

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, “держава - 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 слабо 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-

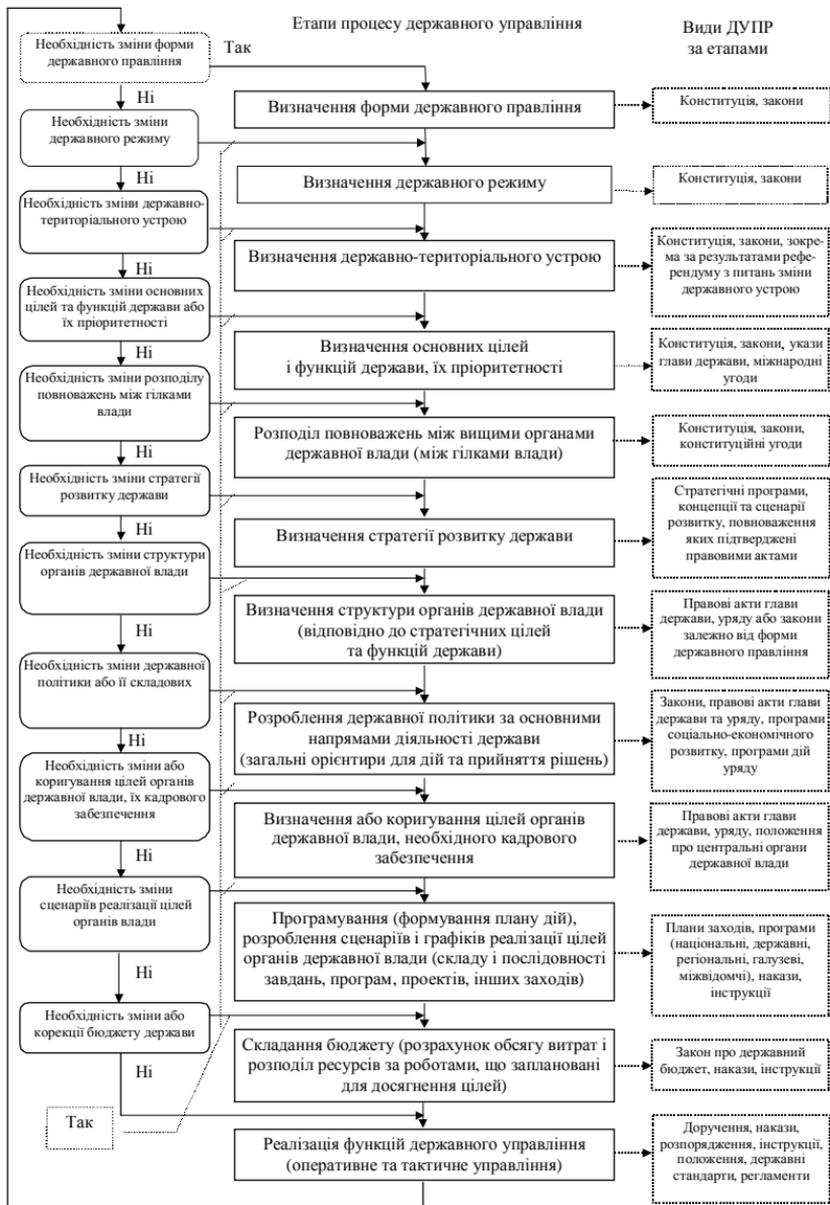


Рис. 1.1. Модель процесу державного управління з виділенням основних етапів прийняття державно-управлінських рішень

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.