізувати дії вищих органів влади при реформуванні державного управління;

- зменшити витрати, пов'язані з проведенням адміністративної реформи;
- підвищити якість вироблення політики та прийняття управлінських рішень у різних сферах державного управління;
- прискорити становлення соціально-орієнтованої ринкової економіки в Україні та перехід до економічного зростання;
- покращити соціальний клімат здійснення адміністративної реформи, сприйняття і підтримку її різними верствами населення;
- підвищити якість надання державними органами послуг населенню.

Основними галузями використання результатів програми є: державне управління, місцеве самоврядування, економіка, право, статистика, безпосереднє використання результатів досліджень органами державної влади в процесі реформування адміністративної системи, оптимізації її функцій, структури та механізмів діяльності.

Дана програма наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні містить п'ять основних цілей. Наукове забезпечення кожної з них доцільно здійснювати за окремим проектом у межах єдиної науково-технічної програми.

6.1.2. Завдання реформування організації державного управління науковою діяльністю в контексті адміністративної реформи в Україні

Адміністративна реформа має передбачити і реформування управління науковою діяльністю в Україні. Про важливість і актуальність цього свідчить низка факторів. З одного боку, це масштабність сфери науково-технічної діяльності, в якій задіяно сотні тисяч робочих місць і величезна матеріально-технічна база, важливість наукових розробок для технологічного прориву до рівня розвинутих країн, найбільша, порівняно з іншими сферами соціально-економічної діяльності, частка фахівців вищої кваліфікації, на що витрачені величезні кошти держави; з другого боку – незадовільне фінансування наукових досліджень, орієнтацію основної маси наукових розробок на бюджетні кошти, досить низький рівень їх віддачі, значний вплив висококваліфікованих наукових кадрів в інші сфери діяльності та за кордон. Реальною стала проблема значної втрати наукового потенціалу, що загрожує національним інтересам країни. Водночас, як точно зазначив Б. Малицький, вітчизняна наука “залишається одним із небагатьох потенційних факторів економічного зростання України та її міжнародного визнання як промислово розвинутої країни” [182, с. 13].

Під реформуванням організації управління наукою слід розуміти приведення існуючої інфраструктури науково-технічної діяльності та організаційних структур, які запроваджують науково-техніч-

ну політику, у відповідність зі змінами соціально-економічних відносин в Україні з орієнтацією на інноваційний шлях економічного зростання.

Стратегію реформування організації управління наукою необхідно максимально узгодити з стратегією ринкових перетворень в країні і спрямуватися на їх закріплення і розвиток.

На сьогоднішнім базовим документом, що визначає принципи організації управління наукою, є Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [183]. Згідно з цим законом державне регулювання наукової і науково-технічної діяльності здійснює Верховна Рада України, яка визначає основні засади і напрями у цій сфері, зокрема затверджує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та загальнодержавні (національні) програми науково-технічного розвитку України (ст. 25).

До компетенції уряду належить проведення науково-технічної політики держави; внесення пропозиції щодо пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки; затвердження і забезпечення реалізації загальнодержавних науково-технічних програм (ст. 27).

Самоврядними науковими організаціями, що користуються державною підтримкою, є Національна Академія наук України та галузеві академії наук, в тому числі Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України та Академія мистецтв (ст. 15).

У згаданому законі не визначено, якою має бути система органів виконавчої влади для реалізації державного управління у сфері наукової і науково-технічної діяльності в Україні та організаційної структури для здійснення державної науково-технічної політики. Вирішення цього питання покладається на Президента України (ст. 26).

Інфраструктура науково-технічної діяльності, оптимальної з погляду стратегії соціально-економічних перетворень в країні, на нашу думку, має базуватися на існуючій інфраструктурі і формуватися дуже обережно з ретельними оцінками як позитивних, так і можливих негативних наслідків кожного заходу. В її основу слід покласти розумний баланс так званих академічної (науково-дослідні організації самоврядних академій, що підтримуються державою), вузівської (науково-дослідні структури вищих навчальних закладів) та галузевої (науково-дослідні та проектно-конструкторські інститути і організації) науки.

При цьому, незважаючи на поки що незначні обсяги досліджень, слід брати до уваги і розвиток приватного сектора науки.

Державну підтримку (фінансову, нормативно-правову, організаційну, інформаційну тощо) доцільно спрямовувати на пріоритетні

напрями науково-технічної діяльності незалежно від підпорядкування і форм власності організацій та колективів, які виконують ці роботи.

Пріоритетних напрямів має бути небагато і вони мають бути достатньо конкретними. Необхідно їх визначати на певний короткостроковий період (2-3 роки) і регулярно переглядати. Таким чином, слід поступово, виходячи з реальних фінансових можливостей держави, вирішувати найбільш суттєві проблеми, насамперед, щодо виходу країни з економічної кризи та переходу до економічного зростання.

Зараз же пріоритетні напрями, які визначені Верховною Радою України кілька років тому, і відповідні науково-технічні програми сформовані настільки широко, що уможливають включення до них досліджень будь-якого спрямування. До того ж система відбору конкурсних пропозицій є недостатньо ефективною. В усіх ланках організації та управління науково-технічною діяльністю бере гору суб'єктивізм і активне лобювання відомчих та групових інтересів.

Позбавлення цих та інших недоліків також є завданням реформування існуючої системи управління науково-технічною діяльністю.

Для збільшення обсягів позабюджетного фінансування пріоритетних напрямів науково-технічної діяльності слід використати досвід деяких розвинутих країн світу, наприклад Франції, де надаються цільові податкові пільги фірмам, які вкладають кошти у відповідні науково-технічні програми та проекти.

Створюючи систему державного управління організацією науково-технічної діяльності і відповідних організаційних структур, слід враховувати те, що вона як різновид творчої діяльності фактично не підлягає безпосередньому управлінню та заорганізованості. Водночас, особливо в умовах зміни економічних формацій, вона потребує захисту держави, створення належних умов існування та розвитку. Саме такі функції мають бути покладені в основу державного управління науково-технічною діяльністю. Природним для науково-технічної діяльності є запровадження не галузевого, а функціонального принципу управління, до основних функцій якого слід віднести:

- розроблення оптимальної інфраструктури в сучасних умовах трансформації соціально-економічних відносин і стратегії її розвитку;
- визначення основних напрямів і функцій державного управління у цій сфері та створення відповідної організаційної структури;
- реорганізацію існуючої інфраструктури та структури управління в напрямі їх оптимізації відповідно до розробленої стратегії розвитку;
- створення відповідними компетентними органами і ланками управління досить повного правового поля для науково-технічної діяльності та управління нею, а також механізмів його реалізації (фінансових, організаційних, інформаційних тощо);

- своєчасне визначення та розроблення заходів щодо підтримки пріоритетних напрямів, виходячи зі стратегічних та оперативних завдань структурної перебудови економіки України та впровадження промислової політики;

- відпрацювання і вдосконалення механізмів розподілу державного фінансування;

- розроблення системи оцінки якості та контролю за результатами науково-технічної діяльності; запровадження механізмів попередження неефективних витрат бюджетних коштів.

- удосконалення системи підготовки та перепідготовки наукових кадрів та їх працевлаштування.

Реалізацію цих функцій доцільно покласти на спеціальні органи державного управління. Зараз таким органом є Міністерство освіти і науки України.

Успіх у реформуванні організації управління наукою значною мірою залежить від ефективності адміністративної реформи в Україні, оскільки саме вона має сприяти чіткому визначенню основних завдань і функцій державного управління в різних сферах соціально-економічної діяльності, розмежуванню функцій управління між різними гілками та рівнями влади, посиленню ролі і впливу виконавчої влади, формуванню дієвої системи державного контролю.

6.2. Застосування програмно-цільового управління для вирішення проблем ресурсозбереження

До основних проблем ресурсозбереження в Україні можна віднести забезпечення підвищення ефективності природокористування; зменшення енерго- та матеріаломісткості шляхом впровадження сучасних технологій у виробництво, сільське господарство й на транспорті; раціональне використання вторинних ресурсів, а також відходів виробництва і споживання. Розглянемо особливості застосування програмно-цільового управління для вирішення проблем ресурсозбереження на прикладі останньої із зазначених проблем.

У 1997 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про затвердження Програми використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року [175]. Цьому передувала ретельна підготовка та узгодження її проекту на підставі Постанови Кабінету Міністрів України “Про першочергові заходи щодо реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 1995-1996 роки” від 15 листопада 1995 р. № 911. Проект програми розроблено в 1996 р. за завданням Мінекономіки України в Центрі розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України під науковим керівництвом автора монографії [87-89].

На особливу актуальність розробки такої програми для України вказує те, що на сьогодні в структурі виробництва України провідне місце належить галузям, у процесі діяльності яких утворюються значні відходи виробництва. Основну частину їх становлять відходи гірничодобувного виробництва, чорної і кольорової металургії, хімічної промисловості, енергетики, виробництва будівельних матеріалів, сільському господарства. Щорічно на промислових підприємствах, у житловому фонді міст та селищ міського типу нагромаджується близько 1 млрд т відходів виробництва та споживання, з яких тільки 10-15% застосовуються як вторинні матеріальні ресурси, решта потрапляє в сховища, шламонакопичувачі, терикони. Відходи займають площу близько 160 тис. га, а їх загальна маса становить майже 25 млрд т.

Програмно-цільовий підхід до вирішення дуже важливої для нашої країни проблеми використання відходів передбачає концентрацію і спрямування фінансових, матеріально-технічних, інтелектуальних та інших ресурсів на пріоритетні завдання і заходи щодо ресурсозбереження та зменшення негативного впливу відходів на навколишнє середовище. Це має важливе значення для структурних зрушень в економіці, підвищення ефективності та стабільності її розвитку як на загальнодержавному, так і на галузевому та регіональному рівнях, сприятиме вирішенню соціальних проблем, зайнятості населення тощо.

Програма розроблялася як документ державного рівня, який стосується майже всіх регіонів та галузей України. При її розробці були використані численні сучасні ідеї, підходи, принципи та інші напрацювання програмно-цільового управління, а саме:

- розгляд даного проекту програми як елемента реалізації екологічної та економічної політики держави в межах визначеної стратегії ринкових перетворень;
- попередня розробка та узгодження концепції програми, в основу якої покладені чіткі ідеї та принципи її формування, зокрема, системність і комплексність, а також передбачення таких результатів, які виправдовують розробку та реалізацію даної програми;
- обґрунтування основних етапів реалізації програми;
- розроблення методико-технологічної схеми формування програми та окремих її складових частин, яка дає змогу відобразити весь комплекс пов'язаних з цією розробкою питань у часі та у просторі;
- побудова дерева цілей програми як основи її формування з використанням методу інтеграції дерева цілей і дерева діяльності об'єкта управління (поводження з відходами виробництва і споживання) з метою визначення основних завдань і механізмів реалізації програми;

- виділення пріоритетних напрямів і проблем для першочергового вирішення за допомогою методу колективних експертних оцінок;
- вибір чіткої, стислої і водночас максимально інформативної структури програми завдяки застосуванню методів типізації структури програми. Серед останніх використані: а) уніфікована структура програми, яка містить загальні положення, соціально-економічні передумови розробки, основні цілі, блок основних заходів (виробничі і науково-технологічні завдання), техніко-економічне обґрунтування, блок заходів щодо забезпечення умов реалізації програми (механізми реалізації - фінансовий, правовий, організаційний), організацію управління програмою; б) типізація форм завдань, зокрема, оформлення виробничих завдань програми у вигляді міні-бізнес-планів; в) зведення різних форм завдань блоку основних заходів до двох: виробничих і науково-технологічних; г) застосування при формуванні завдань програми методології відображення діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики, тобто врахування комплексного розвитку технологій, методології; досліджень; підготовки кадрів у сфері поведінки з відходами виробництва та споживання;
- вибір програмних завдань на багатоальтернативній основі;
- проведення техніко-економічного та функціонально-вартісного аналізу;
- підбір висококваліфікованої міжвідомчої робочої групи та експертів; врахування загальнодержавних, регіональних та галузевих інтересів шляхом залучення повноважних представників усіх зацікавлених органів галузевого і регіонального управління та Національної академії наук України до її реалізації, експертизи і супроводу;
- стимулювання зацікавленості провідних вітчизняних вчених та виробничників у розробці програми;
- максимально можливе застосування пілотного проектування як засобу уніфікації проектів;
- передбачення періодичного щорічного контролю та актуалізації програмних завдань;
- пошук альтернативних бюджетному джерел фінансування всіх заходів, які можуть дати прибуток і заслуговують на програмну підтримку;
- якісний висококваліфікований науковий, методологічний та консультаційний супровід розробки на всіх її стадіях, зокрема, підготовка і доведення до всіх учасників розробки таких методичних матеріалів, як: концепція програми і методичні рекомендації з підготовки матеріалів для включення до проекту програми (погоджені з відповідним відділом Кабінету Міністрів України та затверджені заступником Міністра економіки України); техніко-економічне обґрунтування необхідності розробки програми; методико-організаційні засади розробки програми та проект структури програми; заходи щодо формування механізмів реалізації управління поведінкою з відхо-

дами; схема розробки економічного механізму управління поводженням з відходами; інструкція із заповнення форм для підготовки проекту програми, аналітичні записки за даними органів статистики щодо стану використання відходів виробництва і споживання в Україні на момент розробки програми та за певний період, що передувало цьому, інформаційна довідка “Аналіз стану та напрями розвитку досліджень у сфері використання відходів виробництва” тощо);

- застосування уніфікованих інформаційних технологій на всіх стадіях і на всіх рівнях проектування (моніторинг, банки даних, електронні програмні форми, електронні засоби підтримки розробки тощо);

- широке інформування (численні розширені засідання міжвідомчої експертної комісії та робочої групи з залученням до їх роботи представників зацікавлених організацій, установ та підприємств; проведення кількох міжвідомчих та міжрегіональних нарад, у тому числі в регіонах, яким найбільш властиві проблеми поводження з відходами) та залучення наукової і природоохоронної громадськості до розробки програми;

- вивчення і врахування досвіду аналогічних розробок в Україні та за кордоном;

- створення сприятливих умов для виробників та інвесторів з метою стимулювання їх участі у розв’язанні проблем використання відходів у нових умовах господарювання.

- розгляд програми як цілісного об’єкта управління, незалежно від відомчої підпорядкованості її складових елементів та формування і регулярне функціонування цілісного організаційно-економічного механізму управління;

- організація управління всіма етапами проходження програми від розробки до реалізації шляхом створення спеціального тимчасового органу - міжвідомчої комісії, яка одночасно виконувала і функції колективної експертизи;

- тісна взаємодія з вищими, центральними та регіональними органами державної влади, зокрема з Кабінетом Міністрів України, Міністерством економіки України, іншими міністерствами та відомствами, обласними державними адміністраціями (в результаті цього програма погоджена з усіма зацікавленими міністерствами та відомствами і регіонами та затверджена урядом).

Головною метою даної програми є створення комплексної системи економічно і соціально доцільного використання відходів виробництва та споживання в Україні, розробка та впровадження маловідхідних енерго- та ресурсозберігаючих технологій, а також удосконалення методів управління відходами, внаслідок чого має суттєво покращитися охорона навколишнього середовища.

Найбільш суттєвим елементом реалізації загальнодержавної політики у сфері використання відходів є створення і впровадження єдиної системи управління відходами на всіх рівнях господарювання,

що відображено в програмі як комплекс заходів щодо нормативно-правового, економічного та організаційного регулювання поведінки з відходами.

Ураховуючи важливість та масштабність проблеми використання відходів, зроблено спробу залучити до її вирішення кошти всіх зацікавлених суб'єктів: держави, регіонів, підприємств і організацій усіх форм власності, екологічних організацій і фондів, вітчизняних та іноземних інвесторів, а також створити при цьому сприятливі умови щодо вжиття запропонованих ресурсозберігаючих та природоохоронних заходів для досягнення найбільшої їх ефективності в умовах становлення ринку в Україні.

Крім зазначених, до основних цілей і завдань програми слід також віднести виявлення та реалізацію ефективних виробничих проектів з переробки та утилізації відходів; організацію та забезпечення науково-дослідних і конструкторських розробок перспективних ресурсозберігаючих та маловідходних технологій, створення систем інформаційного і кадрового забезпечення, моніторингу використання відходів; організацію контролю за ефективністю виконання програми та використання коштів.

Ураховуючи, з одного боку, нагальну потребу у вирішенні проблеми відходів в Україні, а, з другого - реальну перспективу економічних можливостей держави, при включенні запропонованих заходів до програми передбачено дотримання системи пріоритетів за принципами:

- зменшення обсягів утворення та накопичення відходів, передусім багатотоннажних;
- підвищення рівня використання відходів, насамперед тих, що можуть дати значний ефект, але використовуються недостатньо;
- зменшення шкідливого впливу на природу, передусім особливо небезпечних відходів;
- урахування ресурсної цінності відходів, в першу чергу задоволення потреб економіки України, зокрема, імпортозаміщення та збільшення експорту;
- урахування характеру утворення відходу (міжгалузевий, між-регіональний, в окремих регіонах та територіях), в перш за все, найбільш масштабних;
- наявність апробованих та відпрацьованих технологій і устаткування, передусім високоефективних та вже готових до впровадження;
- зменшення частки бюджетного фінансування в загальному обсязі потреб на фінансування проектів, насамперед за рахунок коштів підприємств та вітчизняних або іноземних інвесторів.

Виходячи з основних цілей та завдань до програми також включені заходи, що вже реалізуються, з метою сприяння їх успішному завершенню.

Загальним критерієм формування програми в цілому має бути такий підбір заходів, і завдань, що забезпечить максимально можливий економічний, ресурсозберігаючий та природоохоронний ефект протягом терміну її реалізації.

Для успішного вирішення проблеми використання відходів у програмі також передбачається врахування загальнодержавних, регіональних та галузевих інтересів шляхом залучення до її розробки представників усіх зацікавлених органів галузевого і регіонального управління, Національної та галузевих академій наук України.

Безумовно, одночасно неможливо профінансувати всі, навіть особливо ефективні, проекти. Тому передбачається це здійснювати за етапами і поступово, починаючи з окремих проектів, частка з яких після апробації та підтвердження високої ефективності мають бути протиражовані у виробництві.

Для запобігання неефективним витратам коштів, своєчасного виявлення проектів, реалізація яких стає недоцільною, та включення нових перспективних проектів до програми, передбачено постійний контроль за її виконанням та щорічне коригування складу завдань і заходів. Це передбачає налагодження системи оперативного отримання та обробки інформації про виконання програми з використанням сучасних інформаційних технологій (моніторингу).

Серед основних наслідків впровадження програми передбачені: розширення асортименту і збільшення обсягів виробництва продукції з відходів, збереження первинних мінерально-сировинних та паливно-енергетичних ресурсів, підвищення частки використання відходів у виробництві, зменшення загальних обсягів утворення і накопичення відходів, а також негативного їх впливу на навколишнє середовище.

Досягнути головну мету програми, реалізувати її цільові настанови та врахувати визначені вимоги неможливо в стислі строки й одночасно в усіх галузях і регіонах України. Реалізація програми реально можлива в терміни, зумовлені етапами структурної перебудови економіки України, та в комплексі всієї системи природокористування та екологічної безпеки, з чітким визначенням послідовності у ліквідації кризових економічних і екологічних ситуацій, а також оцінку реальних економічних можливостей держави.

Виконання програми передбачається в два етапи. На першому етапі планується створення умов та засобів (правових, економічних, організаційних, науково-технологічних та ін.), які забезпечують обов'язкову і економічно обґрунтовану утилізацію відходів усіма суб'єктами господарювання з широким використанням вироблених з відходів вторинних матеріалів та енергетичних ресурсів на підприємствах незалежно від форм власності. Крім того, на цьому етапі необхідно вжити конкретні заходи щодо зростання обсягів відходів, які

можна використати для завантаження виробничих потужностей, удосконалення технологій (з розробкою і впровадженням нових технологічних процесів і устаткування) орієнтованих на широке використання вторинних ресурсів, вироблених з відходів. Таким чином, на першому етапі реалізації програми створюються науково-технічні передумови для впровадження принципово нових технологій, на базі яких переважно реалізуватиметься програма на другому етапі. Завдання і заходи, які передбачено реалізувати на другому етапі, зорієнтовані на широке впровадження мало- та безвідходних технологій ресурсоспоживання. Перехід від першого до другого етапів має відбуватися повільно з відповідним коригуванням програми.

У результаті виконання першого і другого етапів програми буде створена система збалансованого управління процесами раціонального використання відходів виробництва і споживання, яка має стимулювати як відновлення природних властивостей довкілля, так і ефективне використання відходів у виробництві продукції.

Програма формувалася шляхом отримання від міністерств, відомств, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій, Національної та галузевих академій України, підприємств і організацій різних форми власності не тільки конкретних пропозицій щодо заходів, а й матеріалів аналізу, техніко-економічних розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування необхідності і доцільності їх включення до програми. До програми на момент її затвердження включено 158 заходів, в тому числі 117 - з використання відходів та 41 - щодо реалізації програми.

Досвід початку реалізації даної програми, незважаючи на значні проблеми, що існують у державному бюджетному фінансуванні, дає змогу оцінити її як ефективний засіб реалізації державної політики в ресурсозбереженні і охороні природного середовища в сучасних умовах переходу до ринкової економіки та один з найперспективніших шляхів вирішення проблеми раціонального використання ресурсів в Україні.

Реалізація програми повністю відповідає завданням Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 рр. стосовно забезпечення економічної та екологічної безпеки, зокрема формуванню збалансованої системи природокористування та екологізації технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті [28].

На рис. 6.1 наведена концептуальна структура інформаційно-методичного ресурсу поводження з відходами, який має бути складовою загальнодержавного інформаційного середовища, а також інформаційною базою для розвитку і вдосконалення системи поводження з відходами.

Така структура базується на положеннях Закону України “Про відходи” (від 5 березня 1998 р. №187/98-ВР), має характер відкритої дворівневої системи і може розвиватися шляхом доповнення нових блоків проблем та завдань, зміни їх змісту, збільшення рівнів відображення. Вона дає змогу систематизувати розроблення і оновлення (вдосконалення, уточнення) нормативно-правової бази щодо поводження з відходами.

6.3. Концептуальне визначення напрямів діяльності в Чорнобильській зоні та шляхів удосконалення її правового забезпечення

6.3.1. Концептуальні засади діяльності в Чорнобильській зоні

Посилення екологічної безпеки держави є одним з пріоритетних напрямів реалізації першочергових заходів, визначених у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки”. Для України, яка пережила Чорнобильську катастрофу, ліквідація наслідків якої і зараз не втратила актуальності, забезпечення екологічної безпеки є найважливішим. Тому серед стратегічних завдань держави передбачено гарантування екологічної безпеки ядерних об’єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

У зв’язку із цим існує нагальна потреба у прийнятті нової Концепції діяльності в Чорнобильській зоні (далі - Концепція), яка б відповідала стратегічним завданням розвитку держави. Далі в монографії під Чорнобильською зоною будемо розуміти Зону відчуження і зону безумовного (обов’язкового) відселення на території України. Проект вищезазначеної Концепції розроблено спільними зусиллями державного департаменту - Адміністрації зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення у складі МНС України (далі - Адміністрація Зони) та Української Академії державного управління при Президенті України (під науковим керівництвом автора даної роботи) із залученням зацікавлених міністерств, відомств, установ та організацій [92-94].

У процесі розробки Концепції використані сучасні підходи програмно-цільового управління, а саме:

- вона органічно вписується в дерево цілей, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр., і деталізує напрями та завдання в конкретній сфері діяльності - ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, зокрема в Зоні;

- в її основу покладено метод інтеграції дерева цілей і дерева діяльності, зокрема, для Зони як об'єкта управління та Адміністрації Зони як суб'єкта управління;
- вона фактично являє собою вибрану модель розвитку діяльності в Зоні;
- в ній передбачено зосередження ресурсів на пріоритетних напрямках та видах робіт;
- при її формуванні використано метод колективних експертних оцінок;
- передбачена поетапна реалізація Концепції виходячи із завдань забезпечення необхідного рівня екологічної безпеки та соціально-економічного розвитку Зони;
- структура Концепції побудована з урахуванням схеми дерева цілей діяльності в Зоні.

Об'єкт управління (Зона), на розвиток діяльності в якому спрямована Концепція, - це частина території України, найбільш забруднена радіонуклідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, з особливою формою управління, землі якої вилучені з господарського обігу, віднесені до категорії радіаційно небезпечних і відмежовані від суміжних територій. У Зону об'єднані дві окремі території, визначені законом України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" [184]. Перша з них - це територія, з якої проведена евакуація населення у 1986 р. і яка дістала назву зони відчуження. Вона віднесена до радіаційно небезпечних і передана Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України) у постійне користування для вжиття заходів щодо ліквідації наслідків аварії (ЛНА) на ЧАЕС та реабілітації її земель. Пізніше, після відселення жителів і припинення дії місцевих рад, до зони відчуження була приєднана частина території зони безумовного (обов'язкового) відселення з радіаційно небезпечними землями.

Друга з них - зона безумовного (обов'язкового) відселення - це територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від $15,0 \text{ Ки/км}^2$ (555 кБк/м^2) і вище, або стронцію від $3,0 \text{ Ки/км}^2$ (111 кБк/м^2) і вище, або плутонію від $0,1 \text{ Ки/км}^2$ ($3,7 \text{ кБк/м}^2$) та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити $5,0 \text{ мЗв}$ ($0,5 \text{ бер}$) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період.

Радіоактивне забруднення Зони внаслідок можливого виносу радіоактивних речовин за її межі становить певну потенційну небезпеку для України через своє географічне положення: ця територія

розміщена у верхній частині водозбірного басейну основної водної артерії України - р. Дніпра. Найбільш радіаційно небезпечними у Зоні є об'єкт "Укриття", пункти захоронення і тимчасової локалізації радіоактивних відходів, став-охолоджувач ЧАЕС, лівобережна заплава р. Прип'яті. Причому основна маса радіонуклідів зосереджена в об'єкті "Укриття". За оцінками фахівців, основними шляхами міграції радіонуклідів за межі Зони є водний річковий стік (до 85% від загального обсягу міграції радіонуклідів за межі Зони) та повітряне (вітрове) перенесення (до 15% із збільшенням до 20% у випадку лісових пожеж).

Динаміка зміни виносу радіонуклідів з водами р. Прип'ять у Київське водосховище за останні роки свідчить про певну його стабілізацію і тенденцію до зменшення. Істотне винесення радіоактивних речовин за межі Зони може реалізуватися лише у випадку екстремальних погодних умов (повені, урагани, смерчі тощо). Проте поки ще не досягнуто суттєвого поліпшення радіоекологічного стану враженої території в Зоні, її повна безпека для людей і навколишнього середовища. Тому головною метою діяльності в Зоні залишається ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи та мінімізація екологічної небезпеки Зони для населення України з наступним переведенням її в екологічно безпечний стан на всіх етапах утримання.

У Зоні численні підприємства, установи і організації виконують величезний обсяг робіт, спрямованих на мінімізацію наслідків Чорнобильської катастрофи в Зоні та її утримання, вироблення електроенергії (до зупинення ЧАЕС у 2000 р.) і виробництво іншої товарної продукції, не забороненої чинним законодавством. Управління в Зоні здійснює Адміністрація Зони, виходячи з Концепції програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи, Концепції діяльності в Зоні, щорічних Комплексних програм ЛНА, а також чинного законодавства щодо Зони.

Важливу роль у цьому відіграє Концепція діяльності в Зоні. Вона є стратегічним документом, який визначає шляхи довгострокового утримання Зони та пріоритетні напрями, що забезпечують зниження рівня екологічного ризику та мінімізацію її впливу на радіоекологічну обстановку і здоров'я населення України. Стратегія діяльності в Зоні базується на результатах узагальнення фактичних даних та висновках вітчизняних і міжнародних науково-дослідницьких робіт, пов'язаних з вивченням стану об'єктів, що містять радіоактивні матеріали, і природного середовища Зони, враховуючи прогнози ймовірних екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи.

Строки реалізації загальної стратегії діяльності в Зоні зумовлюються технічними та економічними можливостями і плануються в два етапи. На першому етапі (2000-2004 рр.) здійснюється реалізація заходів, передбачених Концепцією програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи, функціональне районування території

Зони виходячи із доцільності розподілу її території на кілька функціональних частин (територій) відповідно до стратегії її подальшого використання, а саме, промислово, буферну, першочергової реабілітації і загального режиму, а також техніко-економічне обґрунтування першочергових заходів, реалізація яких необхідна протягом наступних п'яти років. На другому етапі (2005-2010 рр.) - реалізуються розроблені на першому етапі заходи, розробляється техніко-економічне обґрунтування і проекти заходів, розрахованих на 10 років, а також виконуються довгострокові заходи, спрямовані на здійснення головної мети діяльності в Зоні, визначеної чинним законодавством.

Концепція діяльності в Зоні містить такі розділи: вступ, загальні положення, стан Зони, прогноз екологічної ситуації в Зоні, засади діяльності в Зоні, управління Зоною, основні заходи щодо реалізації Концепції, а також додаток, у якому наведено перелік законів та нормативно-правових актів, що є нормативно-правовою базою Концепції. В розділі “Стан Зони” наведені загальна характеристика та природні умови Зони, характеризується стан радіоактивного забруднення Зони, обсяг та шляхи міграції радіонуклідів за межі Зони, радіаційно небезпечні об’єкти Зони, сучасний стан діяльності в Зоні та стан вирішення проблеми відселення населення. В розділі “Прогноз екологічної ситуації в Зоні” наведені прогнози загальної екологічної ситуації в Зоні до 2020 р. та міграції радіонуклідів в екстремальних умовах. У розділі “Засади діяльності Зони” визначено мету та принципи діяльності в Зоні, а також конкретизовані перспективні види робіт за напрямками довготривалого утримання території Зони, виробничої діяльності та її функціонального районування, в тому числі щодо наукових досліджень в Зоні, а також реабілітації території. З метою функціонального районування території Зони визначено порядок розмежування та принципи її районування, охарактеризовані основні типи такого районування, а саме: промислова територія, заповідна територія, територія першочергової реабілітації та територія загального режиму, визначені підстави та умови зміни статусу територій Зони, де мешкає населення. В розділі “Управління Зоною” визначені принципи та основні функції управління в Зоні та самою Зоною; наведені механізми забезпечення діяльності в Зоні та контролю за додержанням правового режиму; визначені шляхи вирішення проблем соціального забезпечення працівників, а також перспективні напрями міжнародного співробітництва щодо проблем Зони. В розділі “Основні заходи щодо реалізації Концепції” наведені етапи її реалізації, визначені першочергові заходи, а також механізми реалізації Концепції.

Основними напрямками діяльності в Зоні є:

- захист населення України від радіоактивного опромінення, джерела якого розміщені в Зоні, підтримка бар’єрів радіаційної безпеки Зони, а також радіаційний захист персоналу, що працює в Зоні;

- переведення техногенних об'єктів, що містять радіоактивні матеріали, в контрольований стан;
- обмеження міграції радіонуклідів та зменшення впливу радіоактивного забруднення на навколишнє середовище шляхом ландшафтовідновлення з пріоритетним використанням природних процесів самовідновлення;
- ведення радіоекологічного моніторингу навколишнього середовища в Зоні;
- забезпечення інфраструктури, необхідної для підтримання діяльності і перебування в Зоні, оскільки її сучасна інфраструктура не повністю відповідає сучасним виробничим і соціальним завданням;
- наукові дослідження;
- збереження пам'яток історії та культури, культових споруд і кладовищ.

На рис. 6.2 наведено дерево цілей діяльності в Зоні, а на рис. 6.3 - дерево цілей державно-управлінської діяльності щодо Зони.

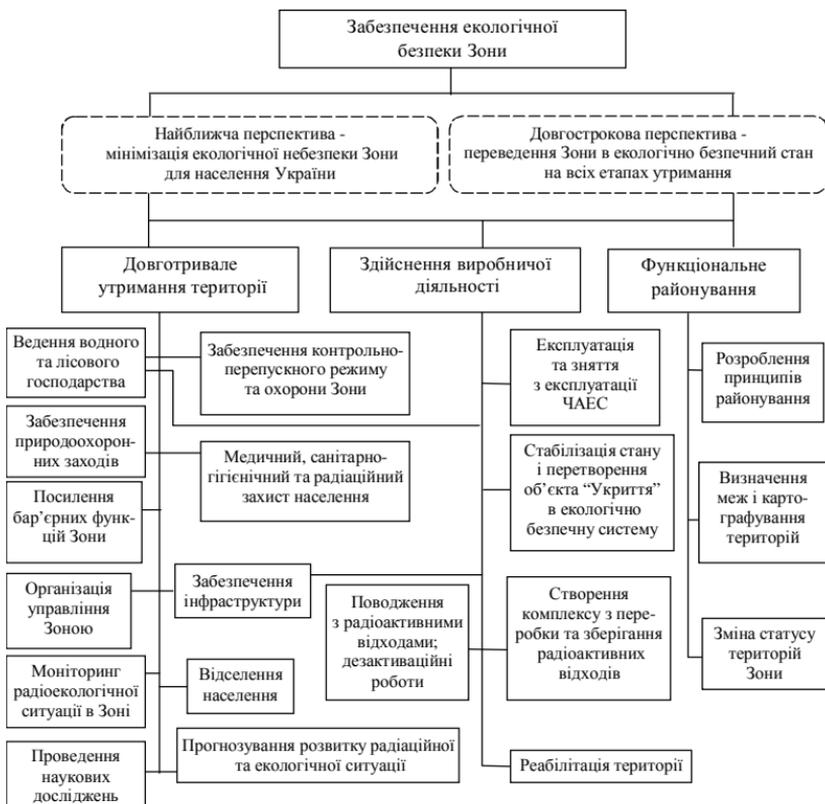


Рис. 6.2. Дерево цілей діяльності в Зоні



Рис. 6.3. Дерево цілей державно-управлінської діяльності щодо Зони

Структурування цілей і проблем проведене на основі фактичного стану діяльності в Зоні та перспектив її подальшого розвитку. При цьому враховано прогноз щодо Зони, який базується на результатах узагальнення фактичних даних та висновках науково-дослідних робіт, пов'язаних із вивченням стану об'єктів Зони, а також прогнозів імовірних екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема на висновках:

- про відносну стабільність радіоекологічної ситуації в Зоні і прилеглих до неї ріках та водоймищах Дніпровського каскаду;
- про можливість самовідновлення територій з урахуванням ландшафтних та природних умов Зони;
- про необхідність подальшого вдосконалення медичних, санітарно-гігієнічних заходів та заходів щодо радіаційного захисту персоналу і населення;
- про існування реальних технічних можливостей для перетворення об'єктів, що містять радіоактивні матеріали, в екологічно безпечні системи і переведенні локалізованих в них матеріалів у стан, що обмежує надходження радіонуклідів у біосферу.

Діяльність у Зоні має бути спрямована на мінімізацію екологічної небезпеки Зони для населення України з урахуванням екстремальних природних ситуацій, імовірних в умовах регіону, в тому обсязі, в якому це можливо і економічно виправдано. В Зоні допускається виконання лише тих робіт, які не погіршують радіоекологічну обстановку, забезпечують підвищення рівня вивченості її природно-техногенного комплексу і не перешкоджають раціональному використанню території в майбутньому. Однією із суттєвих вимог є обмеження до обсягів радіаційно небезпечних робіт і чисельності персоналу в Зоні до мінімально необхідних та аналітично обґрунтованих, виходячи з принципу виправданості, за яким такі роботи не повинні здійснюватися, якщо шкода від них перевищує користь. Будь-яка діяльність у Зоні щодо покращання радіоекологічної обстановки має здійснюватися з максимальним використанням природних факторів і мінімальним втручанням у природне середовище.

Сучасним підходом до забезпечення достатнього рівня безпеки в Зоні за наявності радіаційно небезпечних об'єктів є посилення природних та техногенних захисних функцій Зони шляхом зміцнен-

ня та підтримки бар'єрів безпеки. Суть даного підходу - в створенні бар'єрів на природних (повітряному, водному, біологічному) та техногенних (транспортних) шляхах міграції радіонуклідів із Зони з метою зменшення їх впливу на населення і навколишнє середовище України, а також на персонал Зони. Одним з найбільш відомих прикладів створення бар'єра поширенню радіонуклідів є захисна оболонка об'єкта "Укриття".

На сьогодні бар'єрні властивості природно-техногенного комплексу Зони є досить ефективними. Але від їх надійності залежить ступінь небезпеки Зони, оскільки в Зоні ще залишається майже 97% радіонуклідів зруйнованого реактора, які переважно зосереджені навколо ЧАЕС.

Серед основних завдань посилення захисних функцій Зони такі:

- підтримка бар'єрів радіаційної безпеки в Зоні в цілому з метою обмеження та поступового зменшення виносу радіонуклідів за її межі;

- зміцнення внутрішніх бар'єрів безпеки об'єкту "Укриття", пунктів локалізації РАВ, водоохоронних споруд, забруднених лісів та інших природних систем, радіаційний захист персоналу в Зоні;

- підвищення ефективності планування та виконання робіт щодо створення бар'єрів радіаційної безпеки з урахуванням критичних шляхів міграції радіонуклідів за межі Зони;

- розробка та вдосконалення системи моніторингу бар'єрних функцій природних елементів Зони;

- удосконалення нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення бар'єрної функції Зони.

За рішенням керівництва України передбачене виведення у 2000 р. ЧАЕС з експлуатації та її подальше переведення в екологічно безпечну систему.

Важливим завданням є визначення перспектив діяльності в Зоні, у зв'язку з чим все більшого розуміння набуває проблема реабілітації забруднених територій. Її вирішення передбачає вжиття комплексних заходів щодо радіаційного, екологічного, медичного, соціально-економічного і правового захисту населення, яке проживає на вказаних територіях. Отримані на сьогодні науково-практичні результати дають змогу зробити висновки про можливість реабілітації частини території Зони на основі застосування екологічно чистих технологій природокористування. Починати це слід з узагальнення існуючого вітчизняного і світового досвіду, концептуального визначення перспективних напрямів робіт, підготовки до практичної апробації вибраних методів та технологій.

Діяльність у Зоні, вибір її напрямів, раціональних форм та обсягів пов'язана з багатьма труднощами. По-перше, об'єктивно склалася унікальна ситуація та практично відсутній зарубіжний досвід

з ліквідації техногенної катастрофи такого масштабу і характеру. По-друге, вплив катастрофи виявився багатовекторним та комплексним, він стосується не тільки екології та промислової технології, а й соціальної, економічної, гуманітарної та політичної сфер. По-третє, подолання наслідків катастрофи хронологічно збіглося з радикальними соціальними, економічними та політичними перетвореннями в суспільстві.

Взаємодія перелічених факторів реально потребує вирішення численних проблем, найбільш відчутною з яких є обмежені ресурси країни. Тому важливою складовою і однією з головних умов ефективної діяльності в Зоні є, з одного боку, правильний розподіл цих ресурсів у часі, що досягається шляхом прогнозування і планування, а, з другого - залучення міжнародної фінансової, наукової та технологічної допомоги.

Ураховуючи важке економічне становище країни, МНС України та Адміністрація Зони вживають низку першочергових заходів, щодо більш ефективного використання бюджетного фінансування Зони, серед яких:

- оптимізація організаційної структури виробничо-господарського комплексу Зони;
- оптимізація чисельності персоналу, зокрема зменшення планових витрат та чисельності персоналу, задіяного на виконанні робіт з утримання інфраструктури;
- залучення інвестицій та своєчасне проведення тендерів з метою економії бюджетних коштів.
- збільшення питомої ваги фінансування пріоритетних напрямів робіт через підприємства основної діяльності;
- нарощування обсягів фінансування на технічне переоснащення виробництва.

Велика зацікавленість урядів розвинутих країн та міжнародних організацій у вирішенні проблеми об'єкта "Укриття", зокрема участі в наукових дослідженнях та технологічних розробках, насамперед пояснюється розумінням того, що: а) невирішення багатопланової проблеми об'єкта "Укриття" ставить під сумнів подальше функціонування атомної енергетики; б) у випадку руйнування об'єкта "Укриття" існує реальна небезпека забруднення радіонуклідами близьких до нього територій як в Україні, так і за її межами. Разом з тим територія Зони являє собою один з небагатьох природних полігонів для досліджень радіоактивного впливу на довкілля.

Міжнародне співробітництво здійснюється у формі окремих програм і проектів переважно за трьома напрямками: з перетворення об'єкта "Укриття" в екологічно безпечну систему, проведення наукових досліджень на об'єкті та експериментальних радіоекологічних досліджень на території Зони. Воно супроводжується численними урядовими рішеннями та міжнародними переговорами, найбільш

важливим результатом яких на сьогодні є створення Міжнародного чорнобильського фонду “Укриття” та започаткування практичних робіт на об’єкті за міжнародної фінансової підтримки. Основні країни-донори, це, насамперед країни Великої сімки. В наукових дослідженнях в Зоні активну участь беруть іноземні фахівці з Бельгії, Великобританії, Греції, Данії, Ірландії, Іспанії, Канади, Німеччини, Республіки Білорусь, Росії, Франції, Швейцарії, Швеції та ін.

На завершення ще раз нагадаємо, що внаслідок наявності ризиків, пов’язаних з негативними впливами наслідків Чорнобильської аварії на здоров’я людей і навколишнє середовище, комплекс проблем Зони перебуває під постійною увагою керівництва держави.

6.3.2. Аналіз та вдосконалення чинної правової бази Чорнобильської зони

Вплив на українське суспільство Чорнобильської катастрофи виявся комплексним та довготривалим. Можна без перебільшення стверджувати, що її наслідки перетворились на постійно діючий фактор національного життя, який зумовив об’єктивну потребу в здійсненні комплексу економічних, фінансових, організаційних та інших заходів, серед яких чільне місце посідає нормативно-правове забезпечення робіт з ліквідації наслідків катастрофи та управління територіями, які зазнали радіоактивного забруднення, зокрема Зони відчуження і зони безумовного (обов’язкового) відселення. Удосконаленню нормативно-правового регулювання процесів та діяльності, які є наслідками Чорнобильської катастрофи, приділяється увага практично з моменту виникнення новітньої української державності.

У межах цього напрямку на замовлення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи України колективом фахівців Української Академії державного управління при Президентові України під науковим керівництвом автора монографії була виконана науково-дослідна робота “Аналіз діючої правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного (обов’язкового) відселення та розроблення пропозицій щодо її удосконалення” [95; 97].

Ця робота виконана в плані реалізації Концепції діяльності в Чорнобильській зоні, одним з основних положень якої є необхідність удосконалення нормативно-правової бази Зони (НПБ). Об’єктом дослідження обрана чинна нормативно-правова база, яка регламентує діяльність у Зоні, а предметом - аналіз сучасного стану правового регулювання такої діяльності. Мета дослідження полягала у виявленні недоліків та протиріч чинної НПБ Зони і розробці конкретних пропозицій щодо її вдосконалення.

В основу дослідження покладене відображення нормативно-правових баз як систем, що регламентують певні види діяльності,

на підставі чого пропонується оригінальний підхід до систематизації законодавства. Традиційними підходами до цієї проблеми є інкорпорація і кодифікація, які на сьогодні також доповнює консолідація [177; 185]. **Інкорпорація** - це об'єднання в одному збірнику за певним критерієм (наприклад хронологією, алфавітом, галузями права, суб'єктами правотворчості) чинних нормативно-правових актів, при якому в зміст цих актів не вноситься ніяких змін. **Кодифікація** - це спосіб систематизації законодавства, який полягає в змістовній переробці й узгодженні певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом регулювання. В процесі кодифікації змінюються і скасовуються старі юридичні норми, встановлюються нові, заповнюються прогалини в праві, усуваються суперечності між нормами. Кодифікація завжди здійснюється компетентними органами і затверджується відповідними правовими актами. В результаті її створюються кодекси, статuti, закони. За характером вона може бути галузевою, міжгалузевою, спеціальною. **Консолідація** - це об'єднання в одному нормативно-правовому акті кількох чинних.

На відміну від традиційних підходів, які більше орієнтовані на традиційні галузі права (наприклад цивільне право, кримінальне право, адміністративне право тощо), пропонується підхід до систематизації законодавства на основі виділення проблемно-орієнтованих сфер діяльності, що підлягають правовому регулюванню, і створення відповідних проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз. Такий підхід дає змогу сконцентруватися на конкретній сфері діяльності, виділити її основні та другорядні цілі і ланки, визначити і розподілити пріоритети в створенні або вдосконаленні проблемно-орієнтованої НПБ, сформулювати механізми забезпечення її реалізації або введення в дію пакета найбільш важливих документів.

Відповідно до розглянутого підходу, а також спираючись на загальновідому методологію системного аналізу, зокрема структурне моделювання, а саме, побудову дерев цілей та проблем з їх подальшою декомпозицією; методи експертних оцінок, методи прийняття рішень, застосована узагальнена методика системного оновлення чинних і створення нових проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз, яка запропонована у даній роботі (див. підрозд. 5.2.2). Ця методика передбачає одночасний паралельний аналіз чинної НПБ шляхом застосування трьох спеціальних методів: формально-логічного аналізу НПБ; ситуаційного аналізу НПБ; правового аналізу нормативно-правових документів. Результати досліджень потім узагальнюються і на підставі цього розробляються пропозиції щодо вдосконалення та розвитку НПБ.

Формально-логічний аналіз передбачає низку етапів, в результаті виконання яких дістаємо ієрархічну структуру проблемно-орієнтованої НПБ, систематизовану за напрямками і видами досліджуваної сфери діяльності, а також за юридичною силою нормативно-правових актів.

Для зручності практичного користування, зокрема наповнення даної структури документами та їх аналізу, застосовуються узагальнені форми - нормограми. Кожному виду діяльності відповідає окрема нормограма. Для формально-логічного аналізу НПБ Зони використана нормограма, фрагмент якої стосовно виробничої діяльності в Зоні показано на рис. 6.4. Розроблені форми нормограм заповнюються на підставі наявності нормативно-правових документів і ступеня вирішення за їх допомогою питань правового регулювання досліджуваної сфери діяльності. Кожна з нормограм включає певну частину нормативно-правових документів, а сукупність нормограм є, фактично, відображенням структури (моделлю) чинної проблемно-орієнтованої НПБ. Незаповнений документами простір даної моделі, особливо на рівні законів, дає підстави робити висновки про необхідність удосконалення та розвитку даної НПБ.

Ситуаційний аналіз здійснюється методами експертних оцінок (як індивідуальних, так і колективних) з метою виявлення прогалин та суперечностей у чинній проблемно-орієнтованій НПБ в процесі її практичного застосування. Опитування експертів проводиться в кілька етапів. Воно поєднує в собі як індивідуальні опитування за допомогою анкет, так і колективні методи типу “мозкового штурму” та комісій.

На першому етапі формально-логічного аналізу НПБ діяльності в Зоні були розроблені анкети експертного опитування для виявлення пропозицій щодо вдосконалення НПБ, визначення остаточного переліку нормативно-правових актів, що регулюють кожний з видів діяльності, а також проблем, які виникають при застосуванні норм цих документів. Такі анкети розроблялися на основі ієрархії видів діяльності в Зоні. При цьому основна увага приділялась насамперед проблемам, які виникають у діяльності відповідних суб'єктів Зони внаслідок застосування чинної НПБ; тим питанням цієї діяльності, які опинились поза межами правового регулювання; оцінці ступеня ефективності застосування діючих нормативно-правових актів. На другому етапі для проведення опитування були визначені перелік організацій та експерти з числа керівників та працівників Адміністрації Зони, підприємств та установ, що працюють в Зоні. На третьому етапі проведено два тури анкетного опитування з уточненням змісту анкети за результатами першого туру. Обробка результатів анкетування виявила потребу в безпосередніх зустрічах з експертами для уточнення правових проблем та узгодження думок експертів. Відповідно до цих завдань було проведено опитування безпосередньо в організаціях Зони. На четвертому етапі результати опитування були піддані аналітичній обробці за результатами якої було складено перелік протиріч між вимогами діяльності в Зоні та її нормативно-правовим забезпеченням.

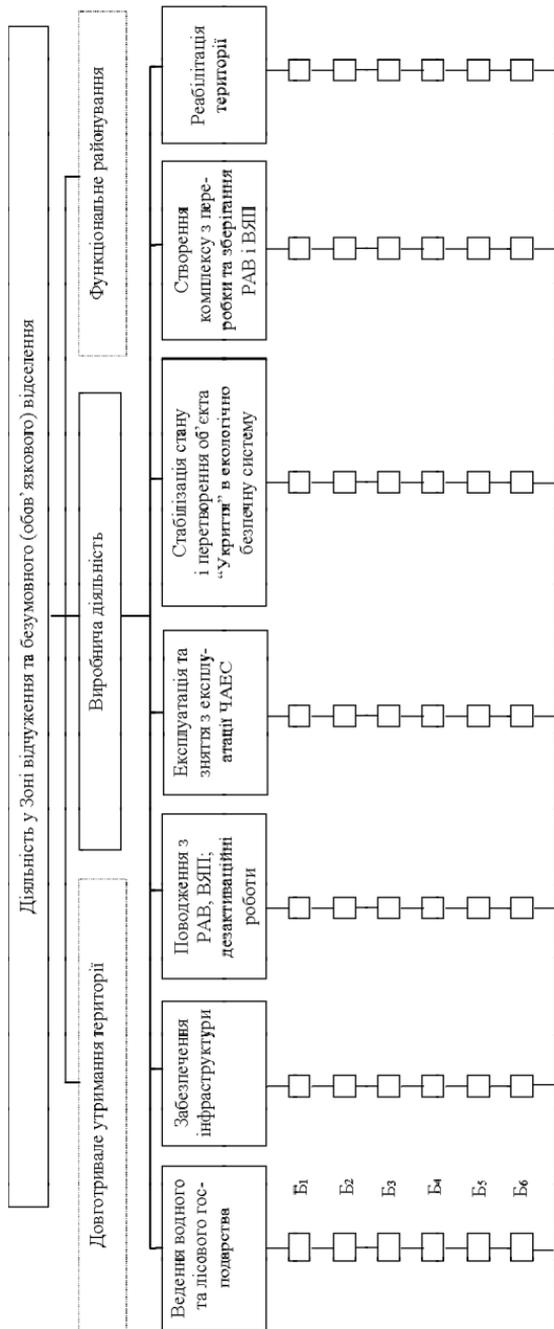


Рис. 6.4. Нормограма виробничої діяльності в Зоні:

Б₁ - Конституція України, конституційні закони України, Б₂ - звичайне та спеціальне законодавство; Б₃ - ратифіковані міжнародні угоди та договори; Б₄ - нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України); Б₅ - нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; Б₆ - інші нормативно-правові акти; РАВ і ВЯП - відповідно радіоактивні відходи та відходи ядерного палива

Правовий аналіз документів проводиться методами аналітичної експертної оцінки фахівцями-юристами з метою вивчення чинних нормативно-правових документів для виявлення недосконалих, недійсних або нездійсненних документів (актів) з погляду норм права та виявлення внутрішніх суперечностей та невідповідностей чинної НПБ, а також її гармонізації з міжнародними нормами права і законодавством України.

Застосування наведеної методики для аналізу НПБ діяльності щодо Зони дало змогу:

- систематизувати чинну НПБ;
- виявити в ній суперечності та прогалини;
- визначити необхідний та достатній склад НПБ;
- визначити напрями та розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення і розвитку чинної НПБ діяльності стосовно Зони.

За основу систематизації чинної НПБ були взяті дві структурні схеми - дерева цілей діяльності в Зоні та державно-управлінської діяльності щодо Зони, які були сформовані на базі проекту Концепції діяльності на території Зони (див. рис. 6.2-6.3). Чинна НПБ систематизована шляхом суперпозиції ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на дерево цілей діяльності в Зоні, тобто шляхом віднесення цих актів до конкретних видів діяльності та робіт у Зоні.

У результаті аналізу чинної НПБ діяльності щодо Зони в ній виявлено низку суперечностей та прогалин, а саме:

- невизначеність адміністративно-територіального статусу території, що перебуває під управлінням Адміністрації Зони;
- нормативно-правову невідповідність прав Адміністрації Зони та покладених на неї обов'язків щодо її адміністративної компетенції;
- відсутність нормативно-правової регламентації зворотної передачі земель з-під управління Адміністрації Зони до загальної компетенції;
- невизначеність статусу об'єкта "Укриття" як ядерного або джерела іонізуючого випромінювання;
- правову недосконалість статусу і, як наслідок, оподаткування підприємств у Зоні;
- недосдатність правових гарантій деяких видів діяльності та соціального захисту персоналу в Зоні;
- недостатню вирішеність питань відповідальності за правопорушення в Зоні;
- невизначеність механізму створення, наповнення та використання Фонду поводження з радіоактивними відходами;
- недосконалість вирішення питань оподаткування міжнародних інвестицій у Зону;
- невизначеність обов'язкового переліку регламентних робіт з нерадіаційного моніторингу в Зоні;

- складність і необхідність спрощення процедури одержання дозволів на лісогосподарські роботи в Зоні;
- відсутність єдиної нормативної бази уніфікації методів аналізу, загальних правил створення і ведення баз даних, картографування екологічної інформації, стандартних технологій з використанням геоінформаційних систем тощо.

Згідно з рекомендаціями щодо розвитку нормативно-правових баз, наведеними у підрозд. 5.3 монографії, визначено необхідний та достатній склад НПБ діяльності щодо Зони. Вихідним положенням такого структурування НПБ є те, що будь-яка проблемно-орієнтована НПБ є складною системою, в якій можна виділити три найбільш значні рівні з погляду забезпечення виконання нею своїх функцій. Базовим рівнем у цій структурі є системоутворюючі акти (функціональне ядро), без яких дана НПБ неспроможна виконувати свої регулюючі функції. Надбудовою над цим рівнем є сукупність нормативно-правових актів, необхідних для правового забезпечення основних видів досліджуваної сфери діяльності, виходячи з її призначення (необхідний склад нормативно-правових документів). Цей рівень, однак, не забезпечує правове врегулювання низки питань щодо об'єкта дослідження. Потрібне сформуванню ще один рівень - достатній склад нормативно-правових документів, який би забезпечував таке врегулювання.

Застосування такого підходу до структурування НПБ діяльності щодо Зони виявило, що її функціональне ядро можна вважати створеним. Це Конституція України, Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Положення про державний департамент - Адміністрацію зони відчуження та зони обов'язкового (безумовного) відселення у складі МНС України.

На особливу увагу серед цих документів заслуговує Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", який фактично виконує роль системоутворюючого акта в структурі НПБ. Він ілюструє вдалий підхід до формування основного правового документа щодо правового врегулювання проблемно-орієнтованих сфер діяльності, оскільки є законом прямої дії та допомагає уникнути розробки численних підзаконних нормативно-правових актів. Цей закон є проблемно-орієнтованим документом, який загалом охоплює найважливіші проблеми діяльності щодо Зони. Відпрацьовано досить ефективний механізм удосконалення нормативно-правової бази через удосконалення цього закону шляхом систематичного внесення змін та доповнень до нього.

Крім функціонального ядра НПБ включає численні нормативно-правові документи. Їх зіставлення з основними завданнями діяльності щодо Зони дає змогу зробити висновок про те, що чинна НПБ в основному врегульовує напрями діяльності та найважливіші сучасні проблеми, які виникатимуть найближчим часом, тобто необхідний склад досліджуваної НПБ також можна вважати сформованим.

Проте ліквідація наслідків Чорнобильської аварії передбачає зміни в структурі та масштабах діяльності в Зоні, вжиття нових та припинення неефективних економічних, технічних, фінансових, організаційних та інших заходів. Це призвело до виникнення в правовому полі низки серйозних недоліків та внутрішніх суперечностей. Тільки після розробки і введення в дію документів щодо правового вирішення цих проблем склад НПБ можна вважати достатнім.

Аналіз стану чинної НПБ діяльності щодо Зони дав змогу визначити основні напрями та розробити пропозиції щодо вдосконалення та розвитку. Серед таких напрямів можна виділити:

- формування достатнього складу законів, а також нормативно-правових актів вищих органів центральної влади для врегулювання основних напрямів та видів робіт щодо Зони;
- розроблення, впровадження і системна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу діяльності щодо Зони з обов'язковим включенням до його складу даної НПБ;
- моніторинг стану НПБ діяльності щодо Зони, зокрема проблем у Зоні, які потребують правового врегулювання, і результатів впровадження всіх нормативно-правових документів щодо Зони.

З метою створення достатнього складу НПБ Зони суттєвого вдосконалення та розвитку на сьогодні потребують ті частини НПБ, які регулюють:

- діяльність щодо управління Зоною;
- охорону праці та соціальний захисту людей, які працюють у Зоні;
- фінансово-економічну діяльність підприємств Зони;
- діяльність щодо виведення ЧАЕС з експлуатації та перетворенню об'єкта "Укриття" в екологічно-безпечну систему;
- поводження з радіоактивними відходами;
- деякі аспекти ведення лісового та водного господарства, виконання наукових досліджень в Зоні.

За результатами роботи вже внесені деякі конкретні пропозиції стосовно проектів документів (нормативно-правових актів і супровідних матеріалів), зокрема законопроекти щодо внесення змін до Закону України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" (ст. 8 та ст. 12), а також проекти постанов Кабінету Міністрів України з питань удосконалення діяльності в Зоні та управління нею. Розроб-

лено також рекомендації щодо внесення змін до Кримінального та Адміністративного кодексів України, прийняття Концепції діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення на території України, деяких інших нормативно-правових документів.

Ураховуючи те, що виробничо-господарський комплекс Зони постійно розвивається, відповідна законодавчо-нормативна база має відображати ці зміни. Тому виникає нагальна потреба в систематичному вивченні та вдосконаленні чинної НПБ стосовно подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, в тому числі тієї її частини, що стосується Зони. Значну допомогу в цьому можуть надавати самі підприємства Зони, які безпосередньо стикаються з недосконалостями чинного правового поля. Оскільки на сьогодні така співпраця майже не налагоджена, цьому питанню доцільно приділити першочергову увагу.

Крім того, ефективне управління діяльністю, що постійно змінюється, за допомогою законодавчо-нормативних інструментів вимагає, щоб розвиток НПБ випереджав зміни в об'єкті правового регулювання. Як показує світовий та вітчизняний досвід, це досягається шляхом планування нормотворчості, яке має стати постійним. Таке планування вимагає науково-обґрунтованих підходів, які базуються на використанні сучасних технологій нормотворчості на всіх її етапах з метою прискорення розробки та підвищення якості нормативно-правових актів. Зокрема, можливе застосування проблемно-орієнтованого підходу та розробленої на його основі узагальненої методики системного оновлення чинних і створення нових НПБ, яка апробована при дослідженні нормативно-правового регулювання діяльності в Зоні.

У щорічних комплексних програмах робіт з ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС в Зоні необхідно передбачити заходи щодо моніторингу діючої НПБ діяльності в Зоні та відповідності нових нормативно-правових документів ситуації і потребам Зони, а також щодо подальшого цілеспрямованого розвитку і вдосконалення такої нормативно-правової бази. Координацію такої роботи доцільно покласти на один з функціональних підрозділів Адміністрації Зони або на одну з підпорядкованих їй організацій у Зоні.

6.4. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень

Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень - одна з основних умов ефективного державного управління. Відповідний аналіз передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш

прості складові, встановлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, завдяки яким міркування щодо вибору рішень стають доказовими. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів такої роботи привело до створення у вищих та центральних органах державної влади спеціальних структурних підрозділів - аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо.

Аналітична робота в апараті органів державної влади стала обов'язковою. Вона потребує максимального концентрування уваги на певному завданні, досконалого знання предметної області, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів й прийомів аналізу, певного часу тощо. Разом з тим для апаратної роботи характерні численні і різноманітні завдання, які виконує одночасно незначна кількість працівників, а також стислі строки підготовки рішень (обмеження у часі). Якщо до цього ще додати фактор значної плинності працівників апарату внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що в останні роки спостерігається в Україні, то можна дістати досить повне уявлення про основні причини, через які значно знижується якість аналітичної роботи на фоні загального збільшення її обсягу.

Одним з найбільш реальних шляхів вирішення цієї проблеми є створення спеціальних аналітичних служб поза структурами органів державної влади та проведення аналітичних досліджень на замовлення цих органів на договірних умовах такими службами або іншими тимчасовими колективами професіоналів. Типовими прикладами застосування зазначеного підходу є залучення колективів фахівців до організації та проведення виборчих компаній, соціологічних опитувань населення тощо. Основними недоліками такого підходу є втрата оперативності та керованості цим процесом.

У науковій літературі найчастіше аналіз розглядається як прийом наукового мислення, зокрема, загальновідомими є такі його види: формально-логічний, математичний, системний, в тому числі структурно-функціональний і функціонально-вартісний тощо. Останнім часом також іноді окремі види аналізу розглядаються як наукові напрями та комплексні методи досліджень, наприклад у вигляді аналізу політики. Для формування сучасних державно-управлінських рішень (програмно-цільових, нормативно-правових, організаційно-розпорядчих) найбільш широко застосовуються системний аналіз, який спирається на системний підхід, загальну теорію систем та низку дисциплін, зокрема математичних, а також аналіз політики, який трактується як її вивчення та осмислення і базується на численних сучасних методах управління.

За принципами системного аналізу будь-яка складна проблема має розглядатися як система у взаємодії всіх її компонентів. Для

управління цією системою необхідно визначити мету, окремі цілі підсистем, що входять до їх складу, критерії ефективності та найбільш прийнятні способи управління, а також альтернативи досягнення вибраних цілей. Важливою особливістю системного аналізу є комплексний підхід до використання формалізованих та неформалізованих методів і засобів досліджень. Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальноної моделі, що відображає взаємозв'язки реальної ситуації. Технічну базу системного аналізу становлять комп'ютерні інформаційні системи і технології.

Для сучасної концепції аналізу проблем державного рівня характерний багатоетапний комплексний аналіз, який базується на поєднанні системного та ситуаційного підходів, що забезпечує більш ефективно вирішення проблем, оскільки при цьому методи аналізу вибираються залежно від конкретних ситуацій. На першому його етапі, як правило, виконується структурно-функціональний, а на останньому - функціонально-вартісний аналіз, який використовується для перевірки здійсненності рішень.

Серед поширених методів аналізу можна зазначити наступні:

- декомпозицію, тобто розклад на складові частини систем, процесів, проблем, процедур;
- виявлення прямих та зворотних зв'язків між складовими об'єкта аналізу;
- класифікацію, тобто поділ множини на підмножини за певними ознаками;
- редукцію, тобто зведення яких-небудь даних, структури, об'єкта до більш простих;
- оцінювання як систематичне застосування методів дослідження для оцінки елементів об'єкта аналізу;
- формалізацію, тобто відображення результатів мислення в точних поняттях або твердженнях;
- моделювання, тобто дослідження проблем, процесів або систем шляхом побудови та вивчення їх моделей, зокрема, структурних, що відображають взаємозв'язки між елементами об'єкта аналізу, та функціональних, які відображають комплекс функцій об'єкта аналізу та його елементів;
- імітацію, тобто виконання експериментів на моделі реальної ситуації з метою з'ясування, як змінюватиметься ситуація в просторі та часі;
- побудову дерева цілей, що являє собою структуровану, побудовану за ієрархічним принципом сукупність цілей системи, процесу, проблеми, в якій виділені головна ціль (мета) та підцілі нижчих рівнів (першого, другого тощо), а також дерева рішень, яке є схематичним зображенням складного процесу прийняття рішень щодо якого-небудь завдання;

- експертизу, тобто мотивовані висновки або оцінки фахівця-експерта (або фахівців) щодо певного питання, проблеми;
 - визначення та розподіл пріоритетів, тобто першочерговості вирішення проблем стосовно термінів або ресурсного забезпечення;
 - кореляційний аналіз, тобто виявлення взаємного зв'язку, взаємозалежності, співвідношення елементів аналізу; їх імовірнісної або статистичної залежності;
 - інтерполяцію, тобто знаходження проміжних значень параметрів за рядом логічних або статистичних даних;
 - застосування методу екстраполяції, тобто поширення висновків щодо певних аспектів на проблему (процес) в цілому та на майбутній її розвиток;
 - евристичні, тобто спеціальні неформальні методи вирішення завдань, застосовуючи продуктивне творче мислення (евристична діяльність);
 - елімінування, тобто виключення з розгляду ознак, факторів, показників, не пов'язаних з даним процесом, явищем;
 - виділення релевантної інформації для прийняття рішень, тобто даних під конкретне завдання;
 - забезпечення репрезентативності, тобто представницькості цілого (системи, процесу, проблеми) за його частинами. Існують три критерії репрезентативності: статистичний (розрахунок обсягу вибіркової сукупності), ресурсно-економічний (оцінка кадрового забезпечення, вартості досліджень, необхідного часу, методів, що застосовуються тощо) та аналітичний (обмеження на обсяг та деталізацію вибірки з погляду отримання надійних результатів);
 - урахування факторів невизначеності та ризику, тобто ймовірності здобуття певних результатів за умов наявності численних джерел та параметрів впливу на об'єкт аналізу;
 - формулювання умовиводу, тобто розумова дія, що пов'язує думки різного змісту низку посилок та наслідків (індукція, дедукція);
 - застосування логічних прийомів, а саме: індукції (формулювання висновків - від часткового до загального); дедукції (формулювання висновків від загального до часткового); формулювання висновків з понять на підставі тотожності, формальної логіки, за аналогією, від протилежного; виведення норм (більш конкретних з більш загальних);
 - врахування людського фактора.
- Серед сучасних засобів аналізу, широко застосовуються:
- моніторинг, тобто цілеспрямоване спостереження та оцінювання, що обумовлене проблемами та завданнями основної діяльності об'єкта аналізу;
 - використання індикаторів для вимірювання характеристик (параметрів) об'єкта аналізу;

- використання експертних систем, що являють собою комп'ютерні системи, які акумулюють знання експертів, а також деякі фундаментальні знання щодо певної проблемної сфери, передбачають можливість формування логічних висновків та відіграють роль електронних консультантів для осіб, що приймають рішення;

- застосування експериментів, за допомогою яких у визначених та контрольованих умовах досліджуються процеси управління, що безпосередньо впливають на вирішення проблеми.

Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати в процесі добору та атестації працівників аналітичних служб. Базовий перелік видів діяльності, які потребують аналітичного забезпечення на різних етапах існування організації, наведений у табл. 6.1. Такий перелік можна використати при прийомі на роботу та проведенні атестації, зокрема він покладений в основу відповідної тестової системи.

Таблиця 6.1

Загальна характеристика аналітичного забезпечення на рівні організації (підрозділу) центральних органів виконавчої влади

Етапи існування організації (підрозділу)	Види діяльності, які потребують аналітичного забезпечення
1	2
Становлення (або реформування)	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення місця і ролі організації (підрозділу) в інфраструктурі управління • Розроблення та узгодження положення (статуту) про організацію (підрозділ) • Розроблення структури організації, штатного розпису, правил внутрішнього розпорядку, системи документообігу • Розроблення і узгодження посадових інструкцій працівників • Визначення стратегії, розроблення та узгодження концепції діяльності та політики організації (підрозділів) на певний період • Розроблення основних процедур діяльності організації (підрозділів) • Організація колективної системи отримання, первинної обробки та передачі інформації, розроблення відповідних положень, інструкцій
Виконання місії	<ul style="list-style-type: none"> • Підготовка проектів державно-управлінських рішень та інших пропозицій щодо визначення пріоритетів і проведення державної політики у певній сфері діяльності належить до компетенції даної організації (за завданням вищих органів влади або за ініціативою даної організації) • Контроль виконання державно-управлінських рішень у межах компетенції даної організації • Відпрацювання сучасних науково обґрунтованих механізмів забезпечення реалізації стратегії економічного та соціального розвитку країни у сфері своєї діяльності, розроблення заходів щодо їх реалізації

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> • Виявлення можливих загроз національним інтересам та визначення шляхів їх відвернення • Виявлення та розроблення заходів щодо вдосконалення правового регулювання у сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації • Розробка державних (міжвідомчих, регіональних, галузевих) концепцій, програм, проектів та координація їх виконання • Розробка нормативної документації (нормативів, стандартів, положень, інструкцій) у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації • Підготовка документів до різних нарад, засідань колегій, комітетів, комісій, робочих і експертних груп та їх остаточне доопрацювання • Оперативна підготовка довідок на виконання доручень вищих органів державної влади • Підготовка аналітичних та інформаційно-аналітичних записок (біюлетенів, довідок), які містять оцінку стану і змін, а також пропозиції і рекомендації щодо вирішення актуальних проблем та ситуацій у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації • Підготовка сценаріїв та прогнозів розвитку подій, суспільних процесів з напрямів діяльності даної організації (підрозділу) • Підготовка експертних висновків, оцінок з широкого кола питань у сфері діяльності даної організації (підрозділу) • Визначення та ефективне використання в роботі можливостей і форм міждержавного та міжвідомчого спілкування • Підготовка міжнародних договорів та угод у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації • Методичне керівництво у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації • Акредитація, ліцензування певних видів діяльності у межах компетенції даної організації • Постановка завдань досліджень, що координуються даною організацією (підрозділом) • Організація та систематичне планування роботи, звітування про її виконання та внесення необхідних корективів • Висвітлення напрямів та результатів роботи у засобах масової інформації (прес-конференції, інтерв'ю, публікації, тематичні передачі тощо) • Періодичне розроблення нових або оновлення концепцій та процедур діяльності організації (підрозділів) • Підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи організації (підрозділів) з усіх питань її діяльності • Розробка методичного забезпечення діяльності даної організації (підрозділу) • Консультативна допомога органам державного управління з проблем у сфері діяльності даної організації (підрозділу)

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> • Ведення колективного (індивідуального) моніторингу з проблем у сфері діяльності даної організації, підрозділу (експерта) з використанням альтернативних джерел інформації • Щоденний аналіз суттєвих подій, відслідковування та оцінка змін у ситуації, що відбуваються у сфері діяльності даної організації (підрозділу) • Створення та систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу (правова база, методичні матеріали, інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали, освітні програми, реєстри тощо) у безпосередній сфері своєї діяльності
Ліквідація	<ul style="list-style-type: none"> • Упорядкування, підготовка і передача основної та супровідної документації щодо діяльності організації (підрозділу) до відповідальних організацій (підрозділів)

Ефективний аналіз передбачає [110, с. 386-390]:

- глибоке знання проблеми та правового поля, в якому вона вирішуватиметься;
- врахування інтересів усіх зацікавлених впливових сил та реальної ваги останніх;
- уявлення цілісної картини (ситуації), на фоні якої вирішується проблема;
- зосередження уваги безпосередньо на розв'язанні конкретної проблеми;
- формулювання вибору у вигляді політики;
- вибір контрольованих засобів досягнення цілей;
- колективна експертиза, до якої залучатимуться експерти з альтернативними поглядами на проблему;
- здоровий глузд.

У процесі аналізу конкретної проблеми державного рівня можливі різноманітні дії та результати, зокрема:

- вироблення нових знань щодо об'єкта аналізу та факторів впливу на нього;
- виявлення нових питань і проблем, що потребують вирішення;
- синтез моделей (теоретичних, інформаційних тощо) об'єкта аналізу та прогнозування за їх допомогою розвитку процесів у такому об'єкті;
- планування діяльності об'єкта аналізу щодо вирішення проблеми на певну перспективу (довго-, середньо- або короткострокову), зокрема виявлення доцільності тих чи інших цілей та дій, визначення конкретних завдань;
- формування або оновлення організаційних структур та колективів виконавців, відповідальних за вирішення даної проблеми;

- розроблення мотиваційних заходів щодо забезпечення ефективного вирішення даної проблеми;
- створення або вдосконалення системи комунікації, зокрема моніторингу та інформаційно-методичного ресурсу, що відповідають завданням та планам вирішення даної проблеми;
- оцінювання стану вирішення проблеми та забезпечення з цієї метою ефективної системи контролю на всіх етапах вирішення проблеми;
- коригування планів, зокрема заходів (зміна завдань, припинення виконання тощо), що втратили свою актуальність або не забезпечують досягнення поставлених цілей;
- підготовка та вибір альтернативних державно-управлінських рішень для розв'язання проблеми;
- підвищення рівня або якості керування вирішенням даної проблеми;
- поповнення досвіду управлінців як сукупності знань, вмінь та навичок, завдяки чому покращується вирішення аналогічних проблем у майбутньому;
- освоєння та застосування нових підходів, принципів, методів, методик та прийомів дослідження об'єкта аналізу.

Особливості аналітичної роботи дають змогу сформулювати ще одну вимогу до претендентів на посади державних управлінців - це вміння системно мислити, зокрема, структурувати управлінські проблеми.

В управлінській діяльності значний обсяг аналітичної роботи припадає на планування. На його особливу важливість вказував П. Друкер, який пропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю [187, с. 104]. У плануванні можна виділити такі основні етапи (стадії): прогнозування, власне планування та проектування. Професійне прогнозування допомагає визначити перспективи і виділити найважливіші спрямування та етапи розвитку проблеми, сформулювати реально досяжні головну та основні цілі на певний час, розробити можливі сценарії дій та концепції їх досягнення. Основними інструментами аналітичної роботи на цій стадії є моделювання та колективна фахова експертиза. Власне планування дає змогу визначити комплекс завдань для реалізації головної мети та основних цілей. Це досягається структуруванням проблеми на основі визначення пріоритетних видів і напрямів діяльності, робіт, завдань або, інакше кажучи, побудовою дерева цілей до рівня завдань. Визначаючи останні, доцільно максимально застосовувати їх типізацію, завдяки чому спрощується подальше проектування шляхом уніфікації проектів та технологій, необхідних для їх реалізації. Структурування проблеми спочатку виконується щодо основної діяльності, а його результатом є визначення основ-

них завдань. Після цього необхідно здійснити суперпозицію управлінської та забезпечувальної діяльності на основну діяльність та виділити допоміжні завдання, які разом утворюють механізм реалізації проблеми. Саме на цій стадії вирішення проблем державного рівня передбачає встановлення переліку програмно-цілових завдань (програми, проектів), планування нормотворчості, визначення пріоритетних наукових досліджень, підготовку бюджетних пропозицій тощо. Основним засобом аналітичної роботи на цій стадії є індивідуальна та колективна фахові експертизи. На стадії проектування кожне основне та відповідні допоміжні завдання розглядаються як проекти, в межах яких здійснюється подальша структуризація завдань та узгодження необхідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, організаційних, інформаційних, часу). Вибираючи проекти, як правило, застосовують конкурсну систему. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є структурно-функціональний та функціонально-вартісний аналіз, індивідуальна та колективна фахові експертизи.

Однією з основних умов ефективної аналітичної роботи є оперативне забезпечення релевантною достовірною інформацією. Найпоширенішими джерелами отримання останньої є офіційні видання органів державної влади; статистичні дані; засоби масової інформації; бібліотечні фонди; різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи, зокрема нормативно-правові; спеціальні соціологічні опитування (на замовлення), професійні консультації та експертизи. Серед популярних засобів доставки інформації можна назвати електронні глобальні та локальні мережі з відповідними засобами програмної підтримки, зокрема, Internet; лазерні та магнітооптичні диски; дискети.

Виділення релевантної інформації з величезного загального її потоку (етап первинної обробки) є досить складним завданням, яке, як правило, виконується за допомогою спеціальних програм шляхом відсортування інформації за певними ознаками (здебільшого за ключовими словами), характерними для певної сфери, напряму, виду діяльності, проблеми, процесу. Таким чином, багатоманітність інформаційного забезпечення набуває конкретності при аналізі певних проблем.

Для обґрунтованого формулювання певних висновків необхідно також забезпечити систематичне довгострокове відслідковування інформації з альтернативних джерел. З цієї метою можна запропонувати просту, але досить ефективну форму індивідуального моніторингу найбільш суттєвих подій та процесів, наведену в табл. 6.2 (з прикладами заповнення).

Індивідуальний моніторинг подій та процесів у сфері екологічної безпеки України (фрагменти за 1993 рік)

Подія (дата отримання інформації)	Оцінка	Прогноз	Можливі заходи
Погіршення екологічної ситуації в Азовському регіоні (11.02.93)	Щорічно гине близько 10% осетрових порід риб. За останні роки майже вдвічі зменшилася їх кількість	Можливе суттєве скорочення рибних та інших біологічних ресурсів	Розробка і виконання українсько-російської програми відновлення біологічних ресурсів Азовського регіону
На кордоні з Україною за рішенням уряду Республіки Білорусь споруджується великий будівельний комбінат (01.03.93)	Комбінат має щорічно виробляти до 1 млн т цементу, 120 млн шт. цегли	Велика небезпека загрозє унікальним Шацьким озерам. Крім того, кілька сіл можуть залишитися без води. Значно постраждає флора і фауна регіону	Необхідно укласти міждержавну угоду з Республікою Білорусь про захист навколишнього середовища на суміжних територіях. Потрібно вжити заходи щодо укріплення відповідних захисних споруд на водоймищах
Проведення міжнародного конкурсу проектів об'єкта "Укриття" для ЧАЕС (01.06.93)	Кращим визнано проект консорціуму "Кампенон Бернард СЖЕ", до якого входять фахівці з України, Франції, Німеччини та Великобританії. Передбачене спорудження об'єкта "Укриття-2", в якому буде розміщуватися завод для розбирання та переробки "наповнення" колишнього енергоблоку	Україна неспроможна реалізувати проект власними силами	Доцільно підтримати ініціативу переможців конкурсу щодо створення міжнародного фонду для фінансування проекту

Кожна позиція моніторингу (див. табл. 6.2) фактично є певним аналітичним завданням, суть якого полягає в тому, що за заданих вихідних умов (виникла проблема) необхідно певним методом (оцінювання та прогнозування) вирішити її (вжити можливі заходи). Спроба вирішення цього завдання може призвести до необхідності формування конкретних управлінських рішень. Виділення низки таких завдань, що стосуються певної проблеми, дає змогу відслідковувати в часі розвиток ситуації навколо неї, визначити основні фактори впливу, а також запропонувати підходи і заходи щодо її вирішення.

У процесі аналітичної роботи виникає потреба в різноманітній інформації. Щоб її задовольнити на сучасному рівні, необхідно створення і ведення проблемно-орієнтованого інформаційно-методичного ресурсу. Останній є впорядкованою множиною документів або даних, до яких є індивідуальний доступ. Як різновид інформаційного ресурсу він орієнтований на забезпечення певної сфери діяльності всією необхідною інформацією і має складатися з таких основних розділів [78]:

а) нормативно-правового, до якого входить постійно оновлювана правова база;

б) науково-методичного, який містить інформацію щодо пріоритетних напрямів та результатів наукових досліджень у певній сфері діяльності, підходів, методів та методик проведення наукових досліджень і оцінки їх результатів; матеріали наукових конференцій, симпозіумів, семінарів;

в) навчально-методичного, який включає освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести і анкети для оцінки і контролю рівня професійних знань і навичок фахівців у даній сфері діяльності, базові підручники та навчальні посібники;

г) реєстрового, що містить державні реєстри центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, матеріали статистичної звітності;

д) зведеного каталогу бібліотечних фондів за напрямками у даній сфері діяльності;

є) довідкового, який включає різноманітні довідники, інформаційні матеріали з питань певної діяльності в різних країнах, інформаційно-довідкові системи, бази даних локального та віддаленого доступу.

Інформаційно-методичний ресурс і система його комплектування мають відповідати таким основним вимогам: повнота; достовірність, актуальність та різноманітність форм подання інформації; багатоаспектність класифікації документів; зберігання і доступ до структурованої та неструктурованої інформації (даних); природна мова подання текстової інформації; гіпертекстовий зв'язок даних у неструктурованих або слабкоструктурованих масивах даних; ведення і використання класифікаторів, рубрикаторів; контроль достовірності даних, що заносяться в підсистему.

Теоретичну основу інформаційно-методичного ресурсу становить модель ідентифікаційного опису, базовим набором параметрів якої є: зміст інформації; її джерело; віднесення до певної організаційної або інформаційної системи; характер використання (призначення); обсяг інформаційного масиву; відкритість інформації; форма подання інформації; носій інформації; мова подання інформації; назва та адреса інформаційного масиву; назва або тип інформаційної системи; вид джерела; опис змісту документу.

В основу роботи з даними сучасного інформаційно-методичного ресурсу покладено WEB-орієнтовану технологію. Це спрощує доступ до інформації на локальному і глобальному рівнях та підвищує продуктивність праці, дає змогу запровадити Internet-подібні технології роботи з інформацією, завдяки чому з'являється можливість інтегрувати в єдину інформаційну систему різні системи опису та пошуку даних та їх джерела.

Загальні вимоги до функцій бази даних інформаційно-методичного ресурсу полягають у вирішенні комплексу завдань щодо збирання, збереження, індексації, пошуку, редагування і виведенню динамічно пов'язаної інформації; забезпеченні розподілу роботи щодо введення і пошуку інформації кількома операторами; підтримці цілісності даних; забезпеченні багаторівневої системи захисту від несанкціонованого доступу; можливості конвертації форматів даних; здатності до подальшого розвитку.

Для аналізу численних проблем державного управління, зокрема пов'язаних з геополітикою, різноаспектними сферами впливу та їх поширенням, доцільно використовувати електронну картографію, тобто візуалізацію інформації шляхом надання графічної форми статистичним та іншим даним. Візуальне відображення розміщення об'єктів дослідження у просторі дає змогу отримати нову інформацію для аналізу та поглибити їх розуміння. Для цього використовуються спеціальні інформаційні технології (геоінформаційні системи), що базуються на поєднанні графічного аналізу з проектуванням просторових баз даних. Відомими прикладами застосування електронної картографії є відображення геополітичних інтересів окремих країн та їх блоків, результатів виборів, політичних уподобань населення за регіонами тощо. Накопичення та систематизація послідовності таких відображень для певних процесів дають змогу відслідковувати та прогнозувати розвиток останніх, а також виявляти найбільш суттєві фактори впливу на них.

Висновки

Становлення і розвиток державності в Україні та необхідність наукового забезпечення цих процесів сприяли виділенню і розвитку в Україні державного управління як окремого виду діяльності і галузі науки. Процеси розбудови держави супроводжуються прийняттям численних управлінських рішень державного рівня, на які впливають різноманітні політичні, економічні, соціальні та гуманітарні фактори. Успіхи на цьому шляху безпосередньо залежать від ефективності таких рішень, що, в свою чергу, потребує вдосконалення існуючих і розроблення нових методів і технологій їх прийняття.

Управлінські рішення на державному рівні мають істотні особливості, серед яких найбільш значними є масштабність об'єкта управління (все суспільство), спрямованість на вирішення проблем державного рівня, прийняття їх певними суб'єктами державного управління (вищими і центральними органами державної влади) та забезпечення виконання всіма наявними державними ресурсами (фінансовими, матеріальними, кадровими, інформаційними), високий рівень ризику та невизначеності результату внаслідок залежності від політичної та соціально-економічної ситуації, велика ціна (негативні наслідки) можливих помилок. Такі рішення фактично становлять основу державного управління. Водночас теорія цих рішень досі не була виділена в окремий напрям досліджень у межах галузі науки "Державне управління". Результати досліджень процесу формування державно-управлінських рішень, викладені в монографії, закладають основи такої теорії і дають змогу зробити наступні висновки.

1. Основною формою здійснення державного управління є управлінські рішення. У системі державного управління вони численні, різноманітні і мають різну владну силу. Тільки порівняно невелика їх частка безпосередньо пов'язана з вирішенням найважливіших проблем держави і приймається на рівні вищих та центральних органів державної влади. З урахуванням важливості та значимості таких рішень за своїми наслідками для суспільства вони виділені в окремий клас державно-управлінських рішень, які є елементами державно-управлінських відносин; оформлюються у вигляді програмно-цільових документів, нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих рішень; реалізуються шляхом формування певних державно-управлінських впливів; обов'язкові для виконання всіма зазначеними в них органами влади, особами, підприємствами, організаціями, установами; першочергово забезпечуються необхідними державними ресурсами.

2. Для покращання розуміння ролі і місця державного управління в суспільному житті та процесах державного будівництва запро-

понована когнітивна інтерпретаційна модель процесу державного управління, в якій виділені основні види робіт та етапи прийняття державно-управлінських рішень. Ця модель дає досить повне уявлення про сфери застосування таких рішень, можливі види та форми їх прийняття і може бути використана як одна з базових моделей дослідження проблем їх удосконалення. В ній відображені основні запитання, що виникають як при утворенні і становленні нової держави, так і при приході до влади нових політичних сил та зміні керівництва країни, а також відповіді на ці запитання у вигляді базових складових процесу державного управління, їх послідовності та відповідних типів та форм державно-управлінських рішень. Така модель, наприклад, може бути покладена в основу при підготовці програм кандидатів на пост глави держави, голів політичних партій та суспільних об'єднань.

3. Заслугує на увагу класифікація державно-управлінських рішень за ознаками їх належності до певних напрямів державного управління та за формами реалізації. Аналіз державного управління як різновид суспільної діяльності, для якого характерні певні види робіт, дає змогу класифікувати його за трьома основними напрямками, а саме: державотворенням, розробленням і реалізацією державної політики. Оскільки державне управління супроводжується формуванням та прийняттям відповідних державно-управлінських рішень, то й останні за їх місцем у державному управлінні можна об'єднати в три класи - рішення з проблем державотворення, розроблення і реалізації державної політики. За формами реалізації державно-управлінські рішення можна класифікувати як програмно-цільові, нормативно-правові та організаційно-розпорядчі. Шляхом комбінації класів державно-управлінських рішень за напрямками державного управління та за формами реалізації отримані такі їх підкласи, як програмно-цільові ДУПР з проблем державотворення, розроблення і реалізації державної політики; нормативно-правові ДУПР з проблем державотворення, розроблення і реалізації державної політики, а також організаційно-розпорядчі ДУПР з проблем державотворення, розроблення і реалізації державної політики.

4. Базовим напрямом державного управління, який забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, є державотворення. Останнє охоплює вирішення численних проблем державного будівництва, в тому числі цілепокладання, виділення основних функцій держави, закріплення їх за певною структурою центральних органів управління. Виходячи з цього слід розглядати вибір цілей держави як найважливіший з видів державно-управлінських рішень, що передбачає врахування не тільки притаманної суб'єкту управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта управління (суспіль-

ства). Принциповою та наскрізною ідеєю системи державного управління має стати ставлення до вибору цілей держави як до вибору пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні пріоритетів, що фактично визначає на певний час подальше спрямування всіх видів державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави, а також її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Цілі держави, а відповідно й державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях. До цілей, що безпосередньо визначені для здійснення місії і які слід розглядати як основні напрями діяльності та управління Української держави, можна віднести забезпечення незалежності і суверенітету; створення правової держави з усіма ознаками демократичного режиму, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу.

5. Визначення основних функцій держави безпосередньо пов'язане з її основними цілями. Реалізація цих функцій забезпечує досягнення поставлених цілей розвитку держави, причому кожна з функцій являє собою певний напрям або вид суспільної діяльності, який, як правило, характеризується своєю методологією і технологіями і не є похідним від інших напрямів або видів діяльності. Власне останнє і становить принцип виділення окремих основних функцій. Призначення держави на дії перетворюються шляхом створення певних органів влади для реалізації виділених функцій та надання їм відповідних повноважень. Визначення спектра цілей державного управління, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій - все це фактори впливу на вибір структури центральних органів державної влади. Здійснення основних і управлінських функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є забезпечувальні функції, а саме, забезпечення: ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове (нормативно-правове регулювання), методичне (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури), наукове (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування), освіта (навчання) та документальне (документообіг).

6. Найважливішим видом державно-управлінських рішень та основою всієї системи державного управління і формування державно-управлінських рішень є конституція, в якій, як правило, здійснюється визначення та правове закріплення ознак держави. Серед основних з них - державний суверенітет, державні кордони, форма державного (адміністративно-територіального) устрою, форма державного правління, структура органів державного управління, державний режим, державна символіка. Так, у Конституції України

проголошуються ідеї державного суверенітету, державної незалежності, демократичного державного режиму, який спирається на добробут і соціальний захист, а також верховенство закону. Конституція, з одного боку, закріплює основні ознаки держави і визначає правові основи подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінського рішення, а, з другого - визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади, і тим самим утворює правову основу їх прийняття.

7. Розвиток досліджень, спрямованих на подальше підвищення ефективності державно-управлінських рішень, потребує ретельного аналізу досягнень науки управління, що на теперішній час утворює теоретичну та методологічну основу державного управління. Результатом такого аналізу за трьома відповідними напрямками є виділення: концепцій, теорій, ідей, що безпосередньо впливають на формування та прийняття таких рішень; закономірностей, факторів вибору і принципів здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, а також узагальнених підходів й методів прийняття таких рішень, виходячи з основних типів проблем державного управління. Спираючись на ці результати, можна визначити наступні основні вихідні умови та вимоги до досліджень формування державно-управлінських рішень, а саме: а) розгляд держави як великомасштабної соціальної системи, а державного управління - як відповідної системи управління - суб'єкта управління, об'єктом управління для якої є все суспільство; б) аналіз та синтез таких рішень як невід'ємної складової державно-управлінського процесу, елемента й результату державно-управлінських відносин; в) урахування при формуванні цих рішень цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності; г) покладання в основу досліджень формування державно-управлінських рішень теоретичних моделей суб'єкт-об'єктних відносин (універсальна модель управлінського циклу) та відображення суб'єкта (модель управлінського процесу, що складається з функцій управління; моделі управлінських функцій) і об'єкта (ієрархія структури діяльності; дерево цілей) управління; д) використання системного та ситуаційного підходів на всіх етапах досліджень з широким застосуванням структурно-логічного моделювання та досягнень багатьох наук у межах концепцій теорії багаторівневих систем; е) врахування при формуванні таких рішень концепції розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій; ж) урахування впливу на ефективність прийняття рішень численних факторів і відсутність загальних рекомендацій щодо вирішення цієї проблеми.

8. При формуванні програмно-цільових державно-управлінських рішень, як правило, найбільші труднощі становлять: визна-

чення мети (головної цілі, місії); формування дерева цілей; розподіл пріоритетів; визначення структури (побудови) програми (проекту, концепції) в частині вибору основних завдань (проектів, положень), а також етапів виконання програми, і особливо їх термінів. При формуванні нормативно-правових державно-управлінських рішень на сьогодні найскладнішим є з'ясування того, які конкретно нормативно-правові акти потрібні і в якій послідовності їх слід розробляти, оновлювати тощо. Інакше кажучи, найбільш актуальною є проблема системного розвитку правового забезпечення шляхом удосконалення планування нормотворчості в різних сферах державного управління.

9. Відображення процесів управління за допомогою типового “циклу управління”, що є загальною моделлю суб'єкт-об'єктних відносин, створює методологічні основи для системних досліджень соціальних систем та управлінської діяльності в них. Можливість типового системного відображення багаторівневих соціальних систем у вигляді “циклів управління” дає змогу перейти до розгляду управлінської діяльності - менеджменту як основного способу організації та реалізації управління різнорівневими організаціями, що між собою перебувають у відносинах елементів ієрархічної структури. Враховуючи рівень масштабності та відповідальності, менеджмент на рівні держави - державне управління - виділяють в окремий вид діяльності. У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом - відповідні органи державного управління. Спостерігається певна закономірність у взаємодії між суб'єктом і об'єктом, яка проявляється в тому, що управлінські збурення будь-якого суб'єкта управління є відповідною реакцією на збурення об'єктів та інших суб'єктів управління даної системи, і навпаки, збурення будь-якого об'єкта управління є відповідною реакцією на збурення суб'єктів та інших об'єктів управління цієї системи. Суперпозиція класичних моделей “циклу управління” та процесу управління дає змогу перейти від статичного відображення соціальних систем (структурно-функціональної моделі) до динамічного (структурно-процесної моделі) та розкрити функціональну сутність зв'язків між суб'єктом (і в самому суб'єкті) та об'єктом, тобто зміст управлінських впливів суб'єкта управління і збурень об'єкта управління.

10. З метою вироблення методологічних підходів до аналізу управлінських процесів та формування управлінських рішень, зокрема, побудови загальних моделей суб'єктів та об'єктів управління, доцільно вдаватися до системного розгляду управління в багаторівневих соціальних системах у вигляді страт функцій управління та процесів діяльності. Основними завданнями останніх є забезпечення опису і аналізу: для страти функції планування - процесів вибору цілей та їх досягнення таким чином, щоб сформулювати необхідні

підходи та методи для практичного використання; для страти функції організації - багаторівневої організації управління в соціальних системах з метою виявлення в них суттєвих взаємозв'язків, параметрів і процесів, що впливають на прийняття управлінських рішень, та формування на цій основі підходів і методів щодо удосконалення організації управління в таких системах; для страти функції мотивації - мотиваційних механізмів на всіх рівнях як основної, так і управлінської та забезпечувальної діяльності з метою вироблення підходів і методів підвищення їх ефективності шляхом удосконалення цих механізмів; для страти функції контролю - процесів контролю як засобу досягнення визначених цілей шляхом використання системи зворотного зв'язку та отримання такої інформації, що є підставою для внесення коректив у цілі, плани, завдання з метою надання їм реалістичного характеру; для страти функції комунікації - процесів обміну необхідною й релевантною інформацією для прийняття важливих рішень та доведення їх до інших учасників процесу управління, а також забезпечення зворотного інформаційного зв'язку з об'єктом управління; для страти функції прийняття рішень - процесів формування і прийняття управлінських рішень, які є складовою частиною функцій планування, організації, мотивації, контролю; для страти процесу діяльності - основних складових елементів, цілей, напрямів, механізмів та технологій діяльності з метою вироблення шляхів її вдосконалення. Перспективним напрямом стратифікації є системне відображення з урахуванням рухомості середовища, у взаємозв'язку з яким існує соціальна система, невизначеності та ризику.

11. Для будь-якого суб'єкта управління соціальною системою можна застосувати багаторівневу загальну модель, що містить управлінські проблеми, функції, структури, завдання, рішення, впливи, оцінки та являє собою ієрархію елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне дерево базових елементів управління. Суб'єкт управління діє в процесах управління шляхом реалізації функцій управління. На сьогодні відомі ґрунтовні дослідження таких функцій у межах теорій стратегічного планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень (нормативної та психологічної теорії), результатом яких є виділення структурних, функціональних та когнітивних моделей. Такі моделі слід розглядати як базові для подальших досліджень, зокрема побудови інших, більш детальних моделей, виділення найважливіших параметрів, їх властивостей і взаємозв'язків, основних алгоритмів, певних етапів тощо. Для відомих моделей функцій управління характерним є те, що вони містять основні складові таких функцій та дають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює фактичне поле діяльності суб'єкта управління. Мож-

ливість виділення і застосування загальних моделей суб'єкта управління значно спрощує його дослідження, оскільки типізує ці моделі, дозволяє виділити типові елементи управління й розробити для них певні управлінські технології, а також зосередити основну увагу в дослідженнях на вирішенні проблеми різноманітності об'єкта управління шляхом її обмеження.

12. Переваги наявності загальної моделі суб'єкта управління примушують шукати аналогічні підходи до дослідження об'єктів управління та суб'єкт-об'єктних відносин у цілому. Конкретна управлінська діяльність завжди нерозривно пов'язана з певним об'єктом управління. Саме властивості об'єкта управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності. Тому доцільно розглянути загальні моделі діяльності об'єкта управління стосовно їх використання як його загальних моделей. Найбільш узагальненою такою моделлю є все поле діяльності, властивої суспільству. Вона досягає певного рівня конкретизації залежно від сфери, виду, напрямку діяльності та ситуацій, що розглядаються під час вирішення проблемних завдань. Типовим прикладом конкретизації поля діяльності є суперпозиція на нього дерева цілей, побудованого для визначення пріоритетних шляхів розвитку певних видів діяльності (робіт, завдань). У результаті цього виділяється в полі діяльності "дерево діяльності", яке вже є моделлю конкретної діяльності. Іншою загальною моделлю діяльності є модель, утворена шляхом декомпозиції діяльності на основну, забезпечувальну та управлінську складові (підсистеми) та їх віднесення до суб'єкта (управлінська діяльність) і об'єкта (основна та забезпечувальна діяльність) управління. Вона водночас є прикладом стратифікаційного відображення діяльності, оскільки завжди можуть бути побудовані ієрархічні моделі основної, забезпечувальної та управлінської підсистем діяльності, суперпозиція яких утворює загальну ієрархічну модель системи діяльності. Ще одним способом синтезу загальної моделі діяльності є її побудова виходячи з класичного визначення. На підставі такого відображення можна синтезувати модель діяльності за схемою: "мета (цілі) → засоби → процес → результат → мета (цілі)", в якій враховано системний та циклічний характер процесу діяльності (циклічна модель). Наявність різних варіантів загальних моделей діяльності дає змогу використовувати на різних етапах управління найбільш придатні з них для цього згідно з наведеними рекомендаціями.

13. Загальні моделі діяльності набувають властивості методологічних засобів досліджень суб'єкт-об'єктних відносин на різних етапах управління тільки разом з моделями конкретизації діяльності. Наприклад, для функції планування на сьогодні найбільш відомим є використання загальної моделі - поля діяльності з двома типами

моделей конкретизації діяльності - ієрархічною та сітьовою. Найвідомішою загальною ієрархічною моделлю конкретизації діяльності об'єкта управління є ієрархія його цілей, що становить основу цілого класу моделей типу дерева цілей (дерево проблем, рішень, критеріїв тощо). Модель типу дерева цілей є теоретичною та методологічною основою дій для будь-якого об'єкта управління, оскільки забезпечує типізацію процедур планування та прийняття рішень. Дерево цілей фактично є дискретною моделлю очікуваного (у визначений термін) майбутнього. Траєкторії досягнення відповідних векторів-цілей забезпечуються певною комплексною діяльністю, модель якої може найбільш реально відобразити стан і розвиток ситуації стосовно об'єкта управління. Тому при плануванні на підставі дерева цілей доцільно побудувати безпосередньо пов'язане з ним дерево основної діяльності, гілками якого є види діяльності (1-й рівень), напрями діяльності (2-й рівень), види робіт (3-й рівень), напрями робіт (4-й рівень), дії та операції для виконання проблемних завдань. Після цього з метою визначення заходів щодо реалізації механізмів досягнення визначених цілей необхідно здійснити суперпозицію дерев (ієрархії) забезпечувальної та управлінської діяльності на дерево основної діяльності. Такий загальний методологічний підхід, який автор назвав "інтеграцією дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління", розширює теоретичну та методологічну основу цільового планування та проектування на такі види забезпечувальної діяльності, що мало піддаються кількісним оцінкам і, в основному, описуються якісними оцінками (наприклад на правове і наукове забезпечення).

14. Методам типу дерева цілей властиві певні обмеження. Так, можливість розвитку об'єкта управління фактично враховується в ньому шляхом вибору певної головної мети та підцілей, а такий вибір є зовнішнім щодо самого методу (тобто не є його елементом). Достатня ясність методу втрачається, як тільки починається конкретизація діяльності на рівні завдань, оскільки немає типової схеми цієї процедури внаслідок відсутності типової моделі об'єкта управління на цій стадії. З метою усунення вищезазначених обмежень у застосуванні моделі дерева цілей як базової моделі конкретизації діяльності об'єкта управління запропоновано доповнити її іншими загальними моделями об'єкта управління, що відображають останній у процесі розвитку та на стадії типізації завдань, зокрема моделлю розвитку соціальних систем як сфер впливу і моделлю об'єкта управління на основі системного взаємозв'язку теорії та практики. Комплект вищезазначених моделей разом з сітьовою моделлю, що враховує фактор часу, можна розглядати як базову інтегровану загальну модель відображення об'єкта управління.

15. Діяльність будь-якої соціальної системи (держави, організації) може проявлятися у підвищенні якості її результатів, збільшенні

їх кількості та їх поширенні в просторі. У політичній та економічній сфері це, як правило, пов'язане з підвищенням ступеня та розширенням сфери впливу. Дослідження цих особливостей потребує відповідного системно-ситуаційного відображення, при якому кожній соціальній системі ставиться у відповідність своя сфера впливу з кордонами (конкретними або умовними межами), що можуть змінюватися в процесі діяльності. Розширення сфери та підвищення ступеня впливу свідчить про розвиток даної суспільної системи. Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи, як правило, приводить до розширення сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності приводить до зростання ступеня (інтенсивності) її впливу. Це може стосуватися як окремих видів діяльності, так і діяльності соціальної системи в комплексі. За даного підходу соціальна система крім чітко визначених територіальних має низку умовних кордонів за кількістю сфер її суттєвого впливу (економічної, політичної, військової, технологічної, наукової, культурної тощо), які здебільшого географічно відрізняються від територіальних. Ця різниця в площині орієнтовно свідчить про ефективність різних видів діяльності. Для надання такому підходу характеру інструменту дослідження та здобуття практично корисних результатів необхідна його конкретизація для певних соціальних систем шляхом введення параметрів сфер впливу та способів їх оцінки, зокрема визначення кордонів (меж) сфер впливу та оцінок ступеня впливу. Існують численні завдання у сферах геополітики і національної безпеки, які становлять значний практичний інтерес і можуть бути вирішені з використанням моделей соціальних систем у вигляді сфер впливу за допомогою засобів геоінформаційних систем. Заслужує також на увагу щодо цього запропонована модель - матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи, яка враховує дев'ять основних станів останньої, перехід між якими свідчить про зміну тенденцій розвитку системи. Кожний з цих станів може відповідати різним етапам процесу управління. Таку модель можна використати в системі моніторингу процесів певної соціальної системи з метою виявлення зміни тенденцій, що, в свою чергу, потребує відповідної зміни тактики (алгоритмів) управління. Важливим з погляду практичного застосування системного відображення соціальних систем як сфер впливу є його розгляд у часі, тобто в динаміці змін. Такий підхід дає змогу аналізувати основні параметри розвитку соціальних систем за певний період та прогнозувати його в майбутньому. Запропоновані дві можливі схеми практичного застосування даного підходу дозволяють визначити стани і тенденції розвитку соціальних систем та найбільш актуальні напрями вдосконалення їх діяльності.

16. Як загальна модель діяльності об'єкта управління, що відображає останній на стадії типізації завдань, запропонована мо-

дель діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики, основними підсистемами якої є теорія, практика, а також множина їх взаємозв'язків. Така модель дає змогу віднести до системи взаємозв'язків загальносистемні види і способи організації діяльності, без яких утруднюється або унеможливується розгляд проблем діяльності, а саме: методологію, технологію, дослідження, навчання, культуру і комунікацію. Запропонований також відповідний загальний методологічний підхід, спрямований на виявлення найбільш суттєвих та стійких взаємозв'язків між теорією та практикою в конкретних галузях, напрямках, видах діяльності, а в подальшому - на формування ефективних впливів на розвиток останніх. Такий підхід створює методологічну основу для досліджень у будь-яких галузях, напрямках, видах діяльності, насамперед тих, що перебувають на стадії формування. Він дає змогу системно, комплексно, і, що дуже важливо з погляду практичного застосування, уніфіковано (одноманітно) підійти до вирішення таких поширених проблем, як планування наукових досліджень виходячи не тільки з безпосередніх потреб розвитку науки і вдосконалення практики в певній предметній області, а й з розвитку супутніх, пов'язаних видів діяльності; створення типової програми навчального курсу для будь-якої предметної області з певним базовим набором навчальних модулів; вибору системи заходів та побудови структури основної частини концептуальних та програмно-цілових документів, спрямованих на ефективне вирішення певних проблем. Методологію, що будується на такому підході, можна використати як інструмент обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку наукових досліджень (виходячи з найбільш суттєвих потреб практики) та інноваційної діяльності (виходячи з наявності перспективних ідей і теорій).

17. В умовах сучасної України одним з радикальних підходів до посилення управлінського впливу для забезпечення переходу до сталого соціально-економічного розвитку є адміністративна реформа. Оскільки успіхи впровадження останньої значною мірою залежать від ефективності конкретних державно-управлінських рішень, набуває особливої актуальності проблема підвищення їх якості. Аналіз дав змогу виділити основні фактори впливу на формування таких рішень. Це - врахування цілей і параметрів об'єкта управління та його поведінки в часі; якість параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління; якість виконання управлінських функцій; чіткість постановки завдань; достатність і висока якість релевантної інформації, необхідної для прийняття рішень; вибір методів формування управлінських рішень; наявність та ефективність механізмів реалізації рішень; організація контролю. Нехтування будь-яким з наведених факторів впливу, зосередження зусиль тільки на підвищенні ефективності власне управлінської функції

прийняття рішень - це безперспективний підхід, який може призвести до марних витрат часу і зусиль. При управлінні в соціальних системах, основними властивостями яких є складність, відкритість, динамізм, імовірнісний характер процесів та самоорганізація, існує низка труднощів. Вони є тими особливостями управлінської діяльності, які можна взяти за основу при визначенні напрямів удосконалення управлінських рішень. Серед останніх - подальший розвиток теорії та методології управлінських функцій; розроблення сучасних технологій прийняття рішень; використання методології наукового управління при виробленні рішень; підвищення професійного рівня управлінців, зокрема, вдосконалення системи добору, підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів; розроблення та впровадження чіткої системи професійних та службових обов'язків державних службовців; створення і постійна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу щодо механізмів реалізації управлінських функцій; використання сучасних систем підтримки прийняття рішень тощо. Крім об'єктивних факторів впливу на управлінські рішення, пов'язаних з певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують так звані управлінські патології. Аналіз управлінських патологій показує, що значна їх кількість пов'язана з проблемами моралі адміністративної поведінки, які поки що нерозроблені на необхідному рівні та не дістали правового закріплення і вирішення яких пов'язано, насамперед, з розвитком управлінської культури. Усунення управлінських патологій слід розглядати як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей.

18. Програмно-цільові державно-управлінські рішення, що зараз приймаються, спрямовані в майбутнє і працюють на його формування. Тому, розроблюючи такі рішення, необхідно виходити із сучасних підходів, поглядів та методів, які використовують передові країни світу. Їх аналіз, а також аналіз стану розроблення аналогічних рішень в Україні свідчить, що в умовах переходу України до ринкової економіки та суттєвого обмеження державних фінансових ресурсів необхідно докорінно змінити технологію їх розробки. Передусім слід чітко визначити на вищих рівнях влади державні пріоритети щодо вирішення найважливіших соціально-економічних, політичних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем і не пов'язувати їх з політичною кон'юнктурою. При цьому дуже важливо виокремити справді пріоритетні цілі, особливо важливі в стратегічному плані розвитку України ("точки і вектори зростання"). Існуюча практика потужного лобювання відомчих і кланових інтересів призводить до абсурду - визнанню пріоритетними майже всіх більш-менш вагомих напрямів і цілей реформування економіки України, що спричинює розпорощення централізованих коштів.

Запропоновано методико-технологічну схему розроблення програми державного рівня, яка має забезпечувати вирішення певної проблеми державного рівня у комплексі, тобто в сукупності численних взаємопов'язаних складових цієї проблеми. Для цього доцільно, формуючи її програмний блок, застосувати модель діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики, тобто необхідно передбачити в програмі не тільки заходи і проекти, спрямовані на розвиток теорії та вдосконалення практики з даної проблеми, а й заходи і проекти, спрямовані на розвиток технології, методології, досліджень, комунікації, навчання та професійної культури у відповідній сфері діяльності. Такий підхід разом з типізацією структури дає змогу систематизувати та уніфікувати розробку програм державного рівня, оскільки він є загальним для програмних блоків незалежно від проблемної спрямованості. Для обґрунтованого вибору етапів програм доцільно використати метод матриці станів і тенденцій розвитку. При цьому кожному етапу програми має бути поставлений у відповідність певний стан розвитку проблеми, для вирішення якої вона розробляється. Тоді поетапне виконання програми фактично означатиме послідовність певних станів вирішення проблеми та переходів між ними. Для визначення всіх етапів формування програмно-цільових рішень, на яких обов'язковими є вибір та обґрунтування пріоритетів, запропонована узагальнена схема формування програм і проектів з виділенням таких етапів. Визначаючи цілі та етапи програми, доцільно застосувати методи моделювання. Реформування існуючої системи управління програмами і проектами державного рівня має стати складовою адміністративної реформи в Україні, оскільки вона має сприяти не тільки вдосконаленню структур та принципів державного управління, а і процесів, процедур та відповідних державно-управлінських рішень, що забезпечують його.

19. В основу методології формування програм структурної перебудови економіки доцільно покласти метод інтеграції дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління, який з метою визначення основних завдань і механізмів реалізації певної програми передбачає побудову дерева цілей програми, похідного від нього дерева основної діяльності в межах даної програми і суперпозицію на останнє дерево забезпечувальної та управлінської діяльності, доповнений моделлю розвитку економіки на макрорівні для визначення (або уточнення) пріоритетних цілей та отримання основних прогнозних оцінок їх досягнення, а також моделлю діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики для типізації структури програми (через типізацію вибору програмних завдань). Основними результатами побудови дерев цілей та основної діяльності є визначення структури програми, напрямів і видів основної діяльності, проблемних завдань, пріоритетності їх виконання. Древа цілей і діяльності в

такій програмі безумовно мають відображати пріоритетні напрями науково-технологічної та промислової політики держави. Суттєвим недоліком структур існуючих програм структурної перебудови економіки є виділення в них тільки напрямів позитивних зрушень та шляхів їх досягнення. Це позбавляє програми реалізму, оскільки в них не передбачені прояви негативних процесів і не вказані конкретні засоби боротьби з ними. Саме останнє має стати обов'язковим елементом підходу до створення нових та вдосконалення існуючих програм структурної перебудови. Такий підхід потребує також чіткого уявлення про реальні механізми запобігання негативним економічним процесам та методології їх формування і застосування.

20. Реформування в Україні соціально-економічних відносин і створення відповідної системи державного управління приводить до необхідності теоретичного та методологічного переосмислення підходів до планування нормотворчості. Для створення ефективної системи такого планування необхідно доповнити досить відпрацьовані загальні методологічні підходи проблемно-орієнтованими, що враховуватимуть особливості окремих сфер, напрямів і проблем суспільної діяльності. Взаємодія політичних, економічних, соціальних та інших факторів реально призводить до того, що нормативно-правові бази, які на сьогодні діють в різних проблемно-орієнтованих сферах діяльності, як правило, через певні недоліки та внутрішні суперечності не відповідають або тільки частково відповідають вимогам і потребам суспільного життя. Тому виникає актуальна потреба в систематичному їх вивченні, вдосконаленні та цілеспрямованому розвитку. Найбільш конструктивним є розгляд нормативно-правових баз як систем та їх віднесення до певних видів діяльності у визначеній сфері. Це допомагає сфокусувати увагу на конкретному об'єкті правового регулювання, виділити в ньому основні та другорядні цілі і ланки, визначити й розподілити пріоритети в процесі створення або вдосконалення проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази, сформувані механізми забезпечення її реалізації. Як методологічну основу формування таких баз запропоновано проблемно-орієнтований підхід, на основі якого розроблені типова методико-технологічна схема, яка дає загальне уявлення про механізм їх розробки та оновлення, та методику багатофакторного аналізу, що передбачає паралельне дослідження чинної НПБ шляхом застосування трьох методів (формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу), які дозволяють виявити прогалини, протиріччя між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також протиріччя в самому правовому регулюванні даної діяльності. При застосуванні формально-логічного аналізу здійснюється суперпозиція ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на дерево цілей у даній сфері діяльності. В основу методів ситуаційного та правового

аналізу нормативно-правових баз і документів покладено методи експертних оцінок. Після проведення різних видів аналізу результати узагальнюються і розробляються пропозиції щодо вдосконалення та розвитку певної НПБ.

21. В основу розвитку та систематизації проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз доцільно покласти концепцію їх необхідного і достатнього складу. Суть цієї концепції полягає в розгляді нормативно-правових баз для будь-яких сфер діяльності як складних систем та виділенні в кожній з них трьох рівнів, найбільш суттєвих з погляду забезпечення виконання їх функцій, а саме: рівнів функціонального ядра, необхідного та достатнього складу. Функціональним ядром у цій структурі мають бути основні, системоутворюючі акти (в основному закони), без яких дана нормативно-правова база фактично неспроможна виконувати свої регулюючі функції і взагалі не може бути визначена як самостійна. Наступний рівень - це необхідний склад (закони та інші нормативно-правові акти), що передбачає наявність функціонального ядра та інших нормативно-правових актів, які гарантують необхідний рівень правового регулювання в даній сфері діяльності, хоча і залишають неврегульованими деякі з питань, зокрема, через певну інертність прийняття нормативно-правових актів, або нестабільності, і, відповідно, невизначеності у самій сфері діяльності, що регулюється. Повне правове регулювання у даній сфері діяльності передбачається досягти на рівні достатнього складу НПБ. Безумовно, абсолютно досягти такого складу НПБ практично неможливо, оскільки саме життя створює все нові проблеми, які потребують нових підходів та способів вирішення, але завжди необхідно прагнути досягти максимально можливого рівня правового забезпечення з врахуванням реальних економічних можливостей держави. Основними напрямками подальшого удосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз є: формування достатнього складу законів, а також інших нормативно-правових актів для врегулювання основних напрямів та видів робіт у даній сфері діяльності; розроблення, впровадження і системна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу відповідної діяльності з обов'язковим включенням до його складу проблемно-орієнтованої нормативно-правової бази; моніторинг стану нормативно-правового забезпечення даної діяльності, зокрема проблем, що потребують правового врегулювання, а також результатів правозастосування. Моніторинг та вдосконалення нормативно-правових баз мають стати систематичними.

22. Важливими критеріями рівня демократичності в суспільстві є прозорість та суспільна доцільність державно-управлінських рішень, що значною мірою забезпечується певними процедурами їх прийняття. Порівняння чинних процедур прийняття нормативно-

правових державно-управлінських рішень вищими органами державної влади України шляхом побудови відповідних моделей алгоритмів, зокрема з аналогічними процедурами в країнах Західної Європи, виділеною типовою моделлю прийняття нормативно-правових актів та класичною моделлю прийняття раціональних рішень, свідчить про те, що в цілому вони відповідають сучасним вимогам щодо формування таких документів. У них передбачені етапи експертної оцінки, висококваліфікований представницький розгляд. Водночас деякі із цих процедур ще потребують удосконалення. Законодавча процедура відповідає демократичним стандартам країн Західної Європи з порівняно стабільними політичними і суспільно-економічними процесами та наявністю парламентської більшості. В умовах України вона досить тривала і часто позбавляє керівників країни можливості оперативно отримувати законодавчі інструменти впливу на процеси в країні, до того ж вирішення проблеми стабільної парламентської більшості неможливе без створення необхідної для цього політичної платформи. У сфері спеціального законодавства варто спростити процедуру розгляду законопроектів, особливо за умов їх ініціювання Президентом України. Удосконалення процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, зокрема нормативно-правових, програмно-цільових та організаційно-розпорядчих, набувають особливої ваги у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи та реформи державної служби.

23. Застосування запропонованих теоретичних моделей та методологічних підходів до формування програмно-цільових та нормативно-правових державно-управлінських рішень у низці практичних розробок, зокрема в проектах Програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні, Державної програми виробництва відходів виробництва і споживання на період до 2005 р., Концепції діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, пропозиціях щодо розвитку та вдосконалення чинної НПБ зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, підтвердили їх актуальність, новизну та практичну обґрунтованість.

Серед перспективних напрямів застосування запропонованих теоретичних моделей та методологічних підходів, які потребують подальшого розвитку, можна виділити планування розвитку всіх тих видів діяльності та окремих проблем, що оцінюються не тільки кількісними, а й якісними показниками, наприклад політичної і наукової діяльності, а також які вимагають систематизації різноманітних параметрів (показників, оцінок) як у гомогенних, так і в гетерогенних системах, наприклад, побудова інтегральних показників (критеріїв), проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів, сценаріїв, аналітичних матеріалів та схем досліджень тощо.

Додатки

Додаток А

Узагальнені результати огляду літератури за темою досліджень

Автори [джерела]	Аспекти									
	державноуправлінський	історичний	нормативний	поведінський (людський фактор)	функціональний (в т.ч. процесний)	методологічний (в т.ч. системологічний)	інформаційно-технологічний	організаційний та організаційно-правовий	програмно-цільовий	ефективнісний
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Атаманчук Г. [12]	НД, ДШ					ВО, ДШ	ВО, ДО	ВО, ДШ		ВО, ДО
Афанасьєв В. [39]	НД, ДО					НД, ДШ			ВО, ДО	
Афанасьєв В. [20]				НД, ДШ		НД, ДО				
Богданов О. [100]						НД, ДШ		НД, ДШ		
Брузяцький Е., Смирнов Л. [133]			НД, ДШ			НД, ДШ				
Бурков В., Новіков Д. [162]			ВО, ДО	ВО, ДО		ВО, ДШ			ВО, ДШ	
Вайрих Г., Кунц Г. [186]			ВО, ДШ			ВО, ДШ	ВО, ДО			
Вайт Д., Адамс Г. [187]	НД, ДШ									
Васильєв А. [136]	НД, ДО					НД, ДО	НД, ДО	НД, ДШ		
Володимирова І. [118]						ВО, ДШ		ВО, ДШ		
Волкова В., Воронков В., Денисов А. [14]			НД, ДШ			НД, ДШ				
Воронков О. [24]	НД, ДО					НД, ДО		НД, ДО	НД, ДШ	
Гіст Д. [188]	ОД, ДШ									
Горський Ю. [142]				НД, ДО		НД, ДО	НД, ДШ			
Гурне Б. [8]	НД, ДШ				НД, ДО		НД, ДО	НД, ДО		
Друкер П. [167]						НД, ДО				
Друкер П. [189]						НД, ДШ				
Друкер П. [190]								НД, ДШ		НД, ДО
Дункан Д. [23]		ОД, ДШ	ОД, ДШ	ОД, ДШ		ОД, ДШ		ОД, ДШ		ОД, ДШ

Продовження дод. А

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Гвіш'яні Д. [11]		НД;ДШ	ОД;ДШ	ОД;ДШ		ОД;ДШ				
Гвіш'яні Д. [22]		НД;ДШ	ОД;ДШ	ОД;ДШ		ОД;ДШ				
Сфремов В. [128]						ВО;ДО				НД;ДО
Льїн Н., Лукманова І., Шапіро В. та ін. [161]			ВО;ДШ	ВО;ДШ		ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ
Карданська Н. [31]			ВО;ДО	ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДО	ВО;ДО	ВО;ДО	
Кноррінг В. [21]	ОД;ДО	ВО;ДО		ВО;ДШ		НД;ДШ				
Комков М. [109]			НД;ДО		НД;ДО	НД;ДШ	НД;ДО		НД;ДО	
Кубко С. [138]	НД;ДО					НД;ДО			НД;ДО	
Кунц Г., О'Доннел С. [129]			ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ				
Кхол Й. [9]				НД;ДШ	НД;ДО	НД;ДШ				НД;ДШ
Лазарєв Б. [107]	НД;ДО							НД;ДШ		
Лан З., Андерс К. [191]	НД;ДШ		НД;ДО			НД;ДО				
Літвак Б. [38]		ВО;ДШ	ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДШ				ВО;ДО
Мак-Говен Р. [188]						ОД;ДШ			ОД;ДО	
Месарович М., Мако Д., Такахара І. [102]			НД;ДО		НД;ДО	НД;ДО				
Мескон М., Альберт М., Хеджурі Ф. [10]		ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ			ВО;ДШ
Моррісей Д. [192]					ВО;ДШ	ВО;ДШ			НД;ДШ	
Нижник Н. [33]	НД;ДШ							НД;ДШ		
Нижник Н. та ін. [58]	НД;ДШ				НД;ДО			НД;ДШ		
Нижник Н., Машков О. [4]	НД;ДШ	ВО;ДО			ВО;ДШ	ВО;ДШ	НД;ДШ	НД;ДШ		
Отт С., Хайд Ф., Шафріц Д. [110]	ВО;ДШ		ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДШ				
Осовська Г. [193]			ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ		ВО;ДО		
Пал Л. [114]	НД;ДШ					НД;ДШ				
Планкетт Л., Хейл Г. [137]				НД;ДШ	НД;ДШ	НД;ДШ		НД;ДШ		
Пригожан А. [129]				НД;ДО				НД;ДО		НД;ДО
Рафт Г. [2]	НД;ДШ	НД;ДШ		ВО;ДШ		ВО;ДШ		НД;ДШ		
Ріджх В. [194]	НД;ДШ								НД;ДО	
Рішар Ж. [195]				НД;ДО						
Розеблом Д. [121]	НД;ДО							НД;ДО		
Ру Д., Сульє Д. [158]	ВО;ДШ			ВО;ДШ		ВО;ДШ	ВО;ДШ	ВО;ДШ		
Ру Л., Байєрс Л. [196]				ВО;ДО		ВО;ДО		ВО;ДО		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Саагі Т., Кернс К. [37]			НД;ДО		НД;ДО	НД;ДО				
Саймон Г. [197]				НД;ДШ						
Саймон Г., Смітбург Д., Томпсон В. [198]	НД;ДШ							НД;ДШ		НД;ДО
Силов В. [119]						НД;ДО	НД;ДО			
Сіренко В., Цветков В., Кубко С. [199]	НД;ДО					ВО;ДО	ВО;ДШ	НД;ДШ		
Ситник В. та ін. [200]					ВО;ДО	НД;ДШ				
Смирнов Е. [116]					ВО;ДО	НД;ДО				
Страхова О. [140]						ВО;ДО		НД;ДО		
Тарнавська Н., Пушкар Р. [201]						ВО;ДШ				
Тихомиров Ю. [32]	НД;ДО	ВО;ДШ				ВО;ДШ		НД;ДШ		
Тихонравов Ю. [141]				ВО;ДШ		ВО;ДШ		ВО;ДШ		
Тронь В. [34]			НД;ДШ			НД;ДШ	НД;ДШ			ВО;ДО
Турбан Е., Мередіт Д. [202]			ВО;ДШ			НД;ДШ	НД;ДШ			
Уткін Е. та ін. [112]	НД;ДО					НД;ДШ			НД;ДШ	
Фатхулдінов Р. [103]			ВО;ДО	ВО;ДО	ВО;ДО	ВО;ДШ				ВО;ДО
Фрай Б. [203]		ОД;ДШ				ОД;ДШ				
Цветков В. [15]	НД;ДШ		НД;ДО	НД;ДО						НД;ДШ
Цветков В., Аверьянов В., Васильєв А., Кубко С. та ін. [135]	НД;ДО							НД;ДО	НД;ДО	
Шуман Д., Олафе Д. [204]	НД;ДШ		ВО;ДО			ВО;ДШ		ВО;ДО		
Щокін Г. [28]	ВО;ДШ	ВО;ДШ						ВО;ДО		
Еддоус М., Стенфілд Р. [139]			ВО;ДШ			ВО;ДШ				
Янч Е. [205]			НД;ДШ			НД;ДШ				

Примітки.

1. Таблицю складено за експертними оцінками автора.

2. Використано такі умовні позначення: ОД - огляд досліджень; ВО - викладення основ; НД - нові дослідження; ДО - дослідження з окремих проблем; ДШ - дослідження широкого кола проблем.

Цілі адміністративної реформи в Україні та основні напрями, завдання і очікувані результати програми її наукового забезпечення

Цілі адміністративної реформи [29, с.7]	Напрями досліджень	Завдання	Очікувані результати
1	2	3	4
<p>1. Запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування</p>	<p>1.1. Теоретико-методологічне обґрунтування системи принципів функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування з урахуванням специфіки українського суспільства та особливостей трансформації суспільних відносин</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Зосередження наукових досліджень на проблемах формування громадянського суспільства, розвитку демократичних механізмів функціонування адміністративної системи України ● Комплексний аналіз реалізації конституційних положень на всіх рівнях державного управління і місцевого самоврядування з урахуванням національних інтересів України, спрямованості державного розвитку України, збереження і зміцнення громадянської злагоди в суспільстві ● Розроблення нової управлінської ідеології, спрямованої на відродження адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах розширення свободи дії та підвищення особистої відповідальності, мінімізації втручання держави в життєдіяльність суспільства, переорієнтація її на надання державно-управлінських послуг зі збереженням достатніх владних важелів управління процесами, що потребують державного втручання ● Теоретико-методологічне забезпечення створення прозорої системи адміністративно-правових та фінансово-економічних відносин між владними структурами на національному, регіональному і місцевому рівнях ● Розроблення теоретичних моделей побудови та розвитку адміністративної системи, визначення ступеня їх можливої адаптації до реалій сучасного українського суспільства ● Дослідження співвідношення галузевого та функціонального принципів побудови державного управління та розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій щодо їх раціонального застосування ● Розроблення підходів до вирішення проблеми зростання значущості регіонів у вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку 	<ul style="list-style-type: none"> ● Обґрунтування цілей, напрямів та шляхів розвитку діяльності адміністративної системи України ● Моделі побудови та розвитку адміністративної системи ● Удосконалення системи принципів функціонування адміністративної системи ● Підходи до вирішення проблеми зростання значущості регіонів ● Рекомендації центральним органам державного управління щодо раціонального застосування галузевого та функціонального принципів побудови державного управління

1	2	3	4
	1.2. Системні дослідження функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Дослідження управлінських функцій (планування, організації, мотивації, контролю) на різних функціонування державної влади і місцевого самоврядування ● Вивчення стійких системних зв'язків виконавчої влади і місцевого самоврядування ● Аналіз впливу зовнішніх факторів на системні характеристики функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> ● Системні характеристики функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх чутливість до факторів впливу ● Методологія досліджень управлінських функцій
	1.3. Удосконалення підходів та методів прогнозування, планування і контролю у сфері державного управління	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення і впровадження в практику державного управління сучасних механізмів забезпечення державного прогнозування, програмування та контролю як ефективних засобів реалізації політичних рішень державними органами влади ● Розроблення методик використання соціологічного інструментарію в системі планування та контролю виконання державно-управлінських рішень ● Створення дієвої системи моніторингу ефективності виконання державно-управлінських рішень 	<ul style="list-style-type: none"> ● Сучасні механізми планування і контролю в системі державного управління ● Система моніторингу ефективності виконання державно-управлінських рішень
2. Запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою	2.1. Теоретичне обґрунтування основи адміністративно-територіального устрою	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення довгострокової стратегії вдосконалення та розвитку унітарного державного устрою України на основі сучасних тенденцій децентралізації державного управління ● Розроблення наукових засад формування нового адміністративно-територіального устрою держави, низовою, базовою одиницею якого має стати громада 	<ul style="list-style-type: none"> ● Довгострокова стратегія вдосконалення та розвитку унітарного державного устрою України з урахуванням тенденції децентралізації
	2.2. Удосконалення функціональних основ адміністративно-територіального устрою	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення нових ефективних моделей функціонування та розвитку єдиної системи державного управління, які забезпечуватимуть удосконалення цілісної системи органів державної влади і місцевого самоврядування ● Моделювання, оцінювання та пошук ефективної системи перерозподілу функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ● Розроблення моделей розвитку горизонтальних зв'язків між окремими регіонами, прикордонного та транскордонного регіонального співробітництва 	<ul style="list-style-type: none"> ● Нові моделі функціонування та розвитку єдиної системи державного управління ● Рекомендації щодо перерозподілу функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

1	2	3	4
	<p>2.3. Формування засад політичного, економічного, соціального і гуманітарного розвитку регіонів</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення теоретико-методологічних засад державної регіональної політики та її програмно-цільового забезпечення ● Розроблення і обґрунтування підходів до підвищення ролі регіонів у сфері управління економікою та державною власністю; створення умов для більш раціонального і повного розвитку та використання потенціалу окремих регіонів та території ● Формування підходів до зближення і вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку окремих регіонів, аграрних та індустріальних регіонів, міських та сільських поселень ● Обґрунтування пріоритетного розвитку регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для економіки України ● Розроблення методів і визначення засобів проведення зваженої етнонаціональної політики на регіональному рівні з урахуванням специфічних характеристик населення регіонів, реалізації прав національних меншин, узгодження прав національних меншин на самовизначення з принципами територіальної цілісності та недоторканності кордонів, збереження міжетнічного миру, підтримки процесів політичної інтеграції українського народу на фоні збереження багатокультурності суспільства ● Розроблення наукових рекомендацій щодо збереження позитивних історичних, культурних, мовних традицій окремих регіонів, етнічних груп, що компактно проживають, врахування цих особливостей на загальнодержавному рівні 	<ul style="list-style-type: none"> ● Теоретико-методологічні засади державної регіональної політики ● Підходи до більш раціонального розвитку та використання потенціалу регіонів, зближення і вирівнювання їх соціально-економічного розвитку ● Методи і засоби проведення зваженої етнонаціональної політики на регіональному рівні ● Наукові рекомендації щодо збереження позитивних традицій окремих регіонів
	<p>2.4. Методологічне забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення ефективних організаційних моделей управління на всіх рівнях і ланках адміністративно-територіальної системи ● Розроблення нових форм участі громадян у місцевому самоврядуванні ● Розроблення та обґрунтування механізмів дієвого контролю територіальних громад за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування ● Розроблення методико-технологічних схем і методик проведення державно-правових експериментів для визначення раціонального адміністративно-територіального устрою ● Теоретико-методологічне забезпечення становлення і розвитку системи місцевого самоврядування та підвищення її ефективності шляхом зміцнення правових, фінансових та організаційних основ 	<ul style="list-style-type: none"> ● Організаційні моделі управління на всіх рівнях і ланках адміністративно-територіальної системи ● Методики проведення державно-правових експериментів для визначення раціонального адміністративно-територіального устрою ● Механізми контролю територіальних громад за діяльністю органів влади ● Нові форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування

1	2	3	4
3. Забезпечення ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління	3.1. Формування методології досліджень проблем реформування державного управління	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення методології наукових досліджень у галузі реформування державного управління ● Побудова теоретичних моделей та визначення методологічних підходів до оптимізації структури органів державної влади ● Розроблення теоретико-методологічних засад підвищення ефективності діяльності адміністративної системи ● Визначення критеріїв оцінки ефективності проведення адміністративної реформи (як у цілому, так і для її конкретних заходів) ● Вивчення зарубіжного досвіду функціонування і реформування адміністративної системи та дослідження шляхів найбільш ефективного його використання в умовах України 	<ul style="list-style-type: none"> ● Створення методологічних засад дослідження проблем реформування державного управління ● Критерії оцінки ефективності проведення адміністративної реформи ● Механізми підвищення ефективності діяльності адміністративної системи
	3.2. Розроблення теоретико-методологічних засад реформування системи органів виконавчої влади	<ul style="list-style-type: none"> ● Визначення ступеня впливу структурно-функціональних особливостей системи виконавчої влади на ефективність державного управління ● Розроблення підходів і методів удосконалення структури і діяльності Кабінету Міністрів України з метою посилення його ролі в системі державного управління як вищого органу виконавчої влади ● Розроблення моделі розвитку структури Кабінету Міністрів України як гнучкої, відкритої системи, яка оперативно реагує на суттєві зміни стратегічних цілей державної політики та відповідні зміни в системі державного управління ● Розроблення методологічних засад (нових форм, процедур) підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, посилення нормативно-правового та організаційного забезпечення такої діяльності, спрямованого на реалізацію прав і свобод громадян та надання якісних управлінських послуг ● Визначення пріоритетів законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади, концептуальне та методологічне забезпечення вдосконалення і розвитку правового регулювання реального додержання і ефективного захисту прав та свобод громадян у сфері діяльності виконавчої влади ● Визначення концептуальних засад (реальної необхідності, напрямів) та критеріїв оптимізації структури центральних органів влади ● Розроблення типових структур, штатних розписів, положень та посадових інструкцій для центральних органів державної влади ● Розроблення підходів до вдосконалення комплексної системи внутрішнього, судового та громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади і механізмів її формування ● Розроблення концептуальних засад створення єдиної державної інформаційно-аналітичної системи розробки, прийняття і реалізації державно-управлінських рішень, їх реального впливу на соціально-економічне, політико-правове становище в Україні, їх оцінки у зарубіжних країнах, міжнародних організаціях ● Розроблення соціально-правового механізму співробітництва і взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів із політичними партіями, рухами, об'єднаннями 	<ul style="list-style-type: none"> ● Підходи і методи вдосконалення структури і діяльності Кабінету Міністрів України ● Методологічні засади підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади ● Критерії оптимізації структури центральних органів державної влади ● Типові структури, штатні розписи, положення та посадові інструкції для центральних органів державної влади ● Пріоритети законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади ● Концептуальні засади створення єдиної державної інформаційно-аналітичної системи розробки, прийняття і реалізації державно-управлінських рішень

1	2	3	4
			<ul style="list-style-type: none"> • Соціально-правовий механізм співробітництва і взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями, рухами, об'єднаннями <p>Рекомендації щодо удосконалення системи контролю за діяльністю органів виконавчої влади</p>
	<p>3.3. Удосконалення методів і процедур вироблення політики та прийняття рішень на державному рівні</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток теорії та методології вироблення політики на державному рівні • Обґрунтування сучасних форм і методів моніторингу державно-управлінських рішень, виявлення найбільш актуальних проблем державотворення та визначення етапів їх вирішення • Розроблення типових сценаріїв та моделей державно-управлінських ситуацій і відповідних державно-управлінських рішень • Розроблення нових ефективних моделей, схем, процедур та регламентів прийняття державно-управлінських рішень шляхом забезпечення інтегрованості дій органів державної влади, вдосконалення відповідних механізмів, процедур підготовки та узгодження рішень на міжвідомчому рівні • Визначення критеріїв оцінки політичних, економічних та соціальних наслідків прийняття державно-управлінських рішень, а також умов забезпечення їх ефективної реалізації • Розроблення, обґрунтування та експертиза наукових рекомендацій для органів виконавчої влади з питань соціальної та гуманітарної політики • Удосконалення нормативно-правових механізмів та процедур, які забезпечують підвищення ефективності підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень на всіх рівнях адміністративної системи • Розроблення підходів і методів вдосконалення планування нормотворчої діяльності 	<ul style="list-style-type: none"> • Удосконалені методи вироблення політики та прийняття рішень на державному рівні • Нові схеми та регламенти прийняття державно-управлінських рішень • Типові державно-управлінські рішення для різних типових державно-управлінських ситуацій • Критерії оцінки наслідків та умов забезпечення ефективної реалізації прийняття державно-управлінських рішень • Удосконалення механізмів та процедур, які забезпечують підвищення ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень • Підходи і методи удосконалення планування нормотворчої діяльності

1	2	3	4
	<p>3.4. Розроблення підходів до вирішення проблем дерегуляції та поліпшення надання державних послуг</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Аналіз та узагальнення світового досвіду дерегуляції, вивчення шляхів його адаптації до умов України ● Дослідження існуючої системи та ступеня державного регулювання суспільними процесами ● Розроблення теоретичних моделей та практичних схем дерегуляції системи державного управління суспільними процесами ● Розроблення рекомендацій щодо спрощення процедур надання органами державного управління послуг населенню, фізичним та юридичним особам 	<ul style="list-style-type: none"> ● Теоретичні моделі та практичні схеми дерегуляції системи державного управління суспільними процесами ● Правове закріплення процесів дерегуляції державного управління ● Рекомендації щодо спрощення процедур надання державних послуг
	<p>3.5. Методологічне забезпечення реформування діяльності місцевих державних адміністрацій</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Вивчення можливостей розширення повноважень держадміністрацій на регіональному рівні та організаційно-правової діяльності органів місцевого самоврядування ● Розроблення механізмів делегування частини управлінських функцій у регіони та відповідальності органів регіонального управління всіх рівнів за економічний, політичний, соціальний і гуманітарний розвиток територій 	<ul style="list-style-type: none"> ● Механізми делегування частини управлінських функцій у регіони та відповідальності органів регіонального управління за розвиток територій
	<p>3.6. Визначення загальних концептуальних та методологічних засад реформування адміністративного права</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення нормативно-правових підходів до вдосконалення взаємодії між центральною адміністрацією та місцевими органами виконавчої влади, між органами державної влади та інституціями місцевого самоврядування ● Дослідження правового статусу, повноважень та ступеню відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади ● Визначення напрямів удосконалення адміністративної юстиції та приведення її у відповідність новим цілям розвитку держави 	<ul style="list-style-type: none"> ● Концептуальні та методологічні засади реформування адміністративного права ● Внесення змін та доповнень до законів та інших нормативно-правових актів України

1	2	3	4
4. Формування сучасної системи місцевого самоврядування	4.1. Теоретико-методологічне обґрунтування сфери компетенції органів місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Визначення принципів взаємодії на регіональному рівні прямого державного управління та місцевого самоврядування ● Розроблення методології розмежування сфери надання послуг і відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях ● Розроблення методології розмежування функцій та повноважень органів місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях ● Розширення сфери компетенції органів місцевого самоврядування щодо прийняття управлінських рішень ● Розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо формування комунальних об'єднань територіальних громад, запровадження нових більш ефективних фінансово-бюджетних механізмів; удосконалення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; утвердження територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування; створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознаками 	<ul style="list-style-type: none"> ● Методологія розмежування послуг і відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівнях ● Методологія розмежування функцій та повноважень органів місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях ● Рекомендації щодо розширення сфери компетенції органів місцевого самоврядування
	4.2. Визначення напрямів і методологічне забезпечення державної підтримки місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Формування моделі сучасної системи місцевого самоврядування та методологічне забезпечення реалізації державної регіональної політики ● Розроблення механізмів забезпечення організаційно-правової, матеріальної та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування ● Надання науково-методичної допомоги органам і посадовим особам місцевого самоврядування ● Планування нормотворчої діяльності, спрямованої на створення відповідної законодавчої бази, яка б чітко визначала компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування ● Розроблення концепцій державних програм підтримки місцевого самоврядування, які б містили комплекс завдань, спрямованих на забезпечення правової, фінансово-економічної та організаційної автономії місцевого самоврядування ● Розроблення наукових рекомендацій щодо створення мережі регіональних центрів економічного розвитку 	<ul style="list-style-type: none"> ● Моделі сучасної системи місцевого самоврядування ● Методологічне забезпечення реалізації державної регіональної політики ● Концепції державних програм підтримки місцевого самоврядування ● Наукові рекомендації щодо створення мережі регіональних центрів економічного розвитку ● Науково-методична допомога органам і посадовим особам місцевого самоврядування

1	2	3	4
	4.3. Розроблення механізмів удосконалення управління низовою ланкою адміністративно-територіальної системи (селище, село та місто)	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення та впровадження механізмів активізації участі громадських організацій, підприємницьких структур, населення в розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем ● Наукове забезпечення органів місцевого самоврядування у проведенні соціально-економічних та правових експериментів з вирішення конкретних проблем розвитку територіальних громад та в розробці пріоритетів їх розв'язання у перехідний період 	<ul style="list-style-type: none"> ● Механізми активізації участі громадських організацій, підприємницьких структур, населення в розв'язанні місцевих соціально-економічних проблем ● Проведення соціально-економічних та правових експериментів з проблем розвитку територіальних громад
5. Організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування	5.1. Розроблення теоретико-методологічних засад функціональної класифікації органів державної влади та місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Методологічне забезпечення проведення функціональної класифікації органів державної влади та місцевого самоврядування і напрямів діяльності всіх гілок влади ● Розроблення теоретико-методологічних засад створення інституту служби в органах місцевого самоврядування ● Вивчення сфери державної служби та статусу державних службовців з метою уточнення їх визначення та вдосконалення відповідних правових норм і гарантій ● Визначення статусу працівників органів місцевого самоврядування виходячи з критерію підвищення ефективності управління на місцях 	<ul style="list-style-type: none"> ● Теоретико-методологічні засади створення інституту служби в органах місцевого самоврядування ● Методологія розроблення кваліфікаційних характеристик посад в органах державної влади та місцевого самоврядування ● Співвідношення основних понять та категорій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування
	5.2. Оптимізація управління державною службою і службою в органах місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Розроблення наукових рекомендацій щодо посилення ролі керівного органу управління державною службою і перегляду повноважень радничих органів з її питань ● Розроблення концепції розвитку державної служби, яка б охоплювала установи і організації, що фінансуються з державного бюджету ● Дослідження проблем формування адміністративної еліти в регіонах і розробка заходів, які б сприяли її цивілізованому становленню та підвищенню авторитету. ● Визначення ефективних напрямів розвитку інститутів державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та їх організаційно-правового забезпечення ● Дослідження об'єктивних і суб'єктивних чинників формування кадрового складу системи виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою її удосконалення 	<ul style="list-style-type: none"> ● Наукові рекомендації щодо посилення ролі керівного органу управління державною службою ● Нова концепція розвитку державної служби ● Напрями розвитку інститутів державної служби і служби в органах місцевого самоврядування

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> ● Формування принципів та процедур реалізації єдиної державної політики щодо законодавчого закріплення інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як видів професійної діяльності, що реалізовуватиметься на постійно посадових засадах ● Розроблення процедур і механізмів реалізації повноважень органів державної влади та управління в галузі кадрової політики 	<ul style="list-style-type: none"> ● Заходи щодо формування авторитетної адміністративної еліти в регіонах ● Принципи та процедури законодавчого закріплення інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування ● Процедури і механізми реалізації повноважень органів державної влади та управління в галузі кадрової політики
	<p>5.3. Методологічне забезпечення правового та функціонального регулювання інститутів державної служби і служби в органах місцевого самоврядування</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Узагальнення вітчизняного і світового досвіду порядку відбору на державну службу та його вдосконалення на засадах конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності ● Концептуальне визначення методологічного і регулятивного фундаменту інституту державної служби для його правового закріплення в спеціальному узагальнюючому законі ● Розроблення сучасних механізмів планування професійної кар'єри державних службовців ● Вивчення впливу культурно-національних цінностей українського суспільства на мотиваційно-поведінкову спрямованість особистості в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування ● Розроблення ефективних методик впровадження у практику державного управління положень етичного кодексу державного службовця та поширення їх на службу в органах місцевого самоврядування ● Дослідження питань правового і організаційного забезпечення дисципліни та культури праці в органах державної влади і місцевого самоврядування та розроблення рекомендацій щодо їх удосконалення ● Дослідження впливу соціально-правових і економіко-психологічних проблем на становлення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> ● Удосконалення порядку відбору на державну службу ● Концепція закону, що узагальнює методологічні і регулятивні функції інституту державної служби ● Механізми планування професійної кар'єри державних службовців ● Методики впровадження у практику державного управління положень етичного кодексу державного службовця ● Рекомендації щодо вдосконалення правового і організаційного забезпечення кадрової політики в органах державної влади і місцевого самоврядування

1	2	3	4
	5.4. Розвиток та вдосконалення системи зв'язків адміністративних структур державного управління з громадськістю	<ul style="list-style-type: none"> Вивчення ролі та значення зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності Дослідження існуючих механізмів та форм функціонування громадських зв'язків в українському суспільстві Розроблення моделей демократичного розвитку системи громадських зв'язків та підвищення їх ролі в забезпеченні ефективності державно-управлінської діяльності і посилення почуття громадянської відповідальності політиків та державних службовців 	<ul style="list-style-type: none"> Моделі ефективного розвитку громадських зв'язків у системі державного управління Удосконалення роботи підрозділів з питань зв'язків з громадськістю в органах державної влади
	5.5. Розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> Систематизація інформаційних ресурсів органів державної влади. Розроблення Державного реєстру інформаційних ресурсів Розроблення систем підтримки прийняття рішень в центральних органах виконавчої влади. Створення необхідного інформаційно-методичного ресурсу та комп'ютерної бази Дослідження можливостей використання INTERNET в системах інформаційного забезпечення державного управління Ситуаційне моделювання прийняття рішень на типових рівнях державного управління. Розроблення відповідних віртуальних тренажерів Впровадження системи дистанційної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також її забезпечення відповідними навчальними курсами 	<ul style="list-style-type: none"> Єдина система інформаційного забезпечення державного управління в Україні Інформаційно-методичний ресурс державного управління Системи підтримки прийняття управлінських рішень Система дистанційної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців Курси та модулі для дистанційного навчання
6. Створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів	6.1. Формування єдиного освітнього та інформаційного простору у сфері кадрового забезпечення адміністративної системи	<ul style="list-style-type: none"> Розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням новітнього світового досвіду, потреб державної служби і служби в органах місцевого самоврядування України та орієнтації цього виду діяльності на аналіз і вироблення політики, прийняття рішень, стратегічний менеджмент Визначення напрямів і методологічна підтримка розвитку регіональних освітніх і наукових центрів; посилення в регіонах ролі національно-культурних і навчальних закладів Визначення і обґрунтування комплексу заходів щодо ліквідації існуючого в Україні дефіциту наукових кадрів у галузі державного управління та адміністративного права 	<ul style="list-style-type: none"> Науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців Напрями та методологічна підтримка розвитку регіональних освітніх і наукових центрів

1	2	3	4
			<ul style="list-style-type: none"> Комплекс заходів щодо подолання існуючої в Україні нестачі наукових кадрів у галузі державного управління та адміністративного права
	<p>6.2. Удосконалення організації системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів</p>	<ul style="list-style-type: none"> Розроблення моделі розвитку системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів на засадах чіткого розмежування завдань і повноважень між загальнонаціональними, галузевими, регіональними та місцевими закладами навчання персоналу державної служби Проведення досліджень, спрямованих на вдосконалення організації підготовки управлінських кадрів на засадах розмежування політичних та адміністративних посад, професіоналізації державної служби, законодавчого закріплення стабільності компетентної діяльності державних службовців у сфері реалізації політичних рішень Розроблення методології оцінювання необхідних рівнів і напрямів підготовки за спеціальностями, спеціалізаціями, обсягами, термінами для системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів 	<ul style="list-style-type: none"> Моделі розвитку системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів Рекомендації щодо удосконалення організації підготовки управлінських кадрів всіх рівнів Методологія оцінювання необхідних рівнів і напрямів підготовки та перепідготовки управлінських кадрів
	<p>6.3. Підвищення рівня професійного навчання у системі підготовки та перепідготовки управлінських кадрів</p>	<ul style="list-style-type: none"> Підготовка нових та вдосконалення існуючих навчальних курсів з проблем державотворення, які передбачають наукове висвітлення питань розроблення і аналізу політики, стратегічного менеджменту, інформаційно-аналітичного моделювання соціальних систем, управління державними програмами та проектами, організації роботи центральних і місцевих державних адміністрацій та їх апарату, управління персоналом державної служби, формування державно-управлінських рішень у різних сферах суспільного життя, їх організаційного та правового забезпечення Підвищення рівня науково-методологічного супроводу закладів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб - державних службовців та персоналу органів місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> Навчальні курси з проблем державотворення, які базуються на сучасній методології управління Удосконалення науково-методологічного забезпечення закладів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та персоналу органів місцевого самоврядування

Список використаної літератури

1. *Платон*. Сочинения: В 3 т. / Пер. с древнегреч.; Под общ. ред. А.Ф. Лосева и В.Ф. Асмуса. - М.: Мысль, 1971. - Т. 3. - Ч. 1. - 687 с.
2. *Райт Г.* Державне управління: Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.
4. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
5. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД). Державний класифікатор України. ДК 009-96. - К.: Держстандарт України, 1996. - 249 с.
6. *Луговий В.І., Князев В.М.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.
7. Правознавство / За ред. М. Настюка. - 2-ге вид. - Л.: Світ, 1995. - 272 с.
8. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. - К.: Основи, 1993. - 165 с.
9. *Хол Й.* Эффективность управленческих решений: Пер. с чешского. - М.: Прогресс, 1975. - 165 с.
10. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
11. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий. - М.: Наука, 1970. - 383 с.
12. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
13. Советский энциклопедический словарь. - 2-е изд. - М.: Сов. энциклопедия, 1983. - 1600 с.
14. *Волкова В.Н., Воронков В.А., Денисов А.А.* Теория систем и методы анализа в управлении и связи. - М.: Радио и связь, 1983. - 248 с.
15. *Цветков В.В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.
16. *Рябов С.Г.* Політологічна теорія держави. - 2-е вид. - К.: Тандем, 1996. - 240 с.
17. *Монтескьє Ш.Л.* Избранные произведения. - М.: Госполитиздат, 1955. - 798 с.
18. *Эшби У. Росс.* Введение в кибернетику. - М.: Изд. иностр. лит., 1959. - 432 с.
19. *Тоффлер А.* Футурошок. - С.Пб.: Лань, 1997. - 464 с.
20. *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977. - 382 с.

21. *Кнорринг В.И.* Искусство управления: Учеб. - М.: Изд. БЕК, 1997. - 288 с.
22. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
23. *Дункан Джек У.* Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: Пер. с англ. - М.: Дело, 1996. - 272 с.
24. *Воронков А.А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США. - М.: Наука, 1986. - 190 с.
25. *Щёкин Г.В.* Теория социального управления: Моногр. - К.: МАУП, 1996. - 408 с.
26. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: мета реформування // Укр. правов. часоп. - 1999. - Вип. 5. - С. 20-27.
27. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1. - С. 102-115.
28. *Кучма Л.Д.* Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют. - № 34.
29. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. комісія з проведення в Україні адміністрат. реформи. - К.: Центр політ.-правових реформ і Центр розвитку укр. законодавства, 1998. - 62 с.
30. *Белов О.Ф., Гесць В.М., Пирожков С.І.* Про стратегію розвитку України: до розробки проекту "Україна-2010" // Стратег. панорама. - № 1-2. - 1998. - С. 31-34.
31. *Карданская Н.Л.* Основы принятия управленческих решений: Учеб. пособ. - М.: Рус. деловая лит., 1998. - 288 с.
32. *Тихомиров Ю.А.* Управленческое решение. - М.: Наука, 1972. - 288 с.
33. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К.: Ин-т государства и права НАН України, 1995. - 207 с.
34. *Тронь В.П.* Стратегія прориву: Моногр.- К.: Вид-во УАДУ, 1995. - 344 с.
35. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін.; Пер. В. Івашко. - К.: Основи, 1996. - 128 с.
36. *Gordon G.J.* Public Administration in America. - Third Edition. - New York: St. Martin's Press Inc., 1986.
37. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование: Организация систем: Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1991. - 224 с.
38. *Литвак Б.Г.* Управленческие решения. - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.
39. *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. - М.: Политиздат, 1981. - 432 с.

40. *James H. Svara*. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model // Administration & society, Volume 30. - Number 6, January. - 1999. - P. 676-705 Sage Publications, Inc.

41. *Варзар І.М.* Ідейно-теоретичні засади державотворчої політики Л.Д. Кучми: Науково-публіцист. нариси про Президента України) - К.: Укр. пропілеї, 1999. - 148 с.

42. *Виханский О.С.* Стратегическое управление: Учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарики, 1998. - 296 с.

43. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Комітет виборців України, 1996. - 43 с.

44. Програма "Україна - 2010" (проект). - К., 1999. - 81 с.

45. *Философский энциклопедический словарь*. - М.: ИНФРА, 1997. - 576 с.

46. *Аблов А.Ф.* Влада і політика. - О.: Маяк, 1998. - 35 с.

47. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99 // Офіційн. вісн. України. - 1999. - № 50. - С. 8-10.

48. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 // Офіційн. вісн. України. - 1999. - № 50. - С. 11-15.

49. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99 // Офіційн. вісн. України. - 1999. - № 50. - С. 16.

50. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / *І.Ф. Курас, Ф.М. Рудич, Р.В. Балабаш, О.В. Клиненко, О.В. Кононенко, В.Г. Кремень та ін.*; Редкол.: *Ф.М. Рудич (голова)*. - К.: Парламентс. вид-во, 1998. - 352 с.

51. *Найдьонов В.С. та ін.* Стратегія структурної перебудови економіки. - К.: Рада по вивченню продуктивн. сил, 1994. - 58 с.

52. Конституція України - Основний Закон суспільства, держави, людини: Науково-методичні рекомендації / Кол. авт. під кер. проф. *І.Ф. Надольного*. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 224 с.

53. *Плахотнюк Н.* Реалізація положень Конституції України щодо питання інституту президентства // 36. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. *В.І. Лугового, В.М. Князева*. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 1. - С. 223-229.

54. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. *В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко*. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 51 с.

55. *Кривенко Л.* Конституційна й фактична моделі системи розподілу влад: проблеми колізій // 36. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. *В.І. Лугового, В.М. Князева*. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 1. - С. 147-153.

56. *Баймуратов М.* Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 1. - С. 300-302.

57. *Стичинський Б.* Конституція України та проблеми вдосконалення чинного законодавства // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 1. - С. 3-8.

58. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - Ч. 2. - 312 с.

59. *Пашутін В.В.* Правова природа розпорядчих актів: Автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. - Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. - 16 с.

60. *Бакуменко В.Д.* Державне управління та державно-управлінські рішення: вступ до досліджень // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 4. - С. 68 - 79.

61. *Бакуменко В.Д.* Державно-управлінські рішення в системі державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. УАДУ. - Л.: Львів. філ., 2000. - Вип 1 (2). - С. 26-37.

62. *Бакуменко В.Д.* Вибір цілей як основа формування та різновид державно-управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. УАДУ. - Д.: Дніпропетр. філ., 2000. - Вип 1 (1). - С.55-61.

63. *Бакуменко В.Д.* Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 1. - С. 68 - 81.

64. *Бакуменко В.Д.* Методологічна база державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 5 - 19.

65. *Князев В.М., Бакуменко В.Д.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 341-358.

66. *Бакуменко В.Д.* Теоретичні засади державно-управлінських рішень // Командор. - 2000. - № 1. - С. 8-12.

67. *Бакуменко В.Д.* Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 3. - С. 312 - 324.

68. *Бакуменко В.Д.* Загальні моделі уявлення суб'єкт-об'єктних відносин в соціальних системах // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. УАДУ. - О.: Одеський філ., 2000. - № 4. - С. 73-80.

69. *Бакуменко В.Д.* Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. УАДУ. - О.: Одес. філ., 1999. - Вип. 2. - С. 72-82.

70. *Бакуменко В.Д.* Методологічний підхід до оцінки розвитку соціальних систем // 36. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева: В 2 ч. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. 1. - С. 89-95.
71. *Бакуменко В.Д.* Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 256-268.
72. *Бакуменко В.Д.* Системне визначення напрямів удосконалення управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. УАДУ. - Л.: Львів. філ., 2000. - Вип. 3. - С. 32-47.
73. *Бакуменко В.Д.* Методологічні підходи до аналізу і формування програмно-цілевих державно-управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. УАДУ. - Л.: Львів. філ., 1999. - Вип. 1. - С. 8-25.
74. *Бакуменко В.Д.* Методико-технологічна схема економіко-правового забезпечення розробки програм державного рівня // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - С. 159-160.
75. *Бакуменко В.Д.* До питання вибору і обґрунтування пріоритетів при формуванні програм і проектів (методологічний аспект) // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 1. - С. 146-152.
76. *Бакуменко В.Д.* Щодо базового підходу до обґрунтування пріоритетів структурної перебудови економіки в умовах переходу до ринку // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 2. - С. 72-80.
77. *Бакуменко В.Д.* Моделювання як засіб підвищення ефективності формування економічної політики на макrorівні // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. пр. УАДУ. - Х.: Харків. філ., 1998. - Вип. 2. - С. 90-101.
78. *Бакуменко В.Д.* Підходи і моделі у сучасному програмно-цілевому управлінні // 36. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - Вип. 1. - С. 440-451.
79. *Бакуменко В.Д.* Методологічні підходи щодо аналізу і формування нормативно-правових баз як інструменту державного управління // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 295-304.
80. *Бакуменко В.Д.* Загальні та проблемно-орієнтовані підходи до прогнозування і планування у нормотворчій діяльності // Вісн. Держ. служби України. - 1999. - № 3. - С. 82-92.
81. *Бакуменко В.Д., Бакаєв Ю.В., Кравченко С.О.* Аналіз процедур ухвалення державно-управлінських рішень у формі нормативно-правових актів // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 14-29.
82. *Князєв В.М., Бакуменко В.Д., Ралдугін Є.О., Бакаєв Ю.В.* Розроблення проекту програми наукового забезпечення реформи державного управління // Придніпров. наук. вісн. (за матеріалами Всеукр. наук. конф. "Проблеми демократизації посткомуністичного

спільства у контексті європейського досвіду”). - 1998. - № 95-96. - С. 95-99.

83. *Князєв В.М., Бакуменко В.Д., Ралдугін Є.О., Бакаєв Ю.В.* Програмно-цільовий підхід до наукового забезпечення реформи державного управління // Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методи / За заг. ред. В.М. Князєва. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 17-28.

84. *Бакуменко В.Д.* До питання реформування організації державного управління науковою діяльністю в Україні // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 227-230.

85. *Князєв В.М., Бакуменко В.Д., Івашов М.Ф. та ін.* Організація та проведення наукової роботи: Наук.-метод. рекомендації. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 70 с.

86. Державне управління та місцеве самоврядування (комплексний науковий проект): Звіт про НДР (проміжний) / Укр. Академія держ. упр. при Президентові України; Наук. кер. В.М. Князєв, відп. за вик. В.Д. Бакуменко. ДР № 0200U004103. - К., 1999. - 65 с.

87. *Бакуменко В.Д., Кучеренко О.А., Снігірьов А.І., Шусть В.І.* Принципи формування Державної програми використання відходів виробництва і споживання // Матеріали конф. “Відходи виробництва гірничо-металургійного комплексу України як ресурсно-сировинна база промисловості”. - К.: Т-во “Знання” України, УБЕНТЗ, Мінпром України, 1996. - С. 6.

88. *Лозвінов О.О., Бакуменко В.Д.* Соціально-економічні передумови розробки Державної програми використання відходів виробництва і споживання // Матеріали конф. “Відходи виробництва гірничо-металургійного комплексу України як ресурсно-сировинна база промисловості”. - К.: Т-во “Знання” України, УБЕНТЗ, Мінпром України, 1996. - С. 5.

89. Розроблення проекту Державної програми виробництва відходів виробництва і споживання (на період до 2005 року): Звіт про НДР (заключний) / Центр розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України, Наук.-дослід. ін-т економіки Мін-економіки України; Наук. кер. В.Д. Бакуменко, відп. вик. А.І. Снігірьов. ДР № 0297U002095. - К., 1996. - 232 с.

90. *Бакуменко В.Д., Горлицький Б.О.* Методические подходы к формированию экологической статистики // Экономика природопользования: Учеб. / Под. ред. Л. Хенса, Л. Мельника, Э. Буна. - К.: Наук. думка, 1998. - С. 310-319.

91. *Бакуменко В.Д., Горлицький Б.О.* Формування системи екологічних макроіндексів як засобу підвищення ефективності державного управління охороною навколишнього середовища // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 59-64.

92. *Бакуменко В.Д., Проскура М.І., Холоша В.І.* Сучасні підходи до вирішення проблем Чорнобильської Зони відчуження та без-

умовного (обов'язкового) відселення: Моногр. / За заг. ред. В.І. Холоші. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 152 с.

93. *Холоша В.І., Бакуменко В.Д., Іванов Ю.О., Проскура М.І., Скворцов В.В.* Концептуальні засади діяльності в Зоні відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення на території України // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 3. - С. 228-242.

94. Розроблення інтегрованої концепції Зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення: Звіт про НДР (заключний) / Укр. Академія держ. упр. при Президентові України; Наук. кер. В.Д. Бакуменко. ДР № 0297U005173. - К., 1998. - 37 с.

95. *Бакуменко В.Д., Бакаєв Ю.В., Кравченко С.О., Проскура М.І.* Аналіз чинної правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення та розроблення пропозицій по її вдосконаленню // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 1. - С. 187-198.

96. *Бакуменко В.Д., Кравченко С.О.* Комплексний системний підхід щодо оновлення чинних і створення нових проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. - С. 115-118.

97. Аналіз чинної правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного /обов'язкового/ відселення та розроблення пропозицій по її вдосконаленню: Звіт про НДР (заключний) / Укр. Академія держ. упр. при Президентові України; Наук. кер. В.Д. Бакуменко. ДР № 0298U001540. - К. - 1998. - 81 с.

98. *Бакуменко В.Д., Куценко В.А., Ралдугін Є.О.* Інформаційно-методичне забезпечення навчання державних службовців // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - Вип. 1. - С. 286-291.

99. *Бакуменко В.Д., Куценко В.А., Ралдугін Є.О.* Підхід до формування інформаційно-методичного ресурсу для навчання державних службовців // Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / За заг. ред. В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 155-160.

100. *Богданов А.А.* Тектология: Всеобщая организационная наука. - М.: Наука, 1981. - 289 с.

101. *Оболєнський О.Ю.* Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 151-158.

102. *Месарович М., Мако Д., Такахага І.* Теорія ієрархічних багатоуровневих систем / Пер. с англ. под ред. Г. С. Поспелова. - М.: Мир, 1973. - 344 с.

103. *Фатхутдинов Р.А.* Разработка управленческого решения. - М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.

104. *Owen E. Hughes*. Public management and administration. - New York: St. Martin's Press, Inc., 1994. - 294 p.
105. *Jeffrey D. Straussman*. Public Administration / Second edition. Longman. - New York and London, 1990. - 421 p.
106. *Guy Braibant*. Public administration and development // International Review of Administrative Science, volume 62, number 2, June 1996, SAGE Publications. - London, Thousand oaks and New Delhi. - P. 163-176.
107. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юрид. лит., 1988. - 320 с.
108. *Оптнер С.Л.* Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. - М.: Сов. радио, 1969. - 154 с.
109. *Комков Н.И.* Модели управления научными исследованиями и разработками. - М.: Наука, 1978. - 344 с.
110. Public management: the essential readings / [edited by] J. Steven Ott, Albert C. Hyde, Jay M. Shafritz, 1991 by Nelson-Hall Inc. - Chicago. - 468 p.
111. Public Administration in theory and practice / Raymond W. Cox III, Susan J. Buck, Betty N. Morgan, Prentice Hall Englewood Cliffs. - New Jersey 07632, 1994. - 281 p.
112. Стратегическое планирование / Под ред Э.А. Уткина. - М.: Ассоц. "Тандем"; Изд-во ЭКМОС, 1998. - 440 с.
113. *Шаров Ю.П.* Управління змінами: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 76 с.
114. *Пал Л.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
115. *Князєв В.М.* Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні: Препр. / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. - К., 1995. - Вип. 38. - 36 с.
116. *Смирнов Э.А.* Управленческие технологии как объект функционального аудита // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998.- № 6. - С. 95-104.
117. *Helen Sutch*. The relevance of new public management for transition countreies / "Public Management Forum", a bimonthly newsletter for public administration practitioners in Central and Eastern Europe, volume 3, may/june 1999. - P. 3-5.
118. *Владимирова И.Г.* Организационные структуры управления компаниями // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 3. - С. 115-125.
119. *Силов В.Б.* Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке. - М.: ИНПРО-РЕС, 1995. - 228 с.
120. *Гроув, Эндрю С.* Высокоэффективный менеджмент / Пер. с англ. - М.: Инф.-изд. дом "Филинг", 1991. - 280 с.

121. *David H. Rosebloom*. Public administration. Understanding management, politics, law in the public sector / (3-d edition) Mc Graw-Hill Inc. - New York, 1993. - 573 p.
122. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. - К.: Наук. думка, 1993. - 168 с.
123. *Пола Д.* Как решать задачу / Пер. с англ. под ред. Ю.М. Гайдуга. - М.: Учпедгиз, 1959. - 207 с.
124. Handbook of public administration. / Edited by Jack Rabin, W. Bartly Hildreth, Gerald J. Miller, Marcel Dekker, inc. - New York and Basel, 1989. - 1096 p.
125. *Steven Cohen, William Eimicke*. The new public manager. Achieving success in a changing government. - Jossey-Bass Publishers. - San Francisco, 1995. - 280 p.
126. Методические рекомендации по разработке кадровой политики предприятия // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 1. - С. 136-137.
127. Методологические проблемы оптимизации в науке / В.Т. Воронин, О.С. Разумовский, Н.Н. Семенова и др. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1991. - 255 с.
128. *Ефремов В.С.* Проектное управление: модели и методы принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 6. - С. 105-139.
129. *Куниц Г., О'Доннел С.* Управление: системный ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ; Общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. - М.: Прогресс, 1981. - Т. 2. - 512 с.
130. *Peter Self*. Administrative Theories and Politics. - London: George Allen and Unwin Ltd, 1989. - 308 p.
131. *Эшби У. Росс.* Конструкция мозга / Пер. с англ. Ю.И. Лашкевича. - М.: Изд-во иностр. лит., 1962. - 399 с.
132. *Добров Г.М.* Наука о науке: Введение в общее науковедение. - К.: Наук. думка, 1970. - 320 с.
133. *Бруцкий Е.В., Смирнов Л.П.* Математические методы в задачах управления наукой. - К.: Наук. думка, 1973. - 184 с.
134. *Смирнов С.И., Шарипова О.Э.* Новый техногенно-психологический подход к стратегическому управлению // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 5. - С. 17.
135. *Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др.* Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988. - 344 с.
136. *Васильев А.С.* Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. - О.: АО БАХВА, 1997. - 160 с.
137. *Планкетт Л., Хейл Г.* Выработка и принятие управленческих решений: Опережающее управление. - М.: Экономика, 1984. - 168 с.

138. *Кубко Е.Б.* Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика) / Отв. ред. В.В. Цветков. - К.: Наук. думка, 1988. - 232 с.
139. *Эддоус М., Стэнсфилд Р.* Методы принятия решений: Пер. с англ. / Под ред. член-корр. РАН И.И. Елисеевой. - М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. - 590 с.
140. *Страхова О.П.* О методах организации управления // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 5. - С. 3-16.
141. *Тихонравов Ю.В.* Теория управления: Учеб. курс. - М.: Вестник, 1997. - 336 с.
142. *Горский Ю.М.* Системно-информационный анализ процессов управления. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1988. - 327 с.
143. *Brien R. Fry.* Mastering Public Administration / Chatham House Publishers, Inc. Chatham. - New Jersey, 1989. - 254 p.
144. *Паркинсон С.Н., Рустомджи М.К.* Искусство управления: Пер. с англ. - М.: Агентство "ФАИР", 1998. - 272 с.
145. *Клир Дж.* Системология. Автоматизация решения системных задач: Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1990. - 544 с.
146. *Николис Г., Пригожин И.* Познание сложного: Введение: Пер. с англ. - М.: Мир, 1990. - 344 с.
147. *Тихонравов Ю.В.* Геополитика: Учеб. пособие. - М.: ЗАО "Бизнес-школа Интел-синтез", 1998. - 368 с.
148. *Шлемко В.Т., Бинько І.Ф.* Економічна безпека України: сутність, напрями забезпечення: Моногр. - К.: НІСД, 1997. - 144 с.
149. *Князев В.Н.* Технология как предмет социально-философского исследования / Дис... на соиск. учёной степени д-ра филос. наук. - К., 1991. - 279 с.
150. *Философский энциклопедический словарь* / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н.Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. - М.: Сов. энциклопедия, 1983. - 840 с.
151. *Философский словарь.* - 5-е изд. - М.: Политиздат, 1986. - 590 с.
152. *Политология: энциклопедический словарь* / Общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянов. - М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
153. *Социологический справочник* / Под общ. ред. В.И. Волловича. - К.: Политиздат Украины, 1990. - 382 с.
154. *Рижко В.А.* Концепція як форма наукового знання. - К.: Наук. думка, 1995. - 212 с.
155. *Шевченко В.Н.* Философские предпосылки комплексного анализа научно-технической революции // НТР: Общетеоретические проблемы. - М.: Наука, 1976. - С. 117-123.
156. *Харвей Д.* Научное объяснение в географии. - М., 1974. - 405 с.

157. *Гончаров В.В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении.- М.: МНИИПУ, 1998. - 176 с.
158. *Ру Д., Сулье Д.* Управління: Пер. з фр. - К.: Основи, 1995. - 442 с.
159. *Пригожин А.И.* Организационные управленческие патологии // Общественные науки и современность. - 1998. - № 3. - С. 16-23.
160. Управление проектом: основные понятия // Проблемы теории и практики управления. - 1994. - № 1. - С. 123-124.
161. *Ильин Н. И., Лукманова И. Г. и др.* Управление проектами / Под ред. В.Д.Шапиро. - С.Пб.: ДваТри, 1996. - 610 с.
162. *Бурков В.Н., Новиков Д.А.* Как управлять проектами. - М.: СИНТЕГ-ГЕО, 1997. - 188 с. - (Сер. "Информатизация России на пороге XXI века").
163. *Решке Х., Шелле Х.* Мир управления проектами. - М.: Аланс, 1994. - 303 с.
164. *Шкворец Ю.* Проблемы формирования и реализации программ государственного уровня // Экономика Украины. - 1995. - № 11. - С. 24-32.
165. Положення про порядок розроблення екологічних програм: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31 груд. 1993 р. № 1091 // Зібрання постанов Уряду України. - 1994. - № 5. - С. 21-23.
166. Положення про державну науково-технічну програму: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 1995 р. № 796. - Електронна інформ.-довідк. система "Консультант", версія 3.01.
167. *Друкер П.* Эффективное управление: Экономические задачи и оптимальные решения: Пер. с англ. - М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998. - 288 с.
168. Программа структурной перестройки экономики и внешних связей Кировской области на период до 2000 г. / Под ред. акад. АЭН Ю.В. Яковца. - М.: Киров, 1994. - 231 с.
169. *Врублевський А.Г., Якубовський М.М.* Структурна перебудова економіки - реальний крок в ринок // Деловая Украина.- 1999. - 22 янв.
170. *Мэнкью Н.Г.* Макроэкономика: Пер. с англ. - М.: Изд-во МГУ, 1994. - 736 с.
171. Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 300 с.
172. *Керимов Д.А.* Законодательная техника: Науч.-метод. и учеб. пособ. - М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. - 123 с.
173. *Тихомиров Ю.* Управление на основе закона // Проблемы теории и практики управления. - 1999. - № 3. - С. 43-48.

174. Концепція розвитку законодавства України на 1997 - 2005 роки. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. - 122 с.
175. Про Програму використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 черв. 1997 р. № 668. - Електронна інформ.-довідк. система "Консультант", версія 3.01.
176. *Цицерон Марк Тулій*. Про державу: Про закони: Про природу богів / Пер. з лат. В. Литвинов. - К.: Основи, 1998. - 476 с.
177. *Котюк В.О.* Теорія права: Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. фак. вузів. - К.: Вентурі, 1996. - 208 с.
178. Регламент Верховної Ради України: Затверджений 27 лип. 1994 р. № 129/94-ВР. - Електронна інформ.-довідк. система "Консультант", версія 3.01.
179. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 24. - С. 51-92.
180. Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 20 листоп. 1998 р. № 1284/8. - Електронна інформ.-довідк. система "Консультант", версія 3.01.
181. *Луговий В.І., Князєв В.М.* Адміністративна реформа в Україні: кадрові і наукове забезпечення // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 4-8.
182. *Малицький Б.А.* Наука України: динаміка і проблеми сучасного розвитку // Наука та наукознавство. - 1997. - № 1-2. - С. 9-33.
183. Закон України про внесення змін до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" від 1 груд. 1998 р. № 284-XIV // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 50. - С. 8-22.
184. Закон України про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи від 27 лют. 1991 р. № 791а-XII // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 16.
185. *Власов Ю.Л.* Систематизація та тлумачення норм права в Україні: проблеми взаємозв'язку та взаємовпливу // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. - С. 160-164.
186. *Wehrich H., Koontz H.* Management: a global perspective. - 10th ed. - McGraw-Hill, Inc, 1993. - 744 p.
187. *White J., Adams G.* Research in publik administration: reflection on theory and practice // Sage Publications Internacional Educational and Professional Publisher Thousand Oaks. - London, New Delhi, 1994. - 280 p.

188. Handbook of Public Administration. - Edited by Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerrald J. Miller. - Marcel Dekker, Inc. - New York and Basel, 1989. - 1095 p.
189. *Drucker P.* The Practice of Management. - 15th pr. - Pan Books in association with William Heinemann, 1982. - 480 p.
190. *Drucker P.* Management: tasks, responsibilities, practices. - Harper & Row, Publishers. - New York, Hagerstown, San Francisco, London, 1974. - 839 p.
191. *Lan Z., Anders K.* A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & society. - 2000. - May. - Vol. 32. - № 2. - P. 138-165.
192. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией / Пер. с англ., Под ред. И.М. Верещагина. - М.: Сов. радио, 1979. - 144 с.
193. *Осовська Г.В.* Основи менеджменту: Навч. посіб. - Житомир: ЖІТІ, 1998. - 600 с.
194. *Рижих В.М.* Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти. - Х.: Прапор, 1998. - 398 с.
195. *Ришар Ж.Ф.* Ментальная активность: Понимание, рассуждение, нахождение решений / Сокр. пер. с франц. Т.А. Ребеко.- М.: Изд-во Ин-та психологии РАН, 1998. - 232 с.
196. *Rue L., Byars L.* Management: Theory and Application. - Richard D. Irwin, Inc., 1980. - 615 p.
197. *Simon H.* Making Management Decisions: the Role of Instition and Emotion // Akademy of Management Executive. - 1987. - Feb. - № 1. - P. 57-64.
198. *Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.* Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. - 15-е изд. - М.: Экономика, 1995. - 335 с.
199. *Сиренко В.Ф., Цветков В.В., Кубко Е.Б.* Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. - К.: Наук. думка, 1993. - 165 с.
200. Системи підтримки прийняття рішень / За ред. д-ра екон. наук В.Ф. Ситника.- К.: Техніка, 1995. - 162 с.
201. *Тарнавська Н.П., Пушкарь Р.М.* Менеджмент: теорія та практика: Підруч. для вузів. - Т.: Карт-Бланш, 1997. - 456 с.
202. *Turban E., Meredith J.* Fundamentals of Management Science. - 4th ed. - Business publications, Inc, 1988. - 915 p.
203. *Fry B.* Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo. - Chatham House Publishers, Inc. Chatham. - New Jersey, 1989. - 254 p.
204. *Shuman D., Olufs D.* Public Administration in the United States. - Second Edition. - D.C. Heath and company. - Lexington, Massachusetts, Toronto, 1993. - 533 p.
205. *Янч Э.* Прогнозирование научно-технического прогресса / Пер. с англ.; Общ. ред. и предисл. Д.М. Гвишиани. - 2-е изд., доп. - М.: Прогресс, 1974. - 586 с.

ЗМІСТ

Вступ	3
РОЗДІЛ 1	
Управлінські рішення у системі державного управління	11
1.1. Державне управління і державно-управлінські рішення	11
1.2. Державно-управлінські рішення з проблем державного будівництва	28
1.3. Концепція та методико-технологічні схеми досліджень формування державно-управлінських рішень	45
РОЗДІЛ 2	
Аналіз стану теорії та методології формування державно-управлінських рішень	50
2.1. Теоретичні засади формування державно-управлінських рішень (базові підходи, концепції, ідеї)	50
2.2. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень (закономірності, фактори вибору, принципи)	69
2.3. Методологічні основи формування державно-управлінських рішень	89
2.4. Визначення перспективних напрямів досліджень формування державно-управлінських рішень	106
РОЗДІЛ 3	
Розвиток теорії управлінської діяльності як основа формування державно-управлінських рішень	111
3.1. Системно-ситуаційний розгляд управлінської діяльності	111
3.2. Аналіз розвитку соціальних систем з позицій оцінки сфер їх впливу	135
3.3. Моделі розвитку соціальних систем	143
3.4. Моделі діяльності на основі системного взаємозв'язку теорії та практики	149
3.5. Системне визначення напрямів удосконалення управлінських рішень	166
РОЗДІЛ 4	
Підходи і напрями вдосконалення формування програмно-цільових державно-управлінських рішень	176
4.1. Методологічні підходи до формування програмно-цільових державно-управлінських рішень	176
4.2. Вибір і обґрунтування пріоритетів при формуванні програмно-цільових рішень	181
4.3. Програмно-цільові управління та державно-управлінські рішення в Україні: стан і проблеми	201

РОЗДІЛ 5

Розвиток методології планування нормативно-правових державно-управлінських рішень	207
5.1. Загальні підходи до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень	208
5.2. Проблемно-орієнтовані підходи до планування нормативно-правових державно-управлінських рішень	215
5.3. Перспективні напрями розвитку нормативно-правових баз і планування нормативно-правових державно-управлінських рішень	222
5.4. Порівняльний аналіз процедур прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень	225

РОЗДІЛ 6

Застосування методологічних підходів до формування державно-управлінських рішень у практиці державного управління	242
6.1. Визначення завдань наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні	242
6.2. Застосування програмно-цільового управління для вирішення проблем ресурсозбереження	248
6.3. Концептуальне визначення напрямів діяльності в Чорнобильській зоні та шляхів удосконалення її правового забезпечення	256
6.4. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень	271
Висновки	283
Додатки	298
Список використаної літератури	312

Наукове видання

Бакуменко Валерій Данилович

**Формування
державно-управлінських рішень:
проблеми теорії, методології, практики**

Монографія

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А.Гегеля*

Редактор *В.Г.Шевельова*

Коректори: *Т.В.Пантелеймонова*

Р.Р.Феліксова

С.М.Шиманська

Комп'ютерна верстка *Є.О.Слободян*

Підписано до друку 21.11.2000.
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 500 прим. Обл.-вид.арк. 17,22.
Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк. Зам. № 62/26

Видавництво
Української Академії державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 446-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua
Свідоцтво. Серія ДК № 24 від 31.03.2000 р.

Віддруковано з оригінал-макета
в ТОВ “Фірма “Есе”
03142, Київ-142, пр. Вернадського, 34/1, тел. 444-02-10