

УДК 35:351(328.1)

Руденко Ольга Мстиславівна, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту Чернігівського національного технологічного університету
Туча Вікторія Володимирівна, кандидат наук з державного управління

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У роботі визначено проблеми імплементації політичних рішень у державному управлінні у межах забезпечення ефективної взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства та запропоновано нові наукові підходи та моделі їх вирішення.

Ключові слова: державне управління, політичні рішення, політичні рішення у державному управлінні, модель прийняття політичних рішень, імплементація політичних рішень у державному управлінні.

In the work the problems of implementation of policy decisions in public administration in order to provide effective interaction of political power, public administration and civil society and suggested new scientific approaches and models to solve them.

Keywords: public administration, political decisions, political decisions in public administration, political decision-making model, implementation of policy decisions in public administration.

Постановка проблеми. В основі дослідження процесу імплементації політичних рішень лежить розуміння власне політичного рішення як такого, що є основою розробки не тільки теорії прийняття управлінських рішень, але й безпосередньо визначає ефективність взаємовідносин між політичною та державно-управлінською сферами. В цьому сенсі доречно вести мову про політичне рішення як акт, процес та етап політичного процесу, виходячи з його структури як схематичної фіксації основних елементів механізму вироблення та прийняття рішення, що дозволяє виокремити їх типи та види, а також визначити і відповідні характеристики політичних рішень, що вирізняють їх від інших типів управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних дослідженнях досить детально розглянуто питання формування та реалізації ефективної моделі імплементації політичних рішень у державному управлінні, які були у центрі уваги таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Р. Айзінг, О. Антонюк, А. Бенц, Е. Бомберг, Н. Віннікова, К. Геннінг, В. Головкин, С. Гоці, Д. Дайнен, А. Дегтярьов, А. Ерітєс, Б. Колер-Кох, Дж. Петерсен, Л. Сморгунів, Фр. Турновець, Ф. Шарф. Науково-теоретичне обґрунтування підготовки і прийняття політичних та державно-політичних рішень, визначення шляхів застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління представлено у роботах таких вітчизняних та зарубіжних вітчизняних дослідників, як Н. Беляєва, Р. Блейк, Л. Герстон, Ю. Друк, Р. Елмор, М. Консидайн, Ю. Мірошніченко, Д. Моутон, М. Осипов, А. Соловйов, Б. Хьорн, О. Шаян.

Мета статті полягає у визначенні наукових підходів до вироблення та реалізації механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Важливим елементом будь-якого рішення, а головним чином – політичного, є характеристика їх якості на основі відповідної системи принципів, чинників та критеріїв, у тому числі – критеріїв вибору альтернатив. Альтернативні сценарії застосовуються з метою визначення вірогідності кількох, можливо досить відмінних, варіантів майбутнього з наступним ранжуванням ступеня вірогідності тих чи тих варіантів. Безпосередньо на вироблення альтернатив впливають мотиваційні аспекти, які детермінують підходи до розуміння процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні; ступінь та можливість ситуативної оцінки у напрямі оптимізації рішень; інституційну стабільність політичної системи, державного управління та громадянського суспільства; своєчасність прийняття політичного рішення тощо. Як зазначають дослідники, змістовно принцип альтернативності включає як онтологічний, так і аксіологічний контексти і розкривається через декілька аспектів. По-перше, це відкриття шляхів для цілісного розгляду тривалих періодів політичної історії

та виявлення довгострокових трендів. Дана установка є доцільною і продуктивною, оскільки забезпечує дотримання історизму у процесі аналізу складної динаміки процесів модернізації. Таким чином, альтернативні зміни домінуючого вектору і самого характеру розвитку тієї або іншої політичної системи не лише допускаються, але й передбачаються. По-друге, врахування принципу альтернативності у модернізації політичних систем надає можливість порівнювати періоди політичної історії, що не збігаються у часі, але подібні за характером. Такий компаративний аналіз дає змогу усвідомити ключові проблеми, що висуюються перед сучасним суспільством, ідентифікувати фактори трансформації політичних режимів тощо. По-третє, принцип альтернативності здатний виділити причини зміни траєкторій в еволюції політичних систем [1]. При цьому важливим виявляється те, що “методологічні основи принципу альтернативності вимагають виділення політичної ситуації як системи з навколишнього середовища, опис її властивостей як цілого, проведення діагностики і декомпозиції, виявлення у ній найбільш істотних елементів та зв'язків. Нормативна альтернатива змістовно структурується як комплексна, ієрархічно упорядкована система заходів, що спрямовуються на досягнення чітко визначених і взаємно співвіднесених цілей і задач. Характеризуючи стадії трансформації ситуації, ми враховуємо не лише локальні причинно-наслідкові ланцюги, але і загальносистемні взаємодії та вплив чинників навколишнього середовища. Дотримання принципу альтернативного опису розвитку політичної ситуації через створення не одного, а цілого ряду альтернативних сценаріїв виступає важливим компонентом наукового аналізу” [1].

Наведений підхід дозволяє розкрити поняття імплементації як завершальної фази, кінцевої мети процесу прийняття рішень. Від того, наскільки ефективною буде імплементація рішення, залежить оцінка ефективності процесу прийняття політичних рішень в цілому. Правильна реалізація рішення (навіть ідеальний варіант імплементації) передбачає гармонізацію сфери політичних цінностей зі сферою методів, засобів, за допомогою яких змінюється політична дійсність. У цьому контексті варто звернути увагу на включеність політичного рішення, як кінцевого адекватного результату, до всього процесу прийняття рішень, оскільки розуміння цього зв'язку уможливорює визначення особливостей імплементації політичного рішення в державному управлінні, зважаючи на те, що послідовність етапів прийняття рішень, з одного боку, має співвідношення з прийняттям та реалізацією державно-управлінських рішень, а з іншого – має складні моменти щодо поєднання специфічних цілей та механізмів здійснення обох видів цієї суспільно значимої діяльності.

Від ефективності імплементації політичних рішень у державному управлінні безпосередньо залежить якість реформ в усіх сферах суспільного життя. Однією з головних проблем імплементації політичних рішень у державному управлінні у межах забезпечення ефективної взаємодії політичної влади, державного управління та інститутів громадянського суспільства виявляється неузгодженість та неструктурованість у більшості випадків сформульованих у рішеннях значущих цілей, що обумовлене відсутністю співвідношення цілей та наявних засобів їх досягнення [2-4]. Як зазначає Ф. Семенченко, ефективність політичної діяльності визначається її властивістю, що відображає міру того, наскільки ці дії, рішення та поведінка призводять до бажаних наслідків. Цей показник можна віднести до практичної результативності діяльності політичного лідера, влади, їх корисного впливу на громадян, на співгромадян, на поліпшення економічного, соціального, культурного, духовного розвитку суспільства [5]. Внаслідок цього, оцінка ефективності імплементації політичних рішень у державному управлінні має спрямовуватися на конкретні заходи, що пропонуються у межах запропонованих проєктів реалізації політичних рішень.

Аналіз процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні передбачає звернення головної уваги на визначення суб'єкта, що впливає на результат цього процесу, ступень розвиненості його зв'язків із зовнішнім та внутрішнім середовищем. Відповідно, основні відмінності між наявними моделями імплементації політичних рішень у державному управлінні полягають обумовлені різними теоретичними моделями політичного процесу, розумінням особливостей процесу імплементації політичних рішень у державному управлінні та специфікою політичної ситуації в державі, а отже й моделлю політичної системи.

В останньому випадку має місце об'єднання декількох підходів, які є базовими для аналізу політичних рішень, що уможливорює створення моделей, у тому числі альтернативних, з урахуванням конкретної ситуації, що склалася, або прогнозується. Зокрема, як зазначає М. Чабанна, “вибір альтернативи залежить від обрання критеріїв порівняння наявних альтернатив. Розробка критеріїв, своєю чергою, залежить від акцентів у формулюванні питання, що потребує розв'язання, аналізу ситуації, об'єкту та мети прийняття рішення. Політичне прогнозування як важливий етап у процесі прийняття політичного рішення спирається на ситуаційний аналіз. У цьому процесі, як правило, використовують нормативне прогнозування (котре стосується способів досягнення бажаних результатів із урахуванням наявних обмежень)” [6, с. 46].

Модель імплементації політичних рішень ґрунтується на ситуаційному підході з урахуванням наявних ресурсів, системи управлінських параметрів, зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами альтернативних варіантів рішень, критеріїв оцінки очікуваних результатів від впровадження рішення тощо. Така модель фактично побудована за принципом схеми замкнутого циклу – усвідомлення (формулювання) проблеми, формулювання політичного рішення, внесення до порядку денного, процес набуття законного статусу, механізм, впровадження політики в життя, оцінювання результатів політики, концептуальні засади реалізації урядової політики. На рис. 1. представлено модель прийняття політичного рішення.



Рис. 1. Модель прийняття політичного рішення

Імплементація політичних рішень у державному управлінні не завжди спирається на відповідні механізми, зокрема на комплекс таких механізмів, які необхідні для забезпечення ефективності реалізації державної політики в усіх сферах суспільного життя. Не-ефективність наявних механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні обумовлена відсутністю стратегічного аналізу проблем та засобів їх вирішення, результати якого відображаються у сформульованих цілях та завданнях, впливаючи на зниження реального зв'язку цілей та засобів їх досягнення, низьке структурування повноважень органів державної влади та їх відповідальності, невідповідність

системи державного управління до вирішення конкретних блоків завдань, що характеризуються високим ступенем ситуативних змін як у політичній системі держави, так і у суспільному житті.

Базова модель, що розкриває концепцію дослідження механізмів імплементації політичних рішень у державному управлінні, відображена на рис. 2.

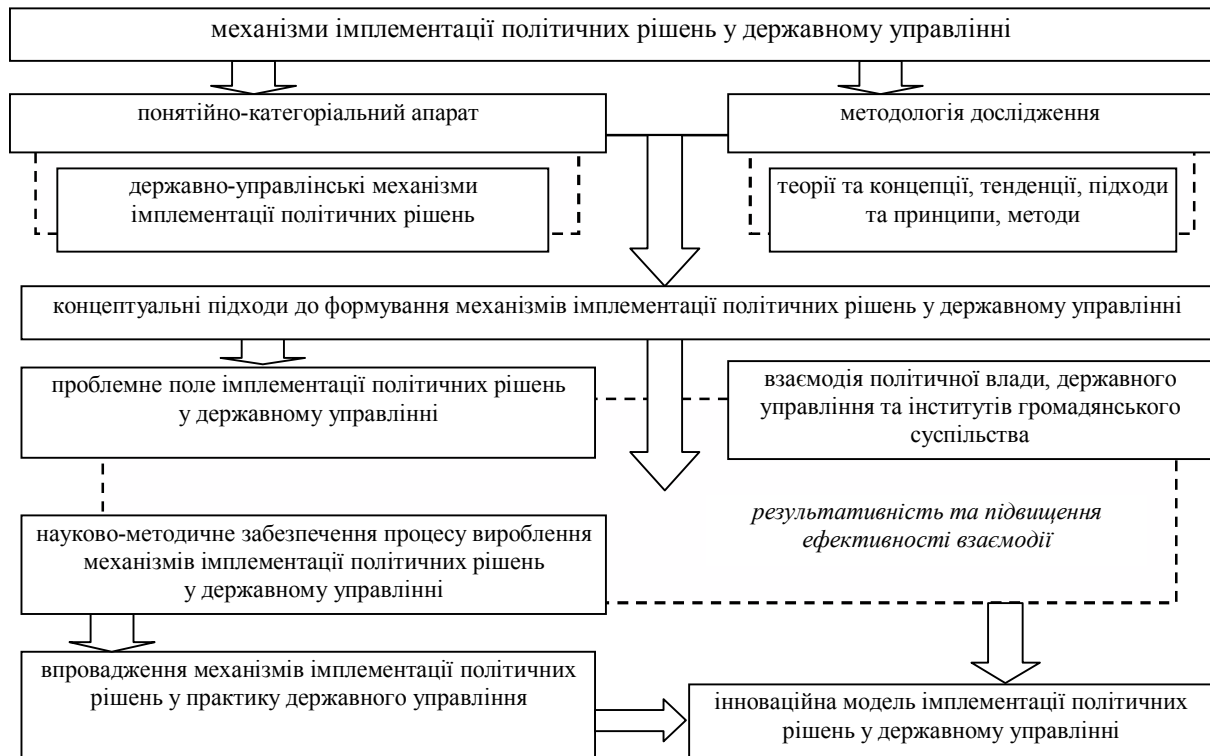


Рис. 2. Базова модель концепції дослідження

Разом з тим, тільки завдяки комплексному оцінюванню можна вийти на схему повного циклу творення рішень – від формування до імплементації, та виявити якомога більше чинників впливу, що опосередковують цей процес. Похідною змінною в даному випадку є легітимація політичного рішення, яка відбувається прямо й опосередковано.

В умовах розвитку сучасної України слід вести мову про створення легітимної системи державного управління та складається з формування ієрархії державного управління в межах поєднання базових концепцій; розроблення стратегічного курсу і прийняття державних рішень, пов'язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням суспільними процесами; застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління; дієвого контролю за управлінським процесом і самокорекції його режиму. Застосування такого підходу сприятиме виробленню ефективних шляхів удосконалення механізмів імплементації політичних рішень через підвищення їх результативності. Відтак, доцільно вести мову про вироблення інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні, спираючись на методологію інноватики, що у даному випадку дозволяє розглядати систему державного управління на рівні суспільства як синергетичної системи в межах науково-теоретичних досліджень, прогнозувати процес вироблення та впровадження інновацій у відповідні періоди розвитку системи державного управління, а також характеризує систему управління цим процесом [7]. У даному випадку доцільно говорити також і про інноваційні механізми, зважаючи на ту виключно важливу роль, яка відводиться саме суб'єктам державного управління при виробленні конкретних механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні. В цьому контексті інноваційні механізми являють собою систему суспільно-політично обумовлених засобів

ефективного досягнення основних цілей державного управління щодо пошуку та вироблення інноваційних рішень [7].

Модель інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні представлена на рис. 3.

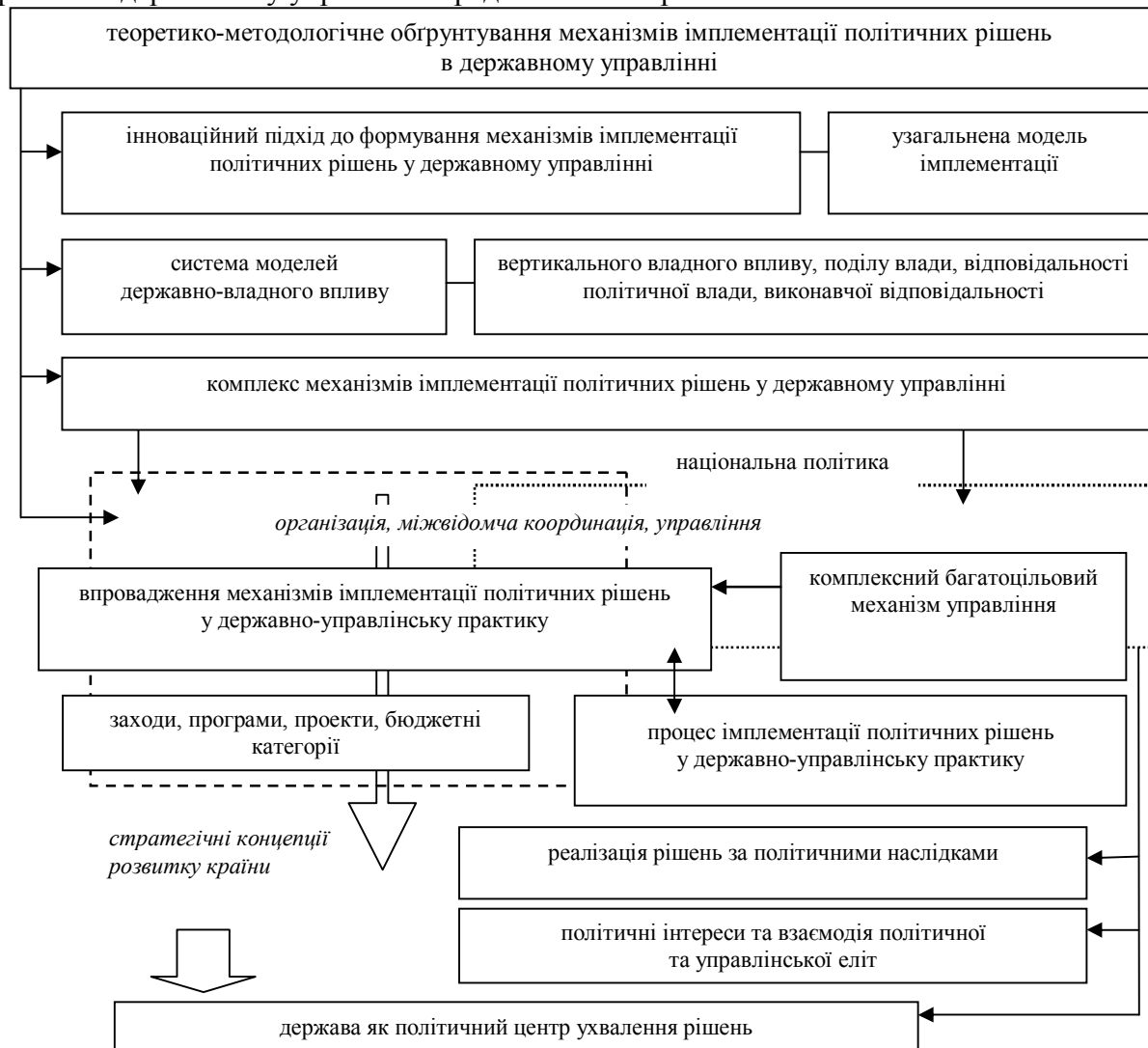


Рис. 3. Модель інноваційного підходу до формування механізмів імплементації політичних рішень в державному управлінні

Висновки. Отже, процес імплементації політичних рішень передбачає застосування програмно-цільового методу та системного підходу до організації, міжвідомчої координації і управління. Створення узагальненої моделі імплементації політичних рішень також передбачає урахування процесів структуризації суспільства, специфіки розвитку соціальних та етнонаціональних угруповань, належне інформаційне забезпечення розробки концепцій, планів, програм, проектів. З метою досягнення необхідної рівноваги слід неодмінно враховувати рівень нестабільності, характерний для держав перехідного типу, до яких належить сучасна Україна, внаслідок чого ефективність державного управління тісно пов'язана з процесом встановлення чітких правил, процедур та обмежень, що досягаються впровадженням відповідної нормативно-правової бази.

Список використаних джерел:

1. Аутопоезис соціальних систем : моногр. / за наук. ред. В. П. Беха. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – 748 с.

2. Общественное мнение и власть : механизм взаимодействия/ Отв. ред. А.А. Ручка. – К. : Наук. Думка, 1993. – 137 с.
3. Пригожин А. Организационные управленческие патологии / А. Пригожин // Общественные науки и современность. – 1998. – № 3. – С. 16-23.
4. Разделение властей : Учеб. пособие / Алехин А.П., Бережков А.Г., Кирсанова Н.В., Клименко В.В., и др.; Отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГУ, Юрайт-Издат., 2004. – 428 с.
5. Семенченко Ф. Критерії ефективності політичної діяльності [Електронний ресурс] / Ф. Семенченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Електронне наукове фахове видання. – 2013. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/Sem_s.pdf.
6. Чабанна М. Основні підходи до аналізу прийняття політичних рішень у західній політичній науці / М. Чабанна // Наукові записки НаУКМА : Зб. наук. праць. – 2009. – Т. 95. – С. 42-46. – Сер. : Політичні науки.
7. Руденко О. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні : моногр. / Ольга Руденко. – К. : НАКККіМ, 2010. – 304 с.