

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

БАКУМЕНКО В.Д.

**ЗБІРНИК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ
ПРАЦЬ**

ЧАСТИНА 1

**РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

КИЇВ - 2015

УДК 351:303.01](081)
ББК 67.401я44+60в.я44
Б19

Рекомендовано до друку Вченою радою Академії муніципального управління. Протокол № 3 від 4 лютого 2015 року.

Рецензенти:

Кравченко С.О., доктор наук з державного управління, доцент;
Горник В.Г., доктор наук з державного управління, доцент.

Бакуменко В.Д.

Б19 Розвиток теорії та методології державного управління: Наукове видання / Бакуменко В.Д. // Збірка вибраних наукових праць у 2 ч. - Ч.1. – К. : АМУ, 2015. – 316 с.

Наведено низку наукових фахових статей автора, надрукованих у період з 1998 по 2013 роки та присвячених широкому колу теоретичних і методологічних аспектів становлення та розвитку вітчизняного державного управління.

Видання розраховане на наукових та науково-педагогічних працівників у галузі державного управління. Може бути корисним для широкого кола фахівців, що займаються проблемами управління в соціальних системах.

УДК 351:303.01](081)
ББК 67.401я44+60в.я44

ЗМІСТ

Науковець і громадянин	5
------------------------------	---

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ КОНЦЕПТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Системно-ситуаційне уявлення процесів управління в соціальних системах	8
1.2. Теоретичні основи дослідження державно-управлінських процесів.....	23
1.3. Проблемний аналіз державного управління.....	43
1.4. Виділення та характеристика загальних трансформаційних тенденції державного управління в умовах суспільних змін.....	53
1.5. Формування концептуальних засад розвитку методології державного управління.....	68
1.6. Загальні моделі уявлення суб'єкт-об'єктних відносин в соціальних системах.....	84
1.7. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах.....	92
1.8. Закономірності, принципи та фактори вибору в науковому пізнанні процесів державотворення.....	101
1.9. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління.....	119
1.10. До питання розвитку конституційного правового поля в сучасних умовах його кардинальних змін.....	125
1.11. Загальні моделі діяльнісного підходу як інструмент дослідження суб'єкт-об'єктних відносин.....	131
1.12. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах.....	144
1.13. Чинник самоорганізаційної спроможності розвитку соціальної системи та його врахування в процесах управління.....	154
1.14. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики.....	164
1.15. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу.....	178
1.16. Методологічний підхід до оцінки розвитку соціальних систем.....	187
1.17. Підходи і моделі у сучасному програмно-цільовому управлінні.....	194
1.18. Загальні та проблемно-орієнтовані підходи до прогнозування планування у нормотворчій діяльності.....	205

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ	
ЗАСАД ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	218
2.1. Методологічна база державно-управлінських рішень.....	218
2.2. Методологічні “наголоси” прийняття сучасних управлінських рішень.....	235
2.3. Концептуальне забезпечення проблеми виділення та подальшого розроблення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень.....	247
2.4. Напрями і підходи до розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень.....	257
2.5. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень	268
2.6. Класифікація напрямів державного управління та державно-управлінських рішень.....	280
2.7. Використання макроекономічних моделей як інструменту прогнозно-аналітичних досліджень при виборі пріоритетів на стадії прийняття управлінських рішень в економіці.....	286
2.8. Удосконалення прийняття державно-управлінських рішень як один з найважливіших чинників розвитку державного управління.....	300
Бібліографічний список наведених наукових праць	313

НАУКОВЕЦЬ І ГРОМАДЯНИН

Проректору з наукової роботи Академії муніципального управління, доктору наук з державного управління, професору, Заслуженому діячу науки та техніки України, державному службовцю 2 рангу БАКУМЕНКУ ВАЛЕРІЮ ДАНИЛОВИЧУ 28 вересня 2015 року виповнюється 70 років.

В. Д. Бакуменко – відомий український вчений у галузі науки «Державне управління», один з її фундаторів. З 1969 до 1979 рр. після закінчення з червоним дипломом Київського політехнічного інституту працював на наукових посадах в Інституті кібернетики ім. В.М.Глушкова та Інституті електродинаміки Академії наук УРСР. З 1979 до 1991 рр. очолював кафедру в Інституті підвищення кваліфікації керівних працівників та спеціалістів Міністерства автоматизації та приладобудування СРСР, а з 1991 р. – займав посаду проректора з навчальної та наукової роботи Київського інституту післядипломної освіти.

В 1992-1994 рр. – експерт, завідувач сектору, завідувач відділу в першому складі Ради національної безпеки при Президентові України (тоді структурний підрозділ Адміністрації Президента України). У 1994-1996 рр. обіймав посаду заступника директора Центру розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України. З 1996 р. – начальник управління наукових досліджень Української академії державного управління при Президентові України. В 2001 р. захистив докторську дисертацію на тему "Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень" за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

З 2002 р. – директор створеного за його ініціативою Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

З 2006 р. працює в Академії муніципального управління на посаді проректора з наукової роботи, завідує кафедрою державного управління та місцевого самоврядування.

Діяльність В. Д. Бакуменка характеризується значними досягненнями у галузі науки державного управління, у науково-організаційній роботі, у підготовці наукових кадрів, широко відома науковій громадськості, має міжнародне визнання.

В. Д. Бакуменком закладено основи теорії формування державно-управлінських рішень. Започатковано фундаментальні системні дослідження та створено наукову школу з креативного державного управління. Проведено ґрунтовне оцінювання, виділено основні проблеми та надано пропозиції і рекомендації щодо політичного та адміністративного реформування в Україні, розвитку політичної та

соціально-економічної ситуації, а також євроінтеграційних процесів. Запропоновано шляхи та методи вирішення низки проблем екологічної безпеки та економіки природокористування в Україні, зокрема розроблено та впроваджено сучасні підходи до використання відходів виробництва та споживання, а також подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. До 1979 р. займався моделюванням енергетичних та інженерних систем, що знайшло відображення у більше 40 наукових працях, 21 авторському свідоцтві на винаходи та захищеній кандидатській дисертації (1975).

Науковий доробок В.Д.Бакуменка складає більше 500 наукових та навчально-методичних праць, переважно у галузі державного управління та місцевого самоврядування. За його ініціативи та активної участі в Національній академії державного управління при Президентові України започатковане систематичне видання енциклопедичної літератури та монографій з різних аспектів державного управління, зокрема Енциклопедії державного управління, Енциклопедичного словника з державного управління, Енциклопедичного словника з євроатлантичної інтеграції України. Є автором та співавтором 13 монографій, базового підручника з державного управління та багатьох інших наукових і навчальних видань.

Результати наукової діяльності В. Д. Бакуменка відображені у 28 звітах по зареєстрованим науково-дослідним розробкам, більшість з яких виконані під його науковим керівництвом. Вони широко втілені у практику державного управління та місцевого самоврядування, зокрема при розробці законодавства України, проектів нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, державних програм і концепцій, зокрема Державної програми використання відходів виробництва і споживання (1997 р.), Державної програми проведення досліджень з державного управління та місцевого самоврядування до 2004 р. (2002 р.), Концепції сучасної державної кадрової політики України (2005 р.), в численних аналітичних дослідженнях та експертизах за завданнями Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, в низці НДР на замовлення Мінекономіки України, Мінприроди України, МНС України, Голодержслужби України, в роботі Центру розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України, Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, в навчальному процесі Національної академії державного управління при Президентові України та її Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, Академії муніципального управління, Інституту політичних наук. Ці результати широко оприлюднені на численних міжнародних та всеукраїнських конференціях, слуханнях, симпозіумах, семінарах, «круглих столах». За наукового консультування та під науковим керівництвом В. Д. Бакуменка захищені 8 докторських та 11 кандидатських дисертації у галузі науки «Державне управління».

В. Д. Бакуменко нагороджений численними державними та відомчими нагородами та відзнаками. Йому присвоєно почесне звання «Заслужений діяч науки та техніки України» (2009 р.). Він нагороджений медаллю «В пам'ять 1500-річчя Києва» (1982), «За сприяння збройним силам України» (2011), нагрудним знаком Міносвіти України «За наукові досягнення» (2006), нагрудним знаком "Державна служба України "За сумлінну працю" (2004), нагрудним знаком Київського міського голови «Знак Пошани» (2008), Почесними грамотами Верховної Ради України (2010), Державної служби України (2005), апарату Ради національної безпеки і оборони (2005), ВАК України (2009), Київського міського голови (2004), Національної академії державного управління при Президентові України (2002), Академії муніципального управління (2013). За вагомий особистий внесок у розвиток наукової та освітньої галузей державного управління та розбудову Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування йому присуджено почесне звання «Почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України» (2005). За увагу до церковних заслуг нагороджений орденом Української Православної Церкви «Рівноапостольного князя Володимира», II ступеня (2010).

В. Д. Бакуменко багато часу приділяє експертній роботі у відповідних комісіях з державного управління МОН України, в громадських радах МНС України, Мінрегіонбуду України, Головдержслужби України. Є членом вчених рад Національної академії державного управління при Президентові України, її Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Академії муніципального управління, головою та членом кількох редколегій наукових фахових видань України та зарубіжжя з державного та публічного управління, дійсним членом трьох міжнародних і двох вітчизняних громадських академій наук.

Колектив Академії муніципального управління і я особисто щиро вітаємо Валерія Даниловича Бакуменко з 70-річним ювілеєм! Ми високо цінуємо Ваш вклад у розвиток Академії муніципального управління, особливо її наукової діяльності, підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. Сподіваємося на подальшу плідну співпрацю на шляху розвитку нашого освітнього закладу, який у цьому році відсвяткував своє 20-річчя. Бажаємо Вам – високопрофесійній, працьовитій, відповідальній, щирій, творчій людині – міцного здоров'я, невичерпної енергії, натхнення та справжнього людського щастя.

В. о. ректора Академії
муніципального управління

О. І. Дацій

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ КОНЦЕПТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Системно-ситуаційне уявлення процесів управління в соціальних системах

Постановка проблеми. Становлення державності в Україні набуло сталого та безповоротного характеру. За цих умов все більшої уваги потребують питання розвитку науки управління суспільними системами і процесами, зокрема, наукове обґрунтування 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 допомоги (підтримки) у підготовці відповідних рішень.

Безумовно ці питання не з простих, оскільки кожна соціальна система, особливо держава, являє собою надскладну систему - величезну організацію з численними напрямками та видами діяльності, відповідними суб'єктами та об'єктами управління різних рівнів, зв'язками між ними (внутрішніми) та з іншими соціальними системами (зовнішніми). До того ж процеси в соціальних системах мають вірогіднісний характер.

Мета. У зв'язку з цим доцільно вдатися до використання відомих системних підходів щодо аналізу складних систем, які передбачають їх уявлення та опис у виді підсистем, що мають нижчий рівень складності відносно вихідної системи.

Викладення основного матеріалу. При застосуванні системного підходу у процесі дослідження соціальних систем необхідно виходити з того, що їх основою є людська діяльність спрямована на різноманітне перетворення оточуючого середовища, а, відповідно, за вихідну точку такого дослідження слід приймати те, що ми дійсно маємо (бачимо і відчуваємо) і що є результатом саме діяльності, тобто практику. Необхідно також враховувати те, що фактичний стан оточуючого середовища є результатом не тільки діяльності людини, але і природних процесів, що мають або сталий характер, або характер надзвичайних подій, наприклад, катастроф.

В останній час переважно використовується системно-ситуаційний підхід, при якому характерний для системного підходу розгляд суспільної 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 підходів та методів.

Організація як базова складова суспільних систем. Носієм (суб'єктом) діяльності є окремі люди, організації, держави. Широко відомим є визначення організації як об'єднання двох і більше людей, діяльність яких координується для досягнення загальної цілі або цілей [1]. Як правило, суб'єкти діяльності здійснюють її у межах організацій, причому останні можуть бути формальними або неформальними. Особливою формою організації за своїм призначенням та впливом на життя і діяльність людей є держава.

Виходячи з завдання дослідження діяльності як об'єктивного фактора створення і існування організацій та на підставі системного підходу в його класичному розумінні можна уявити будь-яку соціальну систему у виді сукупності організацій, які з одного боку є її підсистемами, а з другого боку - самі являють собою соціальні системи.

Основними властивостями соціальних систем є: складність; відкритість; динамізм; імовірний характер процесів; самоорганізація, зокрема встановлення взаємодій підсистем, що приймають рішення.

Важливою характерною властивістю соціальних систем, що забезпечує в них самоорганізацію, є наявність органів та людей, які цілеспрямовано здійснюють функції управління. Саме ця властивість дозволяє уявити будь-яку соціальну систему, зокрема організацію, що є базовою формою існування таких систем, у виді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому виді являє собою суб'єкт управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому виді являє собою об'єкт управління.

Моделі процесу управління в соціальних системах. У своїй взаємодії суб'єкт та об'єкт управління утворюють процес управління. Процес управління в соціальних системах за своєю загальною схемою 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. Тобто можна казати, що управлінські впливи є другорядними 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 призвести до дій та/або подій в об'єкті управління, які спрямовані на зміну ситуації в оточуючому середовищі в очікуваному суб'єктом управління напрямку.

Об'єкт управління проявляє себе різними діями, подіями, які є результатом діяльності різноманітного характеру (економічної, політичної,

реакцією на збурення об'єктів та інших суб'єктів управління даної системи, і навпаки, збурення N-го об'єкту управління, де $N \leq I$, є відповідною реакцією на збурення суб'єктів та інших об'єктів управління.

Дане твердження, на думку автора, має ознаки таких властивостей:

- є необхідним, оскільки порушення або розрив функціонування "циклів управління" може привести до порушення процесів управління та ефекту самоорганізації, притаманного соціальним системам;
- є суттєвим, оскільки дає розуміння процесів управління і є джерелом нових ідей та науково-технічного прогресу;
- є стійким, оскільки забезпечує здібність незалежно від характеру джерел збурень або зберігати, або переходити в новий стан рівноваги, що являє собою певну комбінацію процесів управління ;
- є таким, що повторюється, оскільки у будь-який момент являє собою множину "циклів управління".

Перелічені вище ознаки характерні для закону, тобто наведене твердження можна розглядати у якості гіпотези закону. Орієнтовно назовемо його законом реакції суб'єктів та об'єктів управління на збурення або законом циклу управління.

У соціальних системах з численними підсистемами (організаціями різних рівнів та призначення) одночасно діє множина "циклів управління". Між багатьма з них (але не між всіма і не для всіх) існує взаємний вплив. Це дозволяє ввести для розгляду соціальних систем (організацій) модель управління, яка наведена на рис.2. Зображені на рис.2 впливи фактично являють собою багато розмірні вектори з параметрами, які мають імовірнісний характер.

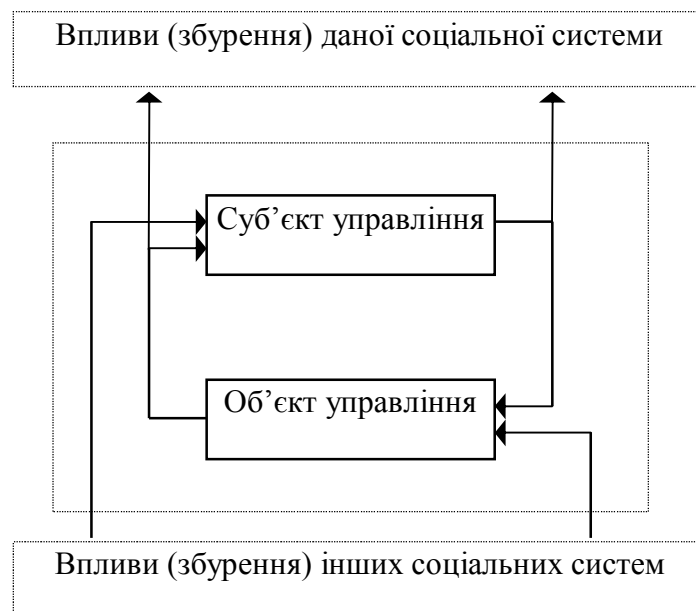


Рис.2. Модель управління з урахуванням зовнішніх впливів

Введення в модель соціальних систем "циклів управління" дозволяє перейти до розгляду управління в цих системах як процесу, тобто перейти від статичного уявлення соціальних систем (структурно-функціональної моделі) до динамічного (структурно-процесуальної моделі). Якщо при цьому в "циклі управління" розкрити функціональну сутність зв'язків між суб'єктом та об'єктом, тобто ввести послідовність та розкрити зміст управлінських впливів суб'єкта управління та збурень об'єкта управління, то отримаємо модель соціальної системи (організації), яка наведена на рис.3.



Рис.3. Модель управління з урахуванням функцій управління

Ця модель відповідає класичній схемі процесу управління, що складена з основних функцій управління [1]. Будь-який процес управління в соціальних системах, в тому числі і на державному рівні, передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створення 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 спрямовано процес управління, та внесення необхідних для їх досягнення корекцій в цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки у разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна з вищезазначених функцій управління реалізується шляхом підготовки управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у виді управлінських впливів до об'єкта управління за допомогою ще однієї функції управління - комунікації.

Вектор управляючих впливів $УВ_1$ є відображенням результатів послідовності дій (алгоритмів) при виконанні функцій управління, яким на рис.3 відповідають упорядковані множини Π , O , M , K , і теж являє собою упорядковану множину. Виходячи з підходів до формалізації опису систем, що прийняті у загальній теорії систем [5], вихідну функцію $КОМ_1$ (комунікації) можна визначити як відображення

$$КОМ_1: \Pi \times O \times M \times K \rightarrow УВ_1,$$

де $\Pi \times O \times M \times K$ - декартов добуток, тобто будь-які упорядковані множини, які утворені з множин Π , O , M , K . Кожна з останніх у загальному вигляді може бути відображена як

$$\Phi_i: Z_i \times X_i \times V_i \rightarrow P_i,$$

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

Аналогічно вихідну функцію діяльності можна визначити як відображення

$$D: УВ_1 \times УВ_2 \times X_D \times V_D \rightarrow ЗБ_1,$$

де $УВ_1$ та $УВ_2$ - множини внутрішніх та зовнішніх управлінських впливів; X_D - множина невизначеностей (наприклад, вірогідностей завершення) відносно результатів при виконанні функції діяльності; V_D - множина інтегрованих параметрів, що впливають на якість результатів діяльності (наприклад, вірогідність досягнення визначених параметрів або показників); $ЗБ_1$ - множина результатів діяльності, які набули характер збурень.

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

Об'єкт управління - це власно соціальна система, яка може

складатися з організацій різних рівнів та цілеспрямування з різними видами та формами діяльності. Тому доцільно розглянути окремо організацію як елемент, підсистему, що надає базові уявлення про характер збурень. Такі збурення є результатом діяльності, що являє собою ціле доцільну зміну та перетворення оточуючого середовища в інтересах людей [6] і складається з певних дій, вчинків та процесів. Зокрема результатом діяльності є товари, послуги та різні зміни в оточуючому середовищі. Вектор цих дій, вчинків та процесів являє собою вектор збурень. Треба розглядати дві його складові, а саме, зовнішній вектор збурень, який спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор збурень, який спрямований на суб'єкт управління, а також може бути задіяний на задоволення власних потреб підтримки діяльності і розвитку.

Суб'єкт управління аналогічно об'єкту управління слід розглядати на рівні організацій, де управління соціальними системами здійснюється через відповідні спеціальні органи управління. Характерною особливістю організацій є те, що в них здійснюється соціальне управління. На рівні держави воно визначається як державне управління. Вектор управлінських впливів (збурень) суб'єкту управління також має дві складові, а саме, зовнішній вектор управлінських впливів (збурень), який спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор управлінських впливів, який 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'єкту управління на об'єкт управління даної соціальної системи також можуть впливати управлінські впливи та збурення інших соціальних систем (організацій) - всіх їх або тільки частини. Такі збурення можуть мати характер потоків ресурсів (матеріальних, енергетичних, кадрових, інформаційних, фінансових та інших), ідей (інноваційні впливи), технологій.

Уявлення за допомогою типових "циклів управління" (зовнішніх та внутрішніх) створюють методологічні посилки для системних досліджень соціальних систем та процесів управління в них. Таке уявлення дає загальне розуміння характеру управлінських впливів в соціальних системах як багато параметричного вектору з внутрішньою та зовнішньою складовою. Нагадаємо, що параметрами такого вектору є управлінські впливи, які являють собою не що інше як відображення управлінських рішень. Тому вектор управлінського впливу можна також визначити як комунікаційне відображення вектору управлінських рішень.

Схема на рис.3 демонструє загальновідоме уявлення про управлінські рішення та комунікацію як пов'язуючи процеси. З неї добре видно, що управлінські рішення пов'язують функції управління з об'єктом управління та між собою. Аналогічну роль відіграють і комунікації (інформаційний обмін, обробка, перетворення, збереження, накопичення).

Звертаємо також увагу на те, що моделі на рис. 2 і 3 мають характер типових, узагальнюючих. В реальній соціальній системі одночасно діють численні "цикли управління", тільки частина з яких обмежуються певними рівнями управління, в той час як інші мають багаторівневий характер.

Можливість одноманітного системного уявлення соціальних систем у виді "циклів управління" дозволяє перейти до системного уявлення управлінської діяльності-менеджменту як основного способу організації та реалізації управління. При такому уявленні маємо менеджмент різнорівневих організацій, які між собою знаходяться у відношеннях елементів ієрархічної структури. Звідси витікає, що, по-перше, менеджмент на різних рівнях відрізняється масштабістю та рівнем відповідальності управлінських рішень, по-друге, при співставленні менеджменту різнорівневих організацій природним підходом є виділення його функціональних особливостей на кожному такому рівні та їх аналіз.

Враховуючи рівень масштабу та відповідальності державно-управлінських рішень прийнято виділяти менеджмент на рівні держави - державне управління в окремий вид діяльності [7].

Підсумовуючи вищенаведене можливо також зробити наступні висновки:

- будь-яку соціальну систему, зокрема державу, можна уявити як сукупність організацій, управління якими здійснюється за типовим "циклом управління";
- можливе виділення моделі типового "циклу управління", яка містить суб'єкт та об'єкт управління, а також вектори управляючих впливів та збурень;
- в "циклах управління" залежність між управляючими впливами та збуреннями набуває характеру взаємної реакції.

Запропоновані моделі процесу управління в соціальних системах є методологічною базою для наступних досліджень, серед яких в першу чергу заслуговують на увагу такі:

- розкриття змісту та системної взаємодії управлінських впливів (рішень, що доведені до об'єкту за допомогою засобів комунікації) на рівнях основних функцій управління (виділення видів, класифікація, визначення форми та методів формування);
- розкриття змісту та системної взаємодії комунікацій (інформаційного фактору) як пов'язуючого процесу в "циклах управління";
- технологічний аспект реалізації функцій управління, зокрема удосконалення технологій формування управлінських рішень;
- деталізація формалізації опису моделі типового "циклу управління".

Оскільки соціальні системи можуть складатися з організацій різних рівнів - держави, організацій (підприємств, установ), підрозділів (або окремих, або у складі організацій вищого рівня), в кожній з котрих можна

виділити суб'єкт та об'єкт управління, то переходимо до багаторівневого (багатоступеневого, багато ешелонованого) системного уявлення соціальних систем.

Основні концепції ієрархічного уявлення систем. Для соціальних систем існує певна ієрархічна багаторівнева упорядкованість структур, що дозволяє шукати спрощення їх опису в ієрархічному уявленні. Загальна теорія ієрархічного уявлення систем досліджена в роботі [5]. Визначені основні характеристики, 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 уявлення: стратифікаційне, шарове та ешеловане, відповідними базовими поняттями для яких є страта, шар та ешелон.

Принциповим є розуміння того, що не існує жорсткого співвідношення між цими поняттями, хоча і кожне з них орієнтоване на свою сферу використання. Зокрема, поняття страт введено для цілей моделювання, шарів - для вертикальної декомпозиції проблеми на її складові, а ешелонів - для уявлення організації взаємозв'язків в системах управління. Можливість різноманітного уявлення систем в залежності 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 даній ситуації [1].

Вибір страт залежить від мети та уподобань дослідника. Тобто від того, як йому зручніше уявити у системному вигляді об'єкт дослідження та отримати при цьому необхідні знання про його склад, структуру і властивості. Можливим є вибір декількох страт, тобто різних системних поглядів на об'єкт досліджень з метою більш повного уявлення про нього.

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

Аналіз системи на рівні певної страти відповідає такій трактовці системно-ситуаційного підходу, коли він розглядається як засіб оцінки певних системних властивостей та процесів, форм їх прояву і можливостей впливу на стан системи. В залежності 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 друг друга в плані всебічного розкриття змісту досліджуваної системи, наприклад, уточнювали його по ієрархії страт зверху вниз;
- поєднання або ув'язка страт між собою не обов'язкове і здійснюється лише тоді, коли це необхідне для всебічного висвітлення об'єкту 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 уявляють однотипні але різнорівневі процеси та явища, то структура їх взаємозв'язків матиме вид, як на рис.4.



Рис.4. Страти: загальне уявлення та структура взаємозв'язків

Здебільшого, найменший номер надається страті, що відповідає нижчому (найбільш простому і, як правило, більш деталізованому) рівню системи.

Ієрархічне уявлення системи у виді ряду шарів (прошарків) відноситься щодо процесів прийняття складних рішень. На рис.5 надана система прийняття рішень, що містить ряд шарів управління певним об'єктом, на яких приймаються рішення, а також відповідні суб'єкти прийняття рішень (Р1 - Рк).

Ешеловане уявлення систем передбачає наявність взаємодії та чітких рівнів підпорядкованості підсистем, деякі з котрих можуть бути такими, на яких приймаються рішення. Типова ешелована структура надана на рис.6. Така структура притаманна побудові організацій, де верхній ешелон - це

рівень її керівництва, а інші ешелони - це рівні її підрозділів. Структура зв'язків на рівнях ешелонів 1 і 2 може допускати як вертикальні так і горизонтальні зв'язки.

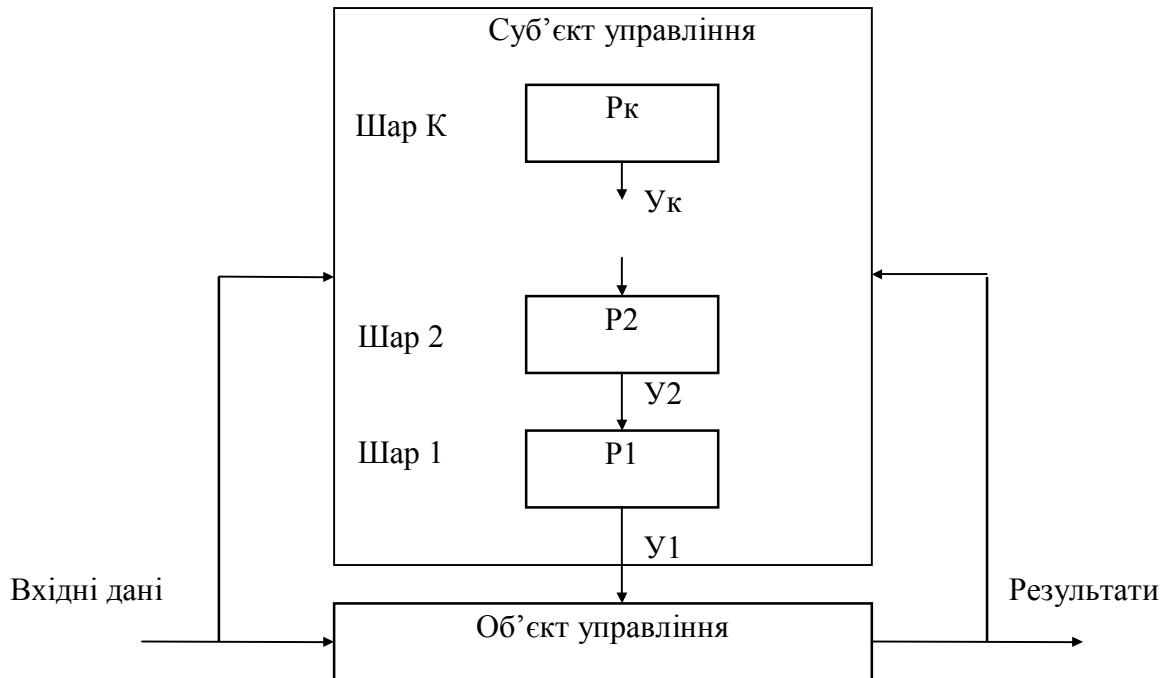


Рис.5. Багатошарове уявлення процесу прийняття складних рішень

Багатоешеловані структури ще називають багаторівневими багатоцільовими внаслідок наявності власних цілей у ряду підрозділів, що приймають рішення. Найчастіше ці цілі визначаються як підцілі головної мети (місії) даної системи. В той же час в процесі функціонування можливе змінення цих цілей, їх відхилення від визначених і навіть конфліктування з останніми.

Відомими прикладами системного підходу, тобто уявлення систем за допомогою страт, шарів та ешелонів при дослідженні управління в соціальних системах є:

– стратифікаційне уявлення соціальної системи як відкритої системи (оточуюче середовище - вхід системи - перетворення - вихід системи - оточуюче середовище [1,8]); як багаторівневої системи (держава - регіон - галузь - організація); уявлення процесів управління у виді "циклів управління" (суб'єкт управління - управлінські впливи - об'єкт управління - збурення - суб'єкт управління) та послідовності функцій процесу управління (планування - *прийняття рішень* - комунікація - організація - *прийняття рішень* - комунікація – мотивація - *прийняття рішень* - комунікація - контроль [1]); визначення базової системи принципів соціального управління [4];

– виділення моделей конкретних процесів управління, їх формалізація та застосування методів дослідження операцій (останній термін фактично означає вивчення проблеми до прийняття рішення [9]);

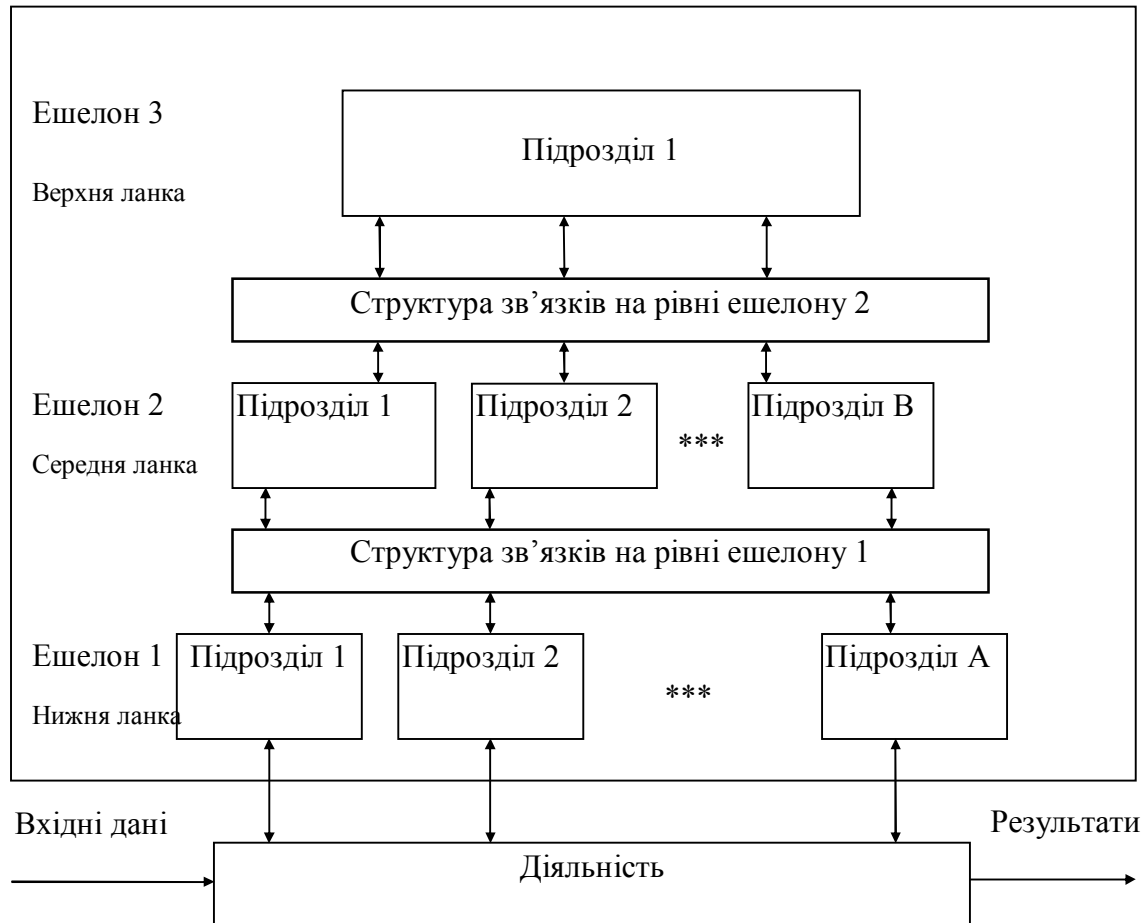


Рис.6. Типова багато ешелонована організаційна структура

– стратифікаційне та ешеловане уявлення основних функцій управління, зокрема, для *функції планування* визначення моделей з метою прогнозування, планування та управління проектами, наприклад, моделей стратегічного планування та управління по цілях; для *функції організації* виділення рівнів управління; визначення принципів управління (наприклад за Файолем); використання моделей теорій менеджменту, адміністративно-державного управління, організації влади та лідерства (наприклад, управлінської решітки, ситуаційної моделі лідерства, моделі процесу конфлікту), визначення моделей організаційного проектування та розвитку, використання лінійної, функціональної, матричної та інших структурних моделей; для *функції мотивації* застосування змістовних або процесуальних теорій мотивації (наприклад, піраміди потреб Маслоу, моделі Портера-Лоулера), моделей управління трудовими ресурсами; для *функції контролю* визначення концептуальних моделей процесу контролю

(попереднього, поточного, заключного); для *функції комунікації* виділення моделей процесу обміну інформацією, концепцій глобальних і локальних інформаційних мереж, моделей інформаційно-довідкових систем [1]; стратифікаційне та шарове уявлення *функції прийняття рішень* у виді моделей відповідних процесів, зокрема таких, що враховують можливі невизначеність та ризик; створення на їх основі систем підтримки прийняття рішень [10,11];

– стратифікаційне уявлення діяльності (операційного процесу) як основи соціальних систем [1,12].

Завдання та практичні очікування стратифікаційного уявлення функцій управління. З метою вироблення методологічних підходів щодо аналізу формування управлінських рішень, на думку автора, доцільне системне уявлення управління в соціальних системах у виді страт функцій управління (цілепокладання, організації, мотивації, контролю, прийняття рішень, комунікації), а також процесу діяльності з такими завданнями та практичними очікуваннями.

Завдання страти процесу діяльності (операційного процесу) - забезпечити аналіз та опис основних механізмів діяльності з метою вироблення шляхів її удосконалення. При розгляді процесів 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 процесу управління. Діяльність - це специфічна людська форма активного відношення до оточуючого світу, зміст якої становлять його цілеспрямована зміна та перетворення в інтересах людей; умова існування суспільства. Вона включає в себе мету, засоби, результат та сам процес [6]. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є те, що воно створює підґрунтя для розуміння функцій і процесів, які розглядаються на нижченаведених стратах .

Завдання страти функції мотивації - забезпечити аналіз та опис мотиваційних механізмів на всіх рівнях як управлінської, так і основної діяльності, на котру спрямований процес управління, 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, які спрямовані на створення умов зацікавленості виконавців у результатах своєї праці, правильний підбір та розстановка кадрів.

Завдання страти функції організації - забезпечити аналіз та опис 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 удосконалення організації управління в таких системах. Практичним результатом розуміння процесів на рівні

даної страти є вертикальний та горизонтальний розподіл праці по досягненню визначених цілей, зокрема, створення необхідних структур, їх орієнтація на певні види роботи та надання необхідних повноважень, розподіл завдань та чітка координація їх спільного виконання.

Завдання страти функції цілепокладання (прогнозування і планування) - забезпечити аналіз і опис процесів вибору цілей та їх досягнення таким чином, щоб мати добре розуміння цих процесів і сформулювати необхідні підходи та методики для використання на практиці. Практичним результатом такого розуміння є чітке визначення цілей соціальної системи; планування дій у просторі та у часі, зокрема, вироблення стратегії, тактики і політики як основи оперативних дій, відображення їх у прогнозних та планових документах, таких як довгострокові програми (наприклад, програма "Україна - 2010"), концепції, сценарії розвитку, різномірівні програми, комплексні проекти, плани дій; визначення конкретних завдань на певний період.

Завдання страти функції контролю - забезпечити аналіз і опис процесів контролю як засобу перевірки досягнення визначених цілей та отримання інформації, що є підставою для внесення коректив в 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 вектору коригуючих впливів К.

Завдання страти функції комунікації - забезпечити аналіз і опис процесів комунікації, тобто обміну необхідною інформацією для прийняття виважених 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, методиками та технологіями, створення проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів як засобів підтримки прийняття ефективних управлінських рішень.

Завдання страти функції прийняття рішень - забезпечити аналіз і опис процесів прийняття управлінських рішень, які є результатом функцій планування, організації, мотивації та контролю. Практичним результатом розуміння процесів на рівні даної страти є всебічно обґрунтований у прив'язці до конкретних ситуацій вибір рішень та їх оформлення у певній формі.

Поняття стратифікації не обов'язково прив'язане до конкретних систем, взагалі воно може стосуватися і абстрактних систем. Виходячи з цього можна розглядати у якості страт різні моделі з теорії дослідження операцій, зокрема, з теорії ігор, теорії черг, моделі управління запасами, імітаційне програмування; концепцію дерев цілей і рішень тощо.

Перспективним напрямком стратифікації є системне уявлення з урахуванням рухомості середовища, у взаємозв'язку з яким існує соціальна система [13].

Список використаних джерел:

1. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. / Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994. - 702 с.
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом.- М.: Политиздат, 1977.- 382 с.
3. Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние. -1988. -327 с.
4. Щёкин Г.В. Теория социального управления: монография. -К.: МАУП, 1996. -408 с.
5. Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. -М.: Мир, 1973. - 344 с
6. Советский энциклопедический словарь. /2-е изд. - М.: Советская энциклопедия, 1983. -1600 с.
7. Луговий В.М., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень. // Вісник УАДУ. №3-4, 1997. - с.9-12..
8. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. -М.: Гардарики, 1998. - 296с.
9. Паркинсон С.Н., Рустомджи М.К. Искусство управления /пер. с англ.. -М.: Агенство "ФАИР", 1998. -272с.
10. Системи підтримки прийняття рішень /Ситник В.Ф., Олексюк О.Г., Гужва В.М. та ін. -К.: Техніка, 1995. -162с.
11. Тронь В.П. Стратегія прориву: Монографія.- К.: Видавництво УАДУ, 1995.- 344 с.
12. Бакуменко В.Д. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики. // Вісник УАДУ. - 1999. - №2.
13. Тоффлер А. Футурошок. - Санкт-Петербург: СПб "Лань", 1997. - 454с.

1.2. Теоретичні основи дослідження державно-управлінських процесів

Постановка проблеми. Можна виділити численні наукові положення, які дали поштовх створенню теорій, концепцій, виокремленню пріоритетних напрямків розвитку науки управління і на яких сьогодні ґрунтується державне управління.

Мета. Насамперед слід проаналізувати ті з них, що створюють можливості подальшого розвитку досліджень у цій новій для України галузі науки.

Виклад основного матеріалу.

Надання соціальному управлінню наукового характеру. Одним з найвизначніших досягнень ХХ ст. є виділення управлінської праці в окремий вид діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем. Взагалі під наданням соціальному управлінню наукового характеру надалі будемо розуміти здійснення практики управління на науковій основі. Останню утворює наука управління, тобто теоретичні дослідження самого процесу управління. Засновником наукового управління вважається Ф.Тейлор. Поняття "наукове управління" увів Л.Брандейс у 1910 р. Серед найбільш відомих представників наукового управління: Г.Гант, Ф.Гілбрет, Л.Гілбрет, Г.Саймон, С.Томпсон, Х.Емерсон, Х.Хетуей [2,с.62; 3,с.87,96,97,174; 13,с.66].

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 всеохоплююче, глибоке та філософське знання". Наука управління спирається на застосування наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей. В.Кноррінг визначив мету науки управління як вивчення і вдосконалення принципів, структур, засобів і техніки управління [6,с.7].

Однією з тенденцій, характерних для сучасної науки управління, є застосування в ній методів і апарату точних наук. Ця тенденція була започаткована у Великій Британії групою вчених під керівництвом Блекета і посилюється в процесі розвитку кібернетики, вдосконалення методів дослідження операцій, мережевих методів планування, управління проектами, а також розповсюдження комп'ютерних технологій [3,с.271]. Досягнення у цій сфері знаходять застосування переважно для вирішення добре структурованих управлінських проблем, а також як методологічна та програмна основа систем підтримки рішень.

Інша тенденція в сучасній науці управління пов'язана з розвитком соціального управління, зокрема державного управління, і проявляється в розробці і впровадженні методів вирішення неструктурованих управлінських проблем, серед яких найбільшого поширення набули аналіз політики і програмний аналіз.

Надання державному управлінню наукового характеру передбачає широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, насамперед результатів досліджень у сфері політології, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема тих, що стосуються нових управлінських технологій, та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату засобами підтримки прийняття рішень, зокрема засобами інформатизації та комп'ютеризації тощо. В умовах складності й масштабності управлінських проблем державного управління наукові підходи і методи їх вирішення набувають особливого значення. Передусім це стосується системного та ситуаційного підходів.

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 автору ідеї загальної теорії систем Л.Берталанфі (1937р.), який визначив його предмет як формування та фіксацію загальних принципів, що притаманні для всіх систем [4,с.273]. Серед найбільш відомих ідеологів системного підходу також 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 інші. Безумовно до них можна віднести і О.О.Богданова, який ще на початку століття запропонував теорію всезагальної організаційної науки (тектології). Предметом останньої було вивчення організаційних принципів і законів, загальних для всіх систем. У цій роботі в чи не вперше використано поняття управляючої та керованої систем, зворотного зв'язку, моделювання [6,с.47]. Ряд положень цієї теорії досі не втратили своєї актуальності.

Сучасне розуміння системного підходу охоплює такі його основні положення: розгляд будь-якого об'єкта як сукупності (системи) взаємозалежних елементів; формулювання цілей системи та її окремих елементів, а також визначення їх ієрархії до початку діяльності; обґрунтування і вибір альтернативних шляхів та методів досягнення цілей; оцінка досягнення цілей. Безпосередньо з системним підходом пов'язані систематизація, упорядкування та обґрунтоване перетворення вихідної проблемної інформації в управлінські рішення і дії.

За системного підходу процес управління 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 очікуваному вирішенню управлінської проблеми. У зв'язці "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 [3,с.221,292; 4,с.274,291; 5,с.85; 6,с.47; 13,с.65; 18,с.21; 22,с.19,63].

Сучасне управління виходить з розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, сукупності взаємозалежних елементів - підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Таке уявлення організацій ґрунтується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу [3,с.225; 13,с.65;89].

Серед базових постулатів ієрархічних систем можна виділити такі: по-перше, елементи вищого рівня мають справу з великими підсистемами та з більш широкими і повільними аспектами поведінки системи в цілому; по-друге, проблеми на верхніх рівнях менш структуровані, містять більше невизначеностей і складніші для кількісної формалізації; період прийняття рішень для елементів вищого рівня, як правило, триваліший, ніж для елементів нижчих рівнів; уповільнення взаємозв'язків між рівнями та елементами пов'язане з обмеженою продуктивністю центрів прийняття рішень у вузлах системи [12,с.74,75].

Взагалі сьогодні можна говорити про успішне становлення і поширення системної філософії, поєднання застосування досягнень багатьох наук у межах філософських концепцій теорії систем. Це виявляється у переорієнтації думок і світоглядів управлінців та науковців на системний підхід і дозволяє класифікувати системи як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є упорядкована цілісність, само стабілізація, самоорганізація (синергетика) та ієрархізація [18,с.21].

Ситуаційний підхід виходить з придатності різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Поняття "ситуаційної теорії" (синонім ситуаційного підходу) вперше увів Р.Моклер, ще раніше ідея підходу розглядалася П.Друкером та М.Фоллетт [3,с.129; 13,с.82]. Поява ситуаційного підходу прямо пов'язується зі спробою переорієнтувати теорію управління на нагальні потреби практики. Методологія ситуаційного підходу ґрунтується насамперед на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дозволяє застосовувати певні методи і прийоми в конкретних ситуаціях, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно й

ефективно реагувати на зміни ситуацій та отримані результати управління [4,с.129; 6,с.506; 13,с.83; 22,с.62]. За висловом Г.Кунца та С.О'Доннела, ситуаційний підхід допомагає зрозуміти, як найефективніше досягти цілей за умов, що склалися [6,с.48].

Б.Литваком розглянута спрощена чотирьохелементна модель ситуаційного підходу, яка досить чітко відображає його сутність і складається з: а) уявлення про процес управління, індивідуальну та групову поведінку, знання методів і технологій управління, зокрема системного аналізу, методів планування і контролю, кількісних та якісних методів прийняття рішень; б) передбачення можливих результатів управлінських впливів з урахуванням сильних та слабких сторін управлінських методик; в) правильного розуміння ситуації, тобто визначення факторів, що справляють вирішальний вплив на розвиток ситуації, та передбачення можливих змін внаслідок їх дії; г) використання системного підходу для знаходження найбільш ефективних управлінських впливів [11,с.27,28].

За ситуаційного підходу до розгляду соціальних систем важливу роль відіграє оцінка взаємозалежності та впливу як внутрішніх факторів, так і факторів зовнішнього середовища. Щодо останніх, то необхідно враховувати фактор рухомості середовища, тобто швидкість змін в оточенні організації, яка, за оцінкою Е.Тофлера та Д.Несбіта, наприкінці ХХ століття має тенденцію до значного прискорення [13,с.115,117]. Цей фактор може значно впливати на ефективність управлінських рішень, тим більше, що швидкість змін неоднаковою мірою проявляється в різних сферах суспільної діяльності.

Виникнення ситуаційного підходу ("ситуаційної теорії") прямо пов'язується з недостатньою ефективністю попереднього доробку науки управління, невдачею в пошуку універсальних теорій і методів управління, а тому йому відводиться дуже важлива роль. За висловом Р.Моклера, "говорити про сучасну теорію управління, як про джунглі, - означає ігнорувати об'єднуючу нитку, що покладена сьогодні в основу теорії, - ситуаційну теорію управління" [4,с.129]. Таким чином, при вмілому застосуванні ситуаційний підхід дозволяє використовувати наявні способи і засоби вирішення проблем, а в разі їх неефективності ставити завдання перед наукою управління щодо розробки адекватних новим ситуаціям засобів їх ефективного вирішення. Тобто ситуаційний метод є безпосередньою сполучною ланкою між сучасним станом науки управління та її майбутнім і значною мірою створює умови для 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.

Сучасні концепції управлінської діяльності. Дуже важливим моментом у дослідженні державно-управлінських рішень є визначення основних складових та етапів відповідних управлінських процесів. І починати це потрібно з аналізу управлінської діяльності, яка ініціює такі процеси і складається з них.

Один з найвідоміших фундаторів 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 же меті у всякому розвинуті суспільстві" [4,с.202].

Досить повний і чіткий опис управлінської діяльності наведено Г.Атаманчуком, який звернув увагу на інформаційний характер її предмета. За його визначенням, управлінська діяльність - це явище прикладного характеру, бо вона сама по собі не має цінності, а покликана обслуговувати реалізацію цілей та функцій управління, забезпечувати підготовку і втілення в життя управлінських рішень та дій [1,с.168-171]. Це визначення має принциповий характер, оскільки воно підкреслює забезпечуючий характер управління по відношенню до основної діяльності, з якою воно нерозривно пов'язане. Дійсно, якщо метою основної діяльності є певний результат, то метою відповідної управлінської діяльності є забезпечення досягнення цього результату. І так по всій ієрархії цілей будь-якої соціальної системи.

Прийнято виділяти ряд 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 виконанням рішень. Проблеми, що виникають в управлінській діяльності, можна розглядати або як неправильне функціонування системи управління, або як вади у її взаємодії з зовнішнім середовищем [18,с.74].

Існують обставини, що ускладнюють дослідження управлінської діяльності. Серед них - цілеспрямованість управлінської діяльності (проблема цілепокладання є найскладнішою, оскільки пов'язана з майбутнім); неоднорідність управлінської діяльності (існує безліч типів, видів та форм управлінської праці); неоднорідність просторових умов виконання управлінської діяльності; неоднорідність суб'єкта управлінської діяльності; відповідність управлінської діяльності моделі відкритої системи; межі, в яких здійснюється управлінська діяльність, значно ширші, ніж будь-якого іншого виду діяльності; існування численних неформальних правил і норм, виявити які можна тільки в результаті ретельних досліджень [9,с.85-89].

Основним результатом, квінтесенцією управлінської діяльності є управлінські рішення та відповідні управлінські дії. Недостатньо розробити хороше управлінське рішення, що дуже не просто, потрібно довести його зміст до адекватних управлінських дій та забезпечити їх виконання. Особливу вагу та значущість це має стосовно державно-управлінських рішень. Певну роль тут 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 їхньої власної життєдіяльності. Як правило, серед них виділяють правову (встановлення і застосування норм права) та організаційну (оперативно-організаційна робота та здійснення матеріально-технічних операцій) форми [1,С.171]. Оскільки процес здійснення державного управління може розглядатися як форма відносно його змісту, то існують також процесуальні форми управління, й вони притаманні всім видам державної діяльності [10,с.182,183].

Як зауважив Б.Лазарєв, у процесі державно-управлінської діяльності поняття "управлінське рішення" та "акт державного управління" близькі, але не ідентичні, оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління [10,с.177,178]. З урахуванням такого підходу, а також виходячи з масштабу застосування і значущості впливу на різні сфери державної діяльності серед форм державно-управлінських рішень окрім правової та організаційної доцільно виділити ще програмно-цільову форму. Остання - це фактично поєднання правової та організаційної форм, оскільки на стадії вибору альтернативи вона є комплексом організаційних форм рішень, а на стадії волевиявлення суб'єкта державного управління 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 запропонований А.Файолем [13,с.71]. Управлінський цикл реалізується за схемою мета - результат - мета. При досягненні певної мети виникають нові проблеми, що також потребують реалізації управлінських циклів [2,с.78].

У роботі М.Комкова введено поняття повного циклу процесу досягнення цілей, що складається з упорядкованої послідовності характерних станів (таких, що регулярно повторюються), на яких відбувається послідовне збільшення його завершеної і, навпаки, зменшення незавершеної частини [8,с.31,104]. 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. Наявність невизначеності процесу досягнення цілей є причиною повернення з більш завершених у менш завершені стани, затримки виконання циклу, а іноді і його припинення до повного завершення. Якщо в результаті виконання всіх стадій циклу (послідовності функцій) ціль не досягнута, то цикл повторюється. При дослідженні управлінського циклу, як правило, використовується відомий науковий прийом виділення однієї з ланок (наприклад, стандартної функції), її комплексного аналізу та знову "введення" в систему (цикл) для отримання картини цілого як у конкретності, так і у всій багатоманітності [2,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 відображує зміст та характер управлінського впливу. Щодо функцій державного управління, то їх слід розуміти як види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів [1,с.120,121].

З появою відомої роботи М.Мескона, М.Альберта та Ф.Хедоурі "Основи менеджменту" найбільшого визнання на сьогодні серед фахівців набуло виділення у процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління: планування, організації, мотивації і контролю, а також двох звязуючих їх процесів (функцій), а саме: комунікації та прийняття рішень [13,с.72]. Далеко не всіма сучасними дослідниками поділяється такий набір основних функцій управлінського процесу. Наприклад, Й.Кхол не вважає мотивацію самостійною фазою управлінського процесу, оскільки вона не характеризується обмеженим відрізком часу. Мотивація, на його думку, є складовою частиною розпоряджень, контролю та оцінки [9,с.54,55]. В якості прикладу функцій управління, що раніше (а інколи і зараз) розглядалися як окремі, можна навести: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координацію, оцінку, представництво, ліцензування, збір інформації, ведення переговорів, звітування, складання бюджету та інші, а в якості аналогічного прикладу звязуючого процесу - рівновагу як механізм стабілізації організації [2,с.83; 3,с.107,222; 13,с.71-72].

Будь-який управлінський процес починається з функції планування і вже це вказує на її особливе значення, оскільки похибки на цій стадії можуть зробити марними всі подальші зусилля. За стислою характеристикою Т.Сааті та К.Кернса планування пов'язане з досягненням бажаних майбутніх станів, які є малоімовірними 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) [18,с.102].

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

Замкнення управлінського процесу, надання йому неперервного характеру, зменшення впливу ймовірностей на досягнення визначених цілей системи значною мірою забезпечується зворотним зв'язком. Зворотний зв'язок сприяє вирішенню дуже важливого для управлінської системи завдання - зменшення різноманітності середовища, що дозволяє знижувати вимоги до рівня різноманітності самої структури управління. У роботі В.Кнорринга розглянуті два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні [1,с.98,99]. Якщо об'єктні зворотні зв'язки дозволяють відслідковувати реакцію об'єкту управління на впливи суб'єкту управління, то суб'єктні зворотні зв'язки дозволяють оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління. Зворотні зв'язки передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз і оцінку діяльності як об'єкту, так і суб'єкту управління. За аналогією з кібернетичними системами порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, а відповідно й до відхилення від прогнозованого напрямку розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні широко використовуються різноманітні системи моніторингів з різних проблем суспільного розвитку, наприклад оцінки соціально-політичної, економічної, екологічної ситуації.

У сучасній науці управління аналіз управлінської діяльності з позицій системного підходу як процесу доповнюється також її розглядом з позицій ситуаційного підходу як суб'єкт-об'єктних відносин. Будь-яка система управління розглядається у сукупності двох підсистем: суб'єкту управління та об'єкту управління. Управлінські функції здійснюються будь-яким суб'єктом при управлінні будь-яким об'єктом [2,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 з цієї причини є визначальними (об'єктивними детермінантами) по відношенню до державних органів [1,с.91].

На кожному управлінському циклі багатоманітність суб'єкту управління, об'єкту 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 охарактеризувати як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, які усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично здійснені у його рішеннях й діях [1,с.91-93]. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, направленістю, термінами та ступенем впливу на системи, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, інші способи реалізації управлінських рішень [11,с.78]. Вони можуть призводити до зміни організації об'єкту управління, суб'єкту й навіть всієї системи управління (структури та функцій). Як приклад цього можна навести вплив нових ідей та концепцій.

В роботі Г.Атаманчука визначені три основні проблеми удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин в системі державного управління [1,с.107,109]. Сутність першої з них у тому, щоб відповідно до закону необхідної різноманітності забезпечити охоплення суб'єктом державного управління різноманітності об'єктів, що управляються. Як підхід до її вирішення пропонується обмеження втручання державного управління у 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'єкту управління. Третя проблема - в необхідності удосконалення 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 управління, а також планування отримали назву стратегічних.

Стратегічне управління фактично поєднує в собі декілька видів управлінської діяльності, а саме: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища та внутрішню координацію, які знаходять своє відображення у детальному комплексному плані (стратегічне планування), спрямованому на забезпечення досягнення цілей організації. 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. Серед найбільш

відомих альтернатив стратегій організацій такі: обмежене зростання, зростання, скорочення, злиття [13,с.256-258;277-279; 16,с.54,55].

Стратегія нерозривно пов'язана з політикою (а вірніше політиками), як засобом її реалізації. Стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика визначає загальні орієнтири для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей. Л.Палу належить визначення державної політики як напряду дій або утримання від них, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли маємо прийнятий конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим способом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей [15,с.22-34; 8,с.98].

Державна політика проголошується тільки певними органами державної влади, як правило вищими, а здійснюється всією системою 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 (ст.116) до компетенції Кабінету Міністрів України. 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 широко використовується розширене тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів в бажаний результат діяльності, яке запропоноване Ч.Перроу [13,с.94]. У сучасній науці управління широко використовується поняття "соціальна технологія" [7,с.10-15]. За В.Афанасьєвим остання є важливим елементом механізму управління, засобом переводу вимог об'єктивних законів на мову практики соціального управління та конкретних рішень (правових актів, нормативів, наказів, вказівок, регламентуючих документів), які стимулюють людей на досягнення поставлених цілей [2,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 [20,с.95].

Розвиток управлінських технологій йде шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Можна класифікувати управлінські технології по основних функціях управлінського процесу, а саме технології прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень.

Оригінальний підхід до класифікації управлінських технологій запропонований у роботі [20,с.95-104]. Всі управлінські технології поділяються на два основних види: технології цільового управління та технології процесного управління, кожний з яких поєднує декілька підвидів управлінських технологій. Принциповим у цій системі класифікації є те, що вибір певної 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 досягнення цілей), програмно-цільова (з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем і яка гарантує досягнення цілей) та регламентна (з визначенням методів та засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем, яка гарантує досягнення цілей але не гарантує, в які строки). До технологій процесного управління відносяться такі: за результатами (пріоритет цілей над прогнозуванням і плануванням), на базі потреб та інтересів (пріоритет між особових відносин), шляхом постійних вказівок та перевірок (пріоритет контролю та жорсткого управління персоналом), у виняткових випадках (пріоритет професіоналізму та добре відпрацьованих методів і засобів), 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 й на базі штучного інтелекту (системи підтримки рішень).

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

Г.Атаманчуком виділено ряд актуальних напрямків удосконалення управлінських технологій державного управління, зокрема: надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм

різного рівня; розроблення у рамках 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.

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 відношенні до справи, у правилах й нормах ділової поведінки, і як наслідок у характері і змісті управлінських рішень та відповідних управлінських впливів [23,с.93]. Одним з проявів сучасного стилю управління на державному рівні є реалізації 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: зростання швидкості змін у суспільстві; перехід від ієрархічних до адаптаційних організаційних структур; значне зменшення ресурсів та проблеми їх компенсації; пов'язані з цим зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, перехід на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; затвердження екологічного мислення; стрімкий розвиток інфраструктури, зокрема електронного зв'язку та інформатизації суспільства; пріоритет інформаційних технологій; зміни акцентів у світовій культурі з загальнолюдських на управлінські; відповідна переорієнтація науки та інші. Що ж очікувати у зв'язку з цим в державному управлінні? Наприклад, Г.Атаманчук пропонує змінити підхід до нього шляхом посилення міждержавного співробітництва в межах світового співтовариства на фоні поміркованого, раціонального державного управління у кожній країні [1,с.371,372].

Основні підходи та напрямки розвитку теорії прийняття рішень.
Сучасне уявлення науки управління передбачає виділення в ній теорії прийняття рішень як самостійної наукової дисципліни. Предметом останньої є дослідження процесу прийняття рішень, а основна область результатів охоплює формування принципів і критеріїв вибору альтернатив, визначення відповідних способів і методів прийняття рішень. На початку свого 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.

В силу особливості соціальних систем, яким не притаманні добре структуровані проблеми, що вирішуються переважно за допомогою кількісних методів, в сучасній теорії прийняття рішень утворився і зараз набув широкого розвитку другий напрямок, який базується на врахуванні організаційних, інтелектуальних та психологічних здібностей і досвіду людей та потребує вирішення в основному неструктурованих проблем за допомогою якісних (експертне оцінювання, змістовний аналіз ситуацій, аналіз політики тощо), а де можна і кількісних методів. Тому зараз можна говорити про дві основні частини теорії прийняття рішень. Одна з них зорієнтована на нормативний бік прийняття рішень, а у другій частині виявляється і описується те, як люди у дійсності сприймають і формують різні рішення. Обидві частини функціонально взаємодіють між собою [3,с.276, 277; 5,с.78,79; 21,с.23].

У сучасній теорії прийняття рішень також приділяється значна увага економічному організаційному, правовому, соціально-психологічному та інформаційному фактору у вирішенні проблем, що знайшло своє відображення у розвитку ряду методів, наприклад економетричного моделювання, функціонально-вартісного аналізу та багатьох інших [4,с.263,264]. Відповідно до вищезазначених аспектів в процесі розвитку теорії прийняття рішень відбувалося подальше виділення окремих напрямків досліджень та систем наукових знань, наприклад, таких як організаційна та психологічна теорії прийняття рішень.

Організаційна теорія прийняття рішень безпосередньо пов'язана з організаційним проектуванням. Організаційне рішення полягає в визначенні структури, розподілі функцій між підрозділами та посадовими особами, встановленні підпорядкованості і схеми взаємовідносин, закріпленні останніх у системі правил і процедур [5,с.92].

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 засновані на системах морально-психологічного стимулювання працівників з метою досягнення цілей організації. Серед базових мотивованих тверджень психологічної теорії рішень такі: структура проблеми у значному ступені визначає поведінку людини, що її вирішує; важливу роль відіграють особистісні риси, зокрема пізнавальні здібності людини (короткострокова та довгострокова пам'ять, швидкість переробки інформації); завжди дії особи, що приймає рішення, спрямовані на досягнення певної цілі та інші [5,с.83].

В багатьох роботах зроблена спроба дати оцінку ефективності управлінських рішень, наприклад в [1,9,17,21] та інших. Як показують ці дослідження, на ефективність прийняття рішень впливають численні фактори і напевно не є загальні рецепти для вирішення цієї проблеми. В той

же час можна погодитися з такою оцінкою Й.Кхола: "Ефективність управлінських рішень і дій залежить головним чином від характеру проблем, що вирішуються; від управлінських ситуацій; від умов, особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і у меншій мірі - від характеристик особистості та положення управлінського робітника" [9,с.100,101].

Для управлінських проблем, вирішення яких традиційними методами неможливе або малоефективне, можуть бути застосовані методи сучасної теорії нечітких множин та систем. Серед провідних ідеологів цього напрямку - Л.Заде, А.Кофман, Д.Дюбуа, Г.Прад, Д.Релеску, К.Негойце, Д.Поспелов. Найбільш плідним вважається застосування методів цієї теорії для експертних систем та систем підтримки рішень [19,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 дозволив виділити, так звану, класичну або типову модель раціонального прийняття рішень, що складається з таких етапів: діагноз проблеми - формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень - виявлення альтернатив - оцінка альтернатив - кінцевий вибір. У найбільш укрупненому виді така модель містить блоки: підготовку до розробки управлінського рішення; розробку цього рішення та його прийняття (ухвалення). Модель раціонального прийняття рішень розглянута багатьма дослідниками, наприклад у роботах [13,с.203; 22,с.20] та інших. Детальне уявлення про таку модель можна отримати при ознайомленні з роботою Б.Литвака, де вона розглядається саме як частина процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями [11,с.69]. В цій моделі можна виділити такі операційні ланцюги :

* на етапі підготовки до розробки управлінського рішення: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал) → визначення цілей (побудова дерев цілей та критеріїв, ранжування цілей за пріоритетами) → розробка системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок та пріоритетів) → аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення) → діагностика ситуацій (виділення основних проблем та їх впливу на досягнення бажаного стану організації) → 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) → відбір основних варіантів управлінських впливів (використання технологій відсіву) → розробка

сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх змінення з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання) → експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);

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

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

Модель раціонального прийняття рішень є добре поміркованою і в той же час ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її. В той же час на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена Г.Саймоном), суть якої в тому, що з множини можливих альтернатив люди у стані бачити лише деякі з них, а тому, здебільшого, задовольняються не оптимальними, а достатньо хорошими рішеннями або такими, що дозволяють як-то вирішити проблему. Краще всього цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого дійсна людська раціональність не є ні досконало раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку Г.Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація "обмеженої раціональності індивідів" [3,с.222,223]. Співзвучна з концепцією 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) [5,с.104].

Незважаючи на вищенаведений фактор вимушеної раціональності модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. Причому не тільки для однорівневих структур управління, а й для багаторівневих, зокрема, ієрархічних структур. Оскільки прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях управління і між багатьма з них існують зв'язки як безпосередні, так і опосередковані, то можна говорити про систему таких рішень в ієрархічній структурі управління - ієрархію рішень [5,с.93,94]. В останній можливі різні тенденції зв'язків та потоків рішень. Перша з них відображує рух потоку рішень знизу-догори, тобто прийняття рішень на верхньому рівні на підставі рішень нижчих рівнів (наприклад при формуванні державних програм). Така тенденція характерна рішенням, що потребують ґрунтовної інформації про стан справ або пропозицій щодо нього. Друга тенденція відображує рух потоку рішень згори вниз, тобто прийняття рішень на

нижчих рівнях на підставі рішень вищих рівнів (наприклад рішення на виконання правових актів та доручень). Така тенденція характерна для організаційних рішень. Третя тенденція відображує рух потоку рішень назустріч, коли рішення на нижчих рівнях розвивають і реалізують рішення вищих рівнів, а рішення на вищих рівнях приймаються з урахуванням раніше прийнятих рішень на нижчих рівнях (наприклад при формуванні державного бюджету, програми уряду тощо). Така тенденція характерна для технологічних (функціональних) рішень.

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

В першу чергу при розгляді процесів прийняття рішень слід враховувати вплив на них цілеспрямованої (а не реактивної) поведінки людини, в основу якою покладений прояв волі останньої і модель якої можна передати такою схемою: уявлення про цінність → дія → цінність [9,с.23-27]. Такий підхід пов'язує процеси прийняття рішень з психологічною проблематикою категорії волі людини. Оскільки різні люди мають різну волю та способи її прояву, то вони різняться й способами прийняття рішень. Серед основних характеристик людини, що впливають на прийняття рішень, можна виділити ступінь схильності до ризику; особисті переваги до засобів досягнення результату; досвід реалізації засобів управлінських впливів; ступінь розвинення інтуїції; особисті цілі. Останні визначаються особистісною системою цінностей; матеріальним положенням; віком; оточенням, в якому людина функціонує та в якому вона виховувалася; сімейним станом; станом здоров'я [11,с.90].

Саме тому в науці управління визначився напрямок 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 в першу чергу стосуються психологічних та соціологічних аспектів управління людьми та спілкування між ними. Серед зарубіжних дослідників найбільший внесок у становлення цього

напрямку внесли М.Фоллетт, Е.Мейо, К.Арджиріс, Р.Лікерт, Д.МакГрегор, Ф.Герцберг [3,с.140-142,152,157; 13,с.69]. Їх ідеї є основоположними для численних сучасних досліджень з проблем профвідбору та профорієнтації.

Ядро доробку у цій сфері складають теорії мотивації, які базуються на двох підходах. Перший пов'язують з теоріями задоволення (за іншою термінологією - змістовні теорії чи теорії потреб), оскільки він заснований на способах аналізу індивідуальних потреб та їхнього задоволення. Серед відомих теорій задоволення - ієрархія потреб А.Маслова, теорія ЖВЗ, теорія двох чинників Ф.Герцберга, теорія трьох потреб Д.Макклеланда. Інший підхід пов'язують з теоріями процесу (або процесуальними теоріями). Він заснований на зосередженні, в першу чергу, на розумових процесах індивідів, а не на їхніх потребах. Серед найбільш відомих теорій процесу - теорія справедливості, модель Портера-Лоулера та теорія сподівання В.Врума. Теорії мотивації та їхнє використання в управлінні слід розглядати у прив'язці до культурної специфіки різних країн. За Г.Райтом ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби [16,с.172]. Спрацьовує така схема дій: забезпечується задоволення потреб працівників → маємо їх енергійні зусилля → як результат забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною ціллю мотиваційних зусиль.

Серед теорій задоволення заслуговує на особливу увагу теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливість. Ця теорія запропонована К.Алдерфером і складається з трьох рівнів потреб, кожен з яких можна вдовольняти незалежно від інших, а саме: Ж - означає життєві потреби, тобто фізіологічні потреби і потреби безпеки; В - потреби взаємин, що пов'язані з між особовими стосунками; З - потреби зростання поваги і самореалізації [16,с.179].

Давно відома вирішальна роль керівника як при підготовці, так і при остаточному прийнятті (ухвалі) рішень. Тому значна увага дослідників зосереджена саме на проблемі керівництва (лідерства, проводу). При дослідженні цієї проблеми були застосовані різні підходи: з позицій особистих якостей, поведінчеський та ситуаційний. Сучасне становлення до цього питання таке - повинні вибиратися різні способи керівництва в залежності від конкретної ситуації. Це ставить достатньо жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду. Серед найбільш відомих теорій лідерства: "теорія ікс та ігрек" (співставлення автократичного та демократичного керівництва), яка запропонована Д.МакГрегором; дослідження стилів керівництва К.Левіним, Р.Лайкертом, "управлінська решітка" Блэйка-Мутона, десять управлінських ролей керівника, виділені Мінцбергом, ситуаційна модель керівництва Фідлера, підхід "шлях - ціль" Мітчела-Гауза, теорія життєвого

циклу Херсі-Бланшара і модель прийняття рішень керівником Врума-Йстона [13,с.489-500,36,37; 16,с.163-167].

Важливу роль у сприйнятті рішень підлеглими та їх реалізації відіграє авторитет керівника. Найбільш цікавими висновками досліджень, присвячених цій проблемі, є визначення критеріїв оцінки авторитету та зони його дії [4,с.212]. Основним критерієм оцінки авторитету є прийняття чи неприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані. А для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсними та сумісними в цілому з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожної працівника існує так звана "зона індиферентності", тобто межі, в яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне відношення колективу (колективна думка).

На рівні державного управління важливість ролі керівника, його стилю керівництва набуває за своїми можливими наслідками особливого значення. Г.Атаманчук вказує на відмінності останнього від стилів роботи керівників в інших сферах суспільної діяльності, які проявляються у тому, що посадові особи спираються на державно-владні повноваження; їх активність достатньо чітко нормативно та процедурно регламентована; ця активність спрямована на формування та реалізацію державно-управлінських впливів [1,с.314,315].

Г.Чейзом запропоновані риси і навички доброго державного керівника, а саме: навички ведення переговорів і здатність переконувати; завоювання і збереження довіри громадськості, зокрема через використання засобів масової інформації; швидке засвоєння нових знань та прийняття рішень, оскільки час перебування на посаді може бути коротким; добрі навички в керівництві й управлінні персоналом, що забезпечує підвищення продуктивності і якості праці підлеглих; прагнення та готовність до такої роботи [16,с.56,57].

Вирішальна роль не тільки керівника, а й всього персоналу, тобто взагалі людини у процесах суспільної діяльності, у розвитку сучасних організацій призвела до виділення в науці і практиці управління та швидкого розвитку напрямку управління людськими ресурсами або управління персоналом. Сутність його - у розумінні людських ресурсів як найважливішого механізму та запоруки досягнення цілей, необхідності їх ефективного використання, мотивування, 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 організацій щодо проведення кадрової політики; забезпеченні адекватних кадрових послуг організації (набір, мотивація та розвиток) [16,с.60,64].

Управління персоналом базується на принципі раціонального підбору, розстановки та використання кадрів і має два аспекти: функціональний та організаційний. Під функціональним аспектом мається на увазі визначення загальної кадрової стратегії; планування потреб організації в персоналі з урахуванням існуючого кадрового складу; залучення, відбір та оцінка персоналу; створення резерву; вироблення та реалізація політики заробітної плати та соціальних послуг; профорієнтація та адаптація, зокрема підвищення кваліфікації персоналу та його перепідготовка; система просування по службі (управління кар'єрою) на основі оцінки трудової діяльності; вивільнення персоналу; організація робіт, у тому числі визначення робочих місць, функціональних та технологічних зв'язків між ними, змісту та послідовності виконання робіт, умов праці; управління витратами на персонал. В організаційному відношенні необхідно визначити зміст робіт на кожному робочому місці; сприяти покращенню умов праці; визначити принципи та чітку систему оплати праці; проводити оперативний контроль за роботою персоналу; здійснювати короткострокове планування професійно-кваліфікаційного росту персоналу [13,с.566,567; 14,с.136,137].

Одним з напрацювань теорії та практики управління персоналом є виділення основних категорій керівників організації, зокрема керівників вищої, середньої та низової ланок. За Т.Парсонсом їх функції, в основному, розподіляються таким чином: а) керівники вищої ланки (інституційний рівень), зайняті в основному формулюванням цілей, розробкою планів, адаптацією організації до різних змін, управлінням відношеннями між організацією та зовнішнім середовищем, а також суспільством, в якому функціонує дана організація; б) керівники середньої ланки (управлінський рівень) в основному зайняті управлінням і координацією в організації, узгодженням різноманітних форм діяльності та зусиль різних підрозділів; в) керівники низової ланки (технічний або операційний рівень) в основному безпосередньо займаються поточними операціями та діями для забезпечення ефективної роботи на рівні своїх підрозділів відповідно до цілей організації [13,с.41-43].

Актуальність проблем управління персоналом для України знайшла своє відображення у 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 прийняття на державну службу та здійсненні службової кар'єри; удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення 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.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400с.
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977.- 382 с.
3. Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ теорий.- М.: Наука, 1970.- 383 с.
4. Гвишиани Д.М. Организация и управление.- Изд. 3-е, перераб.- М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
5. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений. Учебное пособие.- М.: Русская Деловая Литература, 1998.- 288 с.
6. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учебник. - М.: Издательство БЕК, 1997. - 288 с.
7. Князев В.М. Соціальна технологія та управління політичними процесами в Україні. - Національний інститут стратегічних досліджень. -Вип.38. - 1995. - 36 с.
8. Комков Н.И. Модели управления научными исследованиями и разработками.- М.: Наука, 1978.- 344 с.
9. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. Пер. с чешского.- М.: Прогресс, 1975.
10. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юрид. лит. - 1988. - 320 с.
11. Литвак Б.Г. Управленческие решения.-М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Издательство ЭКМОС, 1998. - 248 с.
12. Месарович М., Мако Д. и Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. Перевод с английского под редакцией Г. С. Поспелова. - М.: Мир. - 1973.- 344 с.
13. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
14. Методические рекомендации по разработке кадровой политики предприятия //Мен. в Рос. -1998. - № 1. С.136-137.
15. Пал Л. Аналіз державної політики /Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи. - 1999. - 422 с.
16. Райт Г. Державне управління. Пер. з англ.- К.: Основи, 1994.- 191 с.
17. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. /Колектив авторів. Наук.керів. Цветков В.В. -К.: "Оріяни", 1998. -364 с.
18. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ.- М.: Радио и связь, 1991.- 224 с.
19. Силов В.Б. Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке - М.: ИНПРО-РЕС. - 1995. - 228 с.
20. Смирнов Э.А. Управленческие технологии как объект функционального аудита // "Менеджмент в России и за рубежом". - 1998.- №6. - С. 95-104.
21. Тронь В.П. Стратегія прориву: Монографія.- К.: Видавництво УАДУ, 1995.- 344 с.
22. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. -М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. -272с.
23. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект).- Х.: Видавництво "Право", 1996.- 164 с.

1.3. Проблемний аналіз державного управління

Постановка проблеми. В процесі державного управління в силу його надзвичайної складності та масштабності виникають численні проблеми, які потребують вирішення. Особливо яскраво це виявляється в періоди, коли країни переживають періоди реформування суспільства та, відповідно, державного управління. Саме такі зміни відбуваються зараз в Україні, для якої, за словами Глави нашої держави, "це рік проведення глибинних реформ, які стосуються мільйонів людей" [1].

Необхідною умовою якісного вирішення державно-управлінських проблем є їх правильне усвідомлення та формулювання, що внаслідок складності та багатоманітності соціальних систем саме по собі є дуже відповідальним та часто важким завданням, для розв'язання якого потрібні спеціальні підходи та методи [2, с. 121-122]. Отже, важливою науковою проблемою є розвиток методології виявлення та діагностування проблем державного управління. Численність останніх примушує говорити про наявність проблемного поля державного управління, яке доцільно розглядати як відкриту для поповнення систему. За системної філософії під проблемою розуміють невідповідність між бажаним та існуючим станами системи [2, с. 120-121; 3, с. 160]. За іншим визначенням, проблема – це невідповідність у будь-якій діяльності між цілями та ситуацією, що склалася [4, с. 130; 5, с. 133]. У повсякденній практиці поняття "проблема" пов'язують з різноманітними й нерідко непередбачуваними негараздами, які необхідно подолати.

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

Роботи попередників. Слід зазначити, що в теорії управління вироблено низку підходів, спираючись на які можна по-різному структурувати проблемне поле державного управління. Такі підходи містяться, зокрема, в роботах В.Авер'янова [6], Г.Атаманчука [7], В.Афанасьєва [3], Д.Гвішиані [8], М.Мескона, М.Альберта, Ф.Хедоурі [9], Н.Нижник, О.Машкова [10], Г.Райта [5], Т.Сааті, К.Кернса [2], В.Цветкова, І.Кресіної, А.Коваленка [11; 12] та інших.

Мета роботи. На розвиток цих напрацювань завданням даної роботи є виділення та узагальнення типових блоків проблемного поля державного управління з урахуванням різних методологічних підходів до аналізу та класифікації державно-управлінських проблем.

Виклад основного матеріалу. Вихідною позицією у розумінні їх

природи є те, що за відсутності проблеми немає потреби у прийнятті управлінських рішень. На думку відомого російського вченого Г.Атаманчука, проблема в соціальних системах породжується діалектикою життя і виникає тоді, коли стає явною необхідність зміни цілей та параметрів діяльності, що задані [7, с. 184].

На верхніх рівнях державного управління виникнення проблем, насамперед, пов'язано з незадоволенням поточним станом розвитку держави та/або основних сфер суспільної діяльності й постановкою нових цілей розвитку (проблема розвитку), а також внаслідок кризового розвитку подій в них (проблема кризи) [4, с. 130]. Відповідно, виникає різне ставлення і підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку реалізується нормальний режим управління (за відхиленням), тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому – надзвичайне або кризове управління (управління за збуренням), коли керуюча система реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин. Проблема розвитку, якщо її своєчасно не вирішити, може перетворюватися на проблему кризи. Яскравим прикладом може слугувати така трансформація проблеми удосконалення конституційної моделі державного управління в Україні, що змусило проводити політичну реформу в кризовому режимі.

При нормальному режимі управління, як показує сучасна світова практика, процес державного управління здебільшого набуває стратегічного характеру, а при кризовому управлінні він "забезпечується, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції" [11, с. 15]. Проблема кризи – це крок назад, оскільки вона завжди пов'язана з певною втратою реальних можливостей розвитку, відкиданням країни на нижчий його рівень.

Відповідно до положень теорії синергетики, з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює можливості для нової організації, задіяння процесу самоорганізації [13, с. 113].

Проблема розвитку та проблема кризи є найбільш загальними проявами невідповідностей між цілями та станом держави. Такі невідповідності в цілому виникають при реалізації суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних відносин [7, с. 26-30; 14, с. 112-114]. Перші з них безпосередньо пов'язані з управлінськими впливами на різноманітні види суспільної діяльності, другі – з управлінськими впливами, спрямованими на вдосконалення самої системи державного управління, а треті – з впливами суспільних відносин та суб'єктів громадянського суспільства на розвиток системи державного управління. Проб-

леми першого типу, відповідно до основних сфер суспільної діяльності, в яких вони виникають [14, с. 34; 15, с. 190], можна поділити на політичні, економічні, соціальні та гуманітарні. В межах двох інших типів проблем доцільно, зокрема, виділити блок проблем державно-управлінських реформ, що пов'язані з удосконалюючими впливами системи державного управління на себе та суспільства на цю систему.

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

Процеси як розвитку держави, так і виходу її з кризи, в першу чергу, пов'язані з вирішенням проблем самоорганізації, тобто подоланням невідповідностей стану суб'єктів державного управління та громадянського суспільства сучасному світовому рівню й вимогам їх організації та функціонування, а також проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин, зокрема, проблеми різноманітності, що проявляється у не покритті різноманітності суспільних відносин різноманітністю вищезазначених суб'єктів [7, с. 41-42]. У сучасній Україні пошук вирішення цих проблем йде шляхом зміни форми правління (з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку), режиму правління (розвиток процесів демократизації), державного (адміністративно-територіального) устрою.

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

Найзначніша частина проблемного поля державного управління пов'язана з механізмами забезпечення управління [7, 143-218; 10, с. 95-96]. Це проблеми нормативно-правового регулювання, фінансування, кадрового і матеріально-технічного забезпечення, застосування нових управлінських технологій, інформаційного забезпечення й, відповідно, підвищення рівня інформатизації державного управління, зменшення невизначеності у постановці завдань. Технологізація управління очікує нових підходів до вирішення проблем структуризації, модернізації, систематизації, стандартизації, надання належної динамічності. На порядку денному також вирішення проблеми реалізації потенціалу інноваційності у державному управлінні, яка безпосередньо пов'язана з проблемами його наукової обґрунтованості й ефективного використання кадрового потенціалу. Такий ресурс як час проявляється при вирішенні

майже всіх проблем, а також у їх оцінці як епізодичних, постійних або періодичних.

З метою уникнення проблем організаційно-функціональної структури (субординації, координації, відповідності, раціональності, дублювання тощо) потрібно чітко й помірковано розподілити завдання і функції державного управління між різними його суб'єктами на всіх рівнях і в них самих. Цьому може сприяти застосування принципу А.Чандлера "стратегія визначає структуру", сутність якого проявляється у логічному ланцюзі: цілі (дерево цілей) → функції (мета – функція) → структура (функція – структура) [9, с. 331].

Державне управління є різновидом соціального управління, й на нього дуже суттєво впливають проблеми людського фактора [15, с. 37]. Серед них відомими є проблеми: патріотизму, професійності, порядності, керівництва та лідерства, відповідності, здатності, відповідальності, ініціативності, людяності, гармонізації відносин, іміджу.

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

У процесі розвитку, особливо реформаційних перетворень суспільства і управління ним виникають проблеми вироблення, удосконалення і адекватного застосування загальних та спеціальних підходів і методів державного управління. З точки зору загальних методологічних підходів, державно-управлінські проблеми переважно належать до неструктурованих та слабо структурованих, основною особливістю яких є опис, як правило, в якісній формі [8, с. 277; 16, с. 55]. Основним методологічним підходом до вирішення неструктурованих проблем є аналіз політики [14, с. 99; 15, с. 26]. Він не пов'язаний з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем, а використовується як узагальнюючий для характеристики всієї сукупності сучасних методів обґрунтування управлінських рішень. В ньому більша увага приділяється дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив.

Особливим різновидом аналізу політики є аналіз державної політики, який, за визначенням відомого канадського вченого Л.Пала, є кваліфікованим застосуванням інтелекту до суспільних проблем, осмислення політики [17, с. 41]. У такому розумінні аналіз державної політики – це сукупність принципів, методів і технологій аналізу різних напрямів державної політики з метою її пояснення та оптимізації, а його предметом є державна політика, її структура й складові, взаємодія з соціумом, розвиток, стадії політичного процесу. Фактично, це спроба структурувати вироблення урядових рішень у тих галузях, де не створено

достатньої основи для побудови точних кількісних оцінок і застосування науково обґрунтованих критеріїв вибору курсів дій, де домінують суб'єктивні думки, що враховують інтереси впливових політичних і громадських угруповань.

При проведенні аналізу державної політики досліджуються: законодавчі акти, розклад політичних сил у зв'язку із запланованими державними заходами; національні, державні, регіональні, галузеві програми; плани заходів уряду; державний бюджет; стан у різних сферах суспільної діяльності; потенційні конфлікти запропонованих та інших цілей і заходів; політичні наслідки рішень, їх впливи на суспільство, економіку і навколишнє середовище; питання інформаційного забезпечення, проблеми впровадження тощо [4, с. 11-12].

Аналіз державної політики завжди спирається на системний та ситуаційний аналіз. Останній базується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо [4, с. 13]. Основними складовими та, відповідно, проблемними блоками ситуаційного аналізу є: діагностика, здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім середовищем; встановлення причин виникнення ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації.

Системний підхід виходить з того, що держава є системою, кожен з елементів якої має певні обмежені цілі [10, с. 26-27]. Серед основних принципів системного аналізу такі: процес прийняття рішень повинен починатися з виявлення та чіткого формулювання конкретних цілей; необхідно розглядати проблему як єдине ціле і виявляти усі наслідки та взаємозв'язки кожного рішення; необхідне виявлення і аналіз альтернативних шляхів досягнення цілей; цілі окремих підсистем не повинні вступати у конфлікт з цілями всієї системи; сходження від абстрактного до конкретного; єдність аналізу і синтезу, логічного та історичного; виявлення в об'єкті різноякісних зв'язків та їх взаємодії; розгляд системи з позиції "чорної скриньки" тощо. Реалізацію цих принципів супроводжують специфічні проблемні блоки. Основною процедурою в системному аналізі є побудова узагальненої моделі реального об'єкта, а технічну базу таких досліджень складають комп'ютерні інформаційні системи і технології. У зв'язку з посиленням уваги до програмно-цілевих принципів планування системний аналіз став практично невіддільний від термінів "цілеутворення" і "програмно-цільове

управління".

Програмно-цільовий підхід є дуже важливим й ефективним способом досягнення цілей розвитку держави, території, галузі [4, с. 101]. В його основу покладено парадигму: мета → програма → результат. Основна ідея полягає в концентрації та ефективному спрямуванні наявних ресурсів на вирішення пріоритетних проблем шляхом розроблення і реалізації програм. Таким чином, ключовими питаннями постановки і реалізації програмно-цільового підходу є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями.

Реалізація програмно-цільового підходу охоплює наступні засоби та прийоми: структурування проблеми на під проблеми та заходи таким чином, щоб розкрити проблему; виділення під проблем, що дозволяє визначити склад комплексу заходів з її вирішення; розчленування проблеми на завдання й заходи, що дозволяє розробити програму; оцінювання пріоритетності та послідовності виконання заходів, що використовуються для розробки технології виконання робіт за всією програмою у вигляді мережевого графіка, а також розподілу ресурсів між організаціями-виконавцями; задіяння механізму управління виконанням комплексної програми вирішення проблеми, зокрема методів оптимізації термінів виконання робіт, використання ресурсів, стимулювання й санкцій; створення організаційної системи управління вирішенням проблем [4, с. 101-102]. На сьогодні програмно-цільовий підхід є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку, засобом перетворення державних стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії.

У зв'язку з широким застосуванням у державному управлінні програмно-цільового підходу заслуговує на особливу увагу метод програмного аналізу, з яким пов'язані проблеми оцінювання програм в аспекті відповідності їх характеристик програмним вимогам [4, с. 13]. Програмний аналіз здійснюється в різноманітних формах, в тому числі із застосуванням "програмної оцінки", "аналізу політики" і деяких інших нових методів, та залишається одним з центральних елементів програмно-цільового підходу укупі з побудовою програмних структур і використанням програмно-цільових систем управління. Процес програмного аналізу спрямований на виявлення співвідношень між "входом" (тобто витратами) і "виходом" (тобто результатами) різних варіантів програми. Таким чином, з'ясовується ефективність, економічність та результативність програм.

Особливе значення для удосконалення державного управління має проблематика розвитку та ефективного використання сучасних методів експертних оцінок, які, фактично, є основними при вирішенні складних і нових проблем, які вимагають для їх осмислення високого рівня

компетентності [4, с. 33]. Такі проблеми виникають у зв'язку з кризовим розвитком, впровадженням нововведень, майбутньою реорганізацією тощо. Особливо великою є роль експертизи у вирішенні проблем прогнозування.

Перспективним підходом до розв'язання завдань розвитку теорії та методології державного управління, проведення державно-управлінських реформ, прогнозування і планування нормотворчості тощо є морфологічний підхід, що зумовлює проблеми розроблення та застосування спеціальних методів, особливо, на основі методу систематичного покриття поля [4, с. 79]. Останній передбачає порівняльний аналіз поля проблем та результатів їх вирішення, наприклад стану правового регулювання, знаходження таким чином прогалин у вирішенні проблем, невідповідностей вирішення проблем сучасній їх ситуації, а також невідповідностей локального та глобального вирішення проблем. Результати такого аналізу далі використовуються для внесення корекцій у чинні державні політики, програми, проекти.

При проведенні адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу останнім часом набув поширення підхід "нове державне управління" [4, с. 100]. Основними ознаками такого підходу, які обумовлюють специфічні проблеми його впровадження, за визначенням американського вченого Д.Бостона, є такі: наголос не на формулюванні державної політики, а на управлінні, управлінських навичках; перехід від контролю за вкладеними ресурсами і бюрократичними процедурами й правилами до використання індикаторів кількісної оцінки кінцевих результатів і показників продуктивності; спрощення управлінського контролю у поєднанні з розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності; спрощення складних бюрократичних процедур, зокрема, розмежування комерційних і некомерційних функцій, консультативних та імплементаційних послуг; віддання переваги контактуванню і конкурентності в наданні громадських послуг; копіювання певних управлінських методів приватного сектору, зокрема розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати залежно від результатів роботи; розвиток управлінських інформаційних систем й більша турбота про підтримання репутації організації; перевага матеріальних стимулів; наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи.

Меншою мірою у державному управлінні зустрічаються добре структуровані проблеми, основним методологічним підходом до вирішення яких є дослідження операцій [16, с. 55]. Серед поширених завдань останнього можна виділити такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами; управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних обсягів ресурсів за умови, що їх зберігання потребує певних витрат; завдання обслуговування, які потребують встановлення певної послідов-

ності; вибір маршруту і узгодження робіт в часі; завдання, пов'язані із заміною застарілого устаткування; пошук рішення шляхом раціонального перебору можливостей; завдання теорії ігор, які досліджують раціональні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій інших гравців [4, с. 71].

Висновки. Таким чином, узагальнення різних методологічних підходів дозволяє зробити наступні висновки стосовно структури проблемного поля державного управління.

1. Дане поле доцільно розглядати як відкриту для поповнення системи, найзагальнішими блоками якої є сукупність проблем розвитку та проблем кризи. Такі проблеми в цілому виникають при реалізації трьох типів відносин, а саме, суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних та об'єкт-суб'єктних, що є основою подальшого структурування проблемного поля державного управління. Проблеми першого типу, згідно з основними сферами суспільної діяльності, в яких вони виникають, можна поділити на блоки політичних, економічних, соціальних і гуманітарних. Крім того, серед проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин особливо важливою є проблема різноманітності, що проявляється у не покритті різноманітності суспільних відносин різноманітністю вищезазначених суб'єктів. В межах двох інших типів проблем доцільно, зокрема, виділити блок проблем державно-управлінських реформ.

2. В залежності від масштабу в проблемному полі державного управління можна виділити проблеми світові, міждержавні, національні, міжрегіональні, регіональні, територіальні, місцеві, а від напрямків прикладення управлінських впливів – зовнішні або внутрішні.

3. З точки зору функціонування суб'єктів державного управління та громадянського суспільства логічно виділяються блоки проблем планування, організації, зокрема, організаційно-функціональної структури, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень, вибору і реалізації шляхів та пріоритетів розвитку, врахування ризику, досягнення стабільності, адекватності, ефективності, економічності та дієвості управління.

4. Відповідно до механізмів забезпечення державного управління найзначніша частина його проблемного поля структурується на блоки проблем нормативно-правового регулювання, фінансування, забезпечення кадровими і матеріально-технічними ресурсами, застосування нових управлінських технологій, інформатизації, зменшення невизначеності у постановці завдань.

5. Оскільки в процесах державного управління центральним є людський фактор, то окремим блоком виступають його проблеми: патріотизму, професійності, порядності, керівництва та лідерства, ініціативності, людяності, гармонізації відносин, іміджу тощо.

6. З погляду повсякденної управлінської практики варто також виділити проблемний блок негараздів, що включає проблеми: конкрет-

ності, доцільності, здійсненності, достовірності, досягнення, існування, технологічності, терміновості, раптовості, вимірюваності та ін.

7. Нарешті, розвиток, особливо реформування, суспільства і управління ним вимагає сучасної методології вирішення проблем, які переважно належать до неструктурованих та слабо структурованих. В зв'язку з цим виникають проблеми вироблення, удосконалення і адекватного застосування загальних та спеціальних підходів і методів державного управління, зокрема, аналізу державної політики, системного та ситуаційного аналізу, програмно-цільового підходу, методів експертних оцінок, морфологічного підходу та відповідних методів, особливо, методу систематичного покриття поля, підходу "нове державне управління" та, деякою мірою, дослідження операцій.

8. В сукупності виділені блоки проблем державного управління створюють уявлення про загальну структуру відповідного проблемного поля. На нашу думку, використання одержаного результату може надати суттєву методологічну допомогу при виявленні, діагностуванні та прогнозуванні типових проблем державно-управлінської діяльності.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у розвитку теоретичних напрацювань в напрямі формування системи моделей, яка з необхідною повнотою і точністю відображатиме проблемне поле державного управління.

Список використаних джерел:

1. Інтерв'ю Президента України Першому каналу, "Студії 1+1" та "Інтеру" 30 грудня 2005 р. // www.president.gov.ua/news/data/17_5277.html.
2. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1991. – 224 с.
3. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
4. Методологія державного управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. автор. кол), Д.О.Безносенко, С.В.Бугівченко та ін. – За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
5. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
6. Державне управління: теорія і практика: Монографія / Ред. В.Б.Авер'янов; Кол. авт.: В.Б.Авер'янов, В.В.Цветков, В.М.Шаповал та ін. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. – 302 с.
8. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – Изд. 3-е, перераб. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
9. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: "Дело ЛТД", 1994. – 702 с.
10. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
11. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х.: Право, 1996. – 164 с.
12. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти. – К.: Ін Юре, 2003. – 495 с.

13. Делокаров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика // ОНС (общественные науки и современность). – 2000. – № 6. – С. 110-118.
14. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 345 с.
15. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князєв, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика; За заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
16. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. – М.: Наука, 1986. – 190 с.
17. Пал Л. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

1.4. Виділення та характеристика загальних трансформаційних тенденції державного управління в умовах суспільних змін

Постановка проблеми. Для сучасного державного управління природним є вплив на нього численних тенденцій та процесів світового розвитку, які на сьогодні супроводжуються глибинно суттєвими суспільними змінами. Найбільш відомими, а, на наш погляд, й фундаментальними, тобто такими, що найбільше впливають на сучасний світ, є процеси глобалізації, а також формування інформаційного та інноваційного суспільств з урахуванням тенденції до забезпечення стійкого розвитку суспільства. Постає питання, а як це впливає на системи та процеси державного управління?

Об'єкт даної наукової розвідки є державне управління в умовах суспільних змін. *Метою* даної статті є виявлення тенденцій державного управління в умовах фундаментальних суспільних змін.

Аналіз наукового доробку. Впливам тенденцій та процесів світового розвитку на державне управління та виявленню в ньому тенденцій змін присвячені роботи багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів [1- 11]. На особливу увагу серед них заслуговує робота відомого українського вченого В.М. Гейця [1], в якій розглядається контекст змін державного управління в умовах світової кризи системного характеру, зокрема реформи у державних службах і відповідно в державному управлінні, спричинених змінами технологічних та економічних парадигм та тривалими економічними хвилями..

Виклад основного матеріалу. У даній роботі ставляться дещо інші дослідницькі завдання, ніж у вище зазначеній, хоча ідеологічно вона продовжує цей напрям досліджень, фактично спрямований на визначення основних напрямів та постановку нових завдань для сучасного державного управління. Нами розглядаються впливи на державне управління не в умовах кризи, а в умовах нормального сучасного еволюційного розвитку суспільства, де кризи є явищами, що раз від разу гальмують цей розвиток, відволікаючи ресурси й змінюючи його напрями та результати.

Дане дослідження спрямоване на визначення та характеристику трансформаційних тенденції державного управління в умовах суспільних змін на початку XXI сторіччя. З'ясуємо, що відбувається з державним управлінням за таких умов та які найбільш загальні трансформаційні тенденції проявляються при цьому?

Розглянемо трансформації державного управління у зв'язку з найбільш суттєвими суспільними змінами. Безумовно, на сьогодні такі зміни значною мірою є результатом потужного зовнішнього впливу на суспільство процесів глобалізації, а також безпосередньо пов'язаних з

ними внутрішньодержавних процесів формування інформаційного та інноваційного суспільств на фоні процесів розбудови громадянського суспільства та забезпечення сталого розвитку суспільства [2].

Сучасному суспільству характерні інноваційні суспільні зміни, що супроводжуються виникненням та розвитком багатьох зовсім інших відносин, ніж були раніше, а також зміною характеру та якості суспільних відносин. При цьому система і процеси державного управління мають бути приведені у відповідність новим потребам суспільства. Інакше відбуваються кризи як у суспільстві, так і в державному управлінні, відставання останнього у характері та виду впливів на суспільство. Якщо система державного управління є креативною, готовою до інноваційних змін, то ризик таких криз зменшується.

Постає питання, що повинне змінюватися у державному управлінні? У подальшому розгляді будемо виходити з того, що модель державного управління в найбільш загальному вигляді включає систему суб'єктів державного управління, систему державно-управлінських впливів (механізмів реалізації) та систему державно-управлінського моніторингу.

Безумовно, *першою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах суспільних змін є перехід від його класичної консервативної моделі до креативної, такої, що оперативно реагує на зміни у світі та в суспільстві.* Це можливо шляхом забезпечення необхідного рівня креативності суб'єктів державного управління, державно-управлінських впливів (механізмів реалізації), а також системи державно-управлінського моніторингу.

Якщо виникає суттєвий розрив між різноманіттям державного управління та різноманіттям суспільства, то їх необхідно привести у відповідність, іншими словами - збалансувати. Інакше можлива втрата керованості суспільством, самоорганізаційні можливості якого можуть привести до непередбачуваних наслідків, кризи чинних суспільних відносин аж до зміни влади.

Таким чином, *другою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах суспільних змін є необхідність приведення його різноманітності у відповідність різноманітності суспільства.* Оскільки можливі різні причини виникнення такого дисбалансу, то й можливі різні способи його подолання.

Якщо причина у системі державного управління, його недостатній різноманітності, то найбільш радикальним засобом при цьому є проведення адміністративної або адміністративно-територіальної реформ. Менш радикальним засобом є підвищення його різноманітності через деконцентрацію центральних органів державної влади, наближення їх до проблем регіонів та територій. Ще менш радикальним є підвищення дієвості та результативності діяльності системи органів державної влади та управління шляхом проведення ефективної державної кадрової політики,

організаційно-адміністративного вдосконалення їх діяльності, прийняття та реалізації наукового обґрунтованих випереджаючих (прогноз, аналіз, синтез) та результативних державно-управлінських рішень.

Якщо причина у системі суспільних відносин, високій різноманітності суспільства, то найбільш радикальним засобом при цьому є проведення децентралізації, зокрема реформи місцевого управління та місцевого самоврядування.

Менш радикальним засобом є підвищення ефективності державного управління (регулювання, підтримки, стимулювання, стратегічного планування, державного бюджетування, запровадження систем забезпечення якості, зовнішнього та внутрішнього контролю) відповідними суспільними сферами, галузями, відносинами. Ці засоби обираються в залежності від реальної ситуації.

Третєю загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах суспільних змін є підвищення його самоорганізаційної спроможності, тобто можливості забезпечення кращого варіанту управління в умовах, що склалися у суспільстві (сфері, галузі, певних відносинах). Державне управління реалізується численними суб'єкт-об'єктними циклами, що отримали назву циклів управління. Саме «безліч» циклів управління, в результаті здійснення яких параметри соціальної системи змінюються й набувають нових значень, забезпечує її дисипативну самоорганізацію.

Вибір державно-управлінських впливів та запуск таких циклів, управління ними (стратегічна, політична, програмно-цільова синхронізація; актуалізація, тобто періодичне оновлення параметрів впливу, залежно від ситуації, що змінюється), а також здійснення державно-управлінського моніторингу є основними завданнями суб'єктів державного управління, спрямованими на досягнення високої самоорганізаційної спроможності всієї системи державного управління.

Четвертою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах суспільних змін є забезпечення збалансованого публічного управління та налагодження ефективного взаємозв'язку з населенням. При цьому, в умовах сучасного публічного управління, що охоплює державне управління та місцеве самоврядування, йдеться не тільки про те, щоб підвищити ефективність роботи відповідних органів та установ, а й про те, як забезпечити ефективну взаємодію всіх ланок системи державного управління та системи місцевого самоврядування, а також їх взаємодію між собою та з організаціями громадянського суспільства, з громадянами.

П'ятою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах суспільних змін є підвищення й, частково, зміна ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як інформаційно-комунікативних елементів між публічною владою та

суспільством [7]. Фактично влада отримує інформацію про стан суспільства через ці служби, тобто реалізується зворотний зв'язок із суспільством. Через них, внаслідок оформлення політичних та адміністративних завдань влади у вигляді відповідних рішень, здійснюється вплив публічної влади на суспільство, тобто реалізується прямий зв'язок влади з ним.

Такі функції зазначених служб підтверджують їх надважливу роль в реалізації завдань сучасної системи публічного управління, а, відтак, й в реалізації всіх вище зазначених тенденцій. Не випадково, В.Геєць ставить питання про необхідність реалізації «глибоко ешелонованої державної програми підготовки управлінців у системі державних вищих навчальних закладів України із залученням до її реалізації досвіду підготовки кадрів за кордоном, які разом будуть здатні повною мірою реалізувати сучасну модель ринкового варіанта держави розвитку, головна мета якої – вивести основні сектори економіки на передові позиції у світі, що, власне, є пріоритетним завданням сучасності, яке на сьогодні є офіційно погодженим, заслуговує на всіляку підтримку і потребує максимальної зосередженості на розв'язанні поставлених завдань» [1].

Деякі інші трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін розглянемо в контексті та прив'язці до тих суспільних трансформацій, що відбуваються у світі взагалі та в Україні зокрема. Однією з них є зміна загальних підходів державного управління. Іншою трансформаційною тенденцією є зміни у системі принципів (зміни пріоритетів, розширення або скорочення складу), виходячи з яких державне управління реалізується у сучасному світі.

Як відомо, під глобалізацією розуміють перетворення явищ на світові, планетарні. Серед них на сьогодні найбільш відомими є процеси інтеграції та уніфікації [3]:

- економічної (міжнародний поділ праці, вільний ринок та міграція капіталу, людських та виробничих ресурсів, стандартизація економічних, технічних та технологічних процесів, міжнародний трансферт інвестицій, забезпечення економічної складової сталого розвитку);
- політичної (створення різних блоків та об'єднань держав, стандартизація законодавства, демократизація суспільства);
- екологічної (забезпечення екологічної складової сталого розвитку, обмеження викидів вуглецю, стандартизація екологічних, технічних та технологічних процесів, енерго- та ресурсозбереження);
- культурної (зближення культур різних країн, подолання мультикультурної кризи);
- інформаційної (швидкий розвиток та стандартизація інформаційних технологій, зростання можливостей доступу до будь-якої інформації в світі) інтеграції та уніфікації.

В результаті глобалізації світ стає більш зв'язаним і залежним від усіх його суб'єктів. Відбувається збільшення як кількості спільних для груп держав проблем, так і кількості та типів інтегрованих суб'єктів.

Як зазначено у роботі [11], глобалізаційний підхід передбачає посилення взаємозв'язку та взаємозалежності різноманітних явищ і процесів у світі, що вимагає врахування їх наслідків, і базується на поєднанні кількох підходів, дуже важливих для сучасного суспільного розвитку.

Відтак, шостою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах глобалізаційних впливів є зміна загальних підходів, що являють собою загальні способи вирішення проблем державного та планетарного рівнів. На перший план виходять підходи:

- ціннісний, в основу якого покладено пріоритет загальнолюдських цінностей та ідеалів, зокрема: людино центристський підхід, що потребує розгляду людини, захисту її інтересів та задоволення потреб як основних завдань суспільного розвитку; підхід мультикультурного розвитку; підхід розвитку суспільства на демократичних засадах, зокрема розбудова громадянського суспільства, підхід створення умов для запобігання корупційних процесів;

- екологічний, в основу якого покладено завдання створення комфортних природних умов для життя та діяльності людини, а також забезпечення балансу інтересів людини, економіки та екології навколишнього середовища із пріоритетом захисту навколишнього середовища від не виправданих і не відтворювальних змін;

- консенсусний, що заснований на пошуку колективних домовленостей та подоланні конфліктів на міждержавному та державному рівнях при вирішенні всіх важливих питань світового розвитку;

- інтеграційний, який відображує потребу держав об'єднувати зусилля як для вирішення перспективних завдань світового розвитку, так і для попередження глобальних (політичних, економічних, екологічних, соціальних, гуманітарних, воєнних та інших) загроз їх нормальному існуванню та розвитку;

- інформаційний, в основу якого покладено визнання ролі інформації у сучасному суспільстві як ефективного засобу комунікації, отримання знань, надання послуг, а також товару, на який є величезний попит, що постійно й швидко зростає;

- інформаційно-технологічний, який забезпечує технологічну складову роботи з інформацією, що швидко розвивається та набуває масового застосування у суспільстві на всіх його рівнях. Інформаційний та інформаційно-технологічний підходи орієнтують на формування та розвиток інформаційного суспільства як найбільш розвиненої фази постіндустріального суспільства;

– інноваційний, в основу якого покладено поширення інновацій у всіх сферах і галузях суспільства та розбудову інноваційного суспільства.

Сьомою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах глобалізаційних впливів є розширення системи його принципів низкою нових важливих принципів, а також зміна їх пріоритетів. Ця тенденція фактично відображує якісні зміни у самому суспільстві та необхідність реагування на них.

На перші позиції здійснення державного управління в глобалізованому суспільстві виходять принципи:

- пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів у системі орієнтирів взаємовідносин між країнами та народами, зближення їх культур;
- подолання мультикультурної кризи;
- демократизації суспільства й самого державного управління;
- сталого розвитку, за якого, з точки зору людини, мають оптимально поєднуватися економічні, екологічні та соціальні чинники;
- співробітництва та інтеграції (політичної, економічної, гуманітарної, оборонної, екологічної тощо), що реалізуються на міждержавному та державному рівнях;
- стандартизації законодавства, економічних, технічних і технологічних процесів на засадах передового досвіду;
- досягнення консенсусу у вирішенні питань світового рівня;
- колективного попередження та вирішення конфліктів світового рівня (міжнародних, регіональних, локальних);
- обмеження та жорсткого контролю поширення ядерної та іншої зброї масового ураження;
- сприяння розвитку вільних ринків робочої сили, товарів і послуг.

Особливістю глобалізаційного впливу є те, що він проявляється як зовнішній, так і як внутрішній вплив. Як зовнішній вплив він більше проявляється у ціннісному, інтеграційному, консенсусному та екологічному підходах, а як внутрішній – у інформаційному, інформаційно-технологічному, інноваційному та екологічному підходах, що є реакцією на потреби самого державного управління до саморозвитку та вдосконалення. Екологічний чинник відображує оточуюче нас середовище й проявляється як у зовнішньому, так і у внутрішньому впливах на соціальні системи. Саме в цьому його особливе значення для всіх країн і народів.

Як відомо, інформаційне суспільство є концепцією постіндустріального суспільства, в якому головними продуктами виробництва стають інформація і знання. Воно є результатом прискорення науково-технічного прогресу, інформаційної та інформаційно-технологічної революцій.

Восьмою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства є застосування таких підходів [4, 5]:

- розгляду інформації як потужного та ефективного ресурсу, з одного боку, управління, насамперед державного управління, а, з другого боку, – взаємодії держави та суспільства;
- посилення міжнародного співробітництва у сфері розбудови інформаційного суспільства;
- визнання ключової ролі інформаційно-комунікаційних технологій в національних концепціях та стратегіях розвитку;
- сприяння створенню глобального інформаційного простору, розвитку відповідної інфраструктури, що забезпечують ефективну інформаційну взаємодію людей, їх доступ до світових інформаційних ресурсів;
- формування державної стратегії та політики розбудови інформаційного суспільства, «електронізації» країни;
- широке застосування інформаційно-комунікативних технологій в державному управлінні та місцевому самоврядуванні як один з пріоритетів їх розвитку;
- інформатизація управлінських процесів, спрямована на збільшення в них ролі інформації, знань та інформаційних технологій;
- зростання виробництва послуг у сферах державного управління та місцевого самоврядування;
- проведення інституційної реформи, розширення інституційного потенціалу та потенціалу нормативно-правової бази інформаційного суспільства;
- вдосконалення організаційних структур з метою посилення владного впливу та підвищення ефективності інформаційних та інформаційно-технологічних проектів у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства;
- посилення координації міжнародних та державних програм фінансування і ініціатив у сфері формування та розвитку інформаційного суспільства;
- посилення інформаційного впливу держави, зокрема шляхом доведення та пояснення дій державної влади з різних питань із залученням консультантів та експертів з цих питань;
- сприяння інвестиціям в інформаційну економіку та освіту;
- вдосконалення механізмів фінансування інформаційно-комунікаційних технологій, прискорення їх розробки та запровадження;
- підвищення якості управлінських процесів;
- сприяння розвитку інформаційної економіки, цифрових ринків, електронних соціальних і господарчих мереж;

- сприяння розвитку ринків інформації, інтелектуальної власності та освітніх послуг;
- посилення регіонального співробітництва з розбудови інформаційного суспільства на засадах партнерства;
- розвиток людських ресурсів та створення інституційного потенціалу на кожному рівні для досягнення цілей інформаційного суспільства, насамперед у державному секторі;
- збільшення кількості робочих місць з використанням інформаційні технології;
- наголос на отримання фахівцями нових знань та вмінь;
- підвищення якості організації підготовки управлінців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань інформаційних технологій, комунікацій і виробництва інформаційних продуктів і послуг;
- сприяння розвитку телефонії, радіо, телебачення, мережі Інтернет, а також традиційних та електронних ЗМІ як засобів інформатизації суспільства;
- організація колективного проведення досліджень, науково-дослідного проектування, електронного консалтингу з використанням сучасних інформаційних мереж та технологій;
- підвищення рівня децентралізації інформаційно-комунікаційної політики, пов'язане з появою незалежних від держави груп впливу, що мають інформаційний доступ (ЗМІ, Інтернет, соціальні мережі тощо) впливу на суспільну свідомість;
- зниження інформаційно-комунікаційних ризиків, пов'язаних з загрозами національній безпеці держави, зокрема маніпуляцій суспільною свідомістю, інформаційних війн, зарубіжного інформаційного впливу з метою втручання у внутрішні справи держави тощо;
- введення державного контролю за найбільшими інформаційними ресурсами;
- суттєве підвищення ролі держави у формуванні інформаційних матеріалів для населення та зміна його змістовного наповнення.

Дев'ятою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства є розширення системи його принципів, а також зміна їх пріоритетів. Серед основних принципів маємо:

- підвищення рівня інформатизації суспільства в цілому та державного управління зокрема;
- задоволення потреб державного управління в інформаційних продуктах і послугах;
- електронну демократію (залучення громадськості до державних справ через засоби «відкритого суспільства», колективне прийняття рішень, електронна прозорість, електронна гласність,

інформаційна відкритість, інформаційна участь тощо);

- спрощення доступу до інформаційних ресурсів;
- інформаційну технологізацію процесів управління;
- збільшення кількості та якості послуг взагалі та інформаційних зокрема.

Для виявлення трансформаційних тенденцій державного управління в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства, також можна скористатися оцінюванням змін основних характеристик інформаційного суспільства за критеріями, запропонованими У. Мартіном [4]. Серед них критерії:

- культурологічний, що характеризує ступінь визнання культурної цінності інформації, її використання в інтересах розвитку кожної людини і суспільства в цілому;
- політичний, що характеризує свободу доступу та використання інформації, а також роль інформації у політичних процесах, у зростанні участі та консенсусу у суспільстві між різними його класами і соціальними верствами населення;
- економічний, що характеризує, наскільки інформація становиться ключовим чинником в економіці в якості ресурсу, послуг, товару, джерела доданої вартості та зайнятості;
- соціальний, що характеризує роль інформації в якості важливого стимулятора зміни якості життя, а також формування і утвердження «інформаційної свідомості» в суспільстві та в державному управлінні;
- технологічний, що характеризує ступінь поширення інформаційних технологій у всіх сферах і галузях суспільства взагалі, та у державному управлінні зокрема.

Особливістю інноваційного суспільства [6, 7], про розбудову якого вже кілька років йдеться в офіційних документах та численних публікаціях фахівців, є зростання динамічності складних соціальних трансформацій, обумовлених інноваційними процесами, що інтенсивно розвиваються та поширюються, а також здібність людських ресурсів генерувати з високою частотою нові раціональні ідеї та забезпечувати максимальний темп їх впровадження. Інноваційне суспільство містить в собі деякі елементи інших видів суспільств, а саме: відкритого суспільства, постіндустріального суспільства, інформаційного суспільства. Рушійною силою інноваційних процесів є конкуренція, а основним гальмом впровадження – корупція.

Логічною посилкою авторів є те, що в інноваційному суспільстві формується інноваційне державне управління. Останнє являє собою діяльність державної влади як суб'єкта соціального управління, спрямованого на ініціювання, підтримку, корегування та регулювання

інноваційних процесів в умовах суспільних відносинах, що зазнають інноваційних змін.

Десятою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах формування та розвитку інноваційного суспільства, на нашу думку, є комплексне застосування таких підходів [6 - 9]:

- зміна парадигми державного управління з консервативно-класичної на інноваційну;
- створення та підтримка функціонування Національної інноваційної системи, що охоплює всі сфери та галузі суспільства, публічне управління (державного управління та місцевого самоврядування);
- зростання ролі держави в регулюванні соціально-інноваційних процесів, їх переорієнтації у конструктивні, що сприяють розвитку держави;
- розроблення та реалізація концепцій, стратегій, національних проектів, цільових програм інноваційного розвитку публічного управління в державі;
- розвиток нормативно-правового забезпечення формування та функціонування інноваційного суспільства в державі;
- підготовка та проведення реформ державного управління, спрямованих на інноваційні зміни державного устрою, організації системи державної влади, процесів публічного управління;
- досягнення балансу самоорганізації публічного управління, насамперед самоорганізації державного управління, самоорганізації місцевого самоврядування і суспільної самоорганізації;
- виявлення джерел інноваційних проривів у суспільстві та публічному управлінні, тобто найбільш суттєвих інновацій, що можуть кардинально змінити суспільство, суспільні відносини, публічне управління (фундаментальні наукові та науково-технічні досягнення; соціальні рухи, що можуть змінити державний устрій та режим влади; державні політичні та соціально-економічні реформи; активне впровадження зарубіжної соціальної практики, що суттєво відрізняється від вітчизняної);
- сприяння розробці та впровадженню інновацій в усі галузі та сфери суспільства, насамперед у систему та процеси публічного управління, що охоплює державне управління і місцеве самоврядування (інноватика публічного управління);
- сприяння розвитку конкурентного середовища в усі галузі та сфери суспільства;
- вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій в публічне управління;
- інноватизація державної кадрової політики;

- розвиток сучасних, ефективних освітніх систем як відповіді на виклики глобального інноваційного суспільства;
- розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах інноваційного публічного управління, в яких має бути відведене значне місце вивченню інноватики;
- організована боротьба на міжнародному та державному рівнях з інноваційними проявами патологічних суспільних явищ: тероризму, корупції, криміналітету взагалі та електронного зокрема, тіньової економіки, порушення прав людини);
- моніторинг ризиків інноваційного державного управління (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування: готовності суспільства до інноваційних змін; ступеню довіри населення до органів публічного управління; узгодженості дій державної влади та інших соціальних інститутів тощо);
- створення мережевих структур, що пов'язують дослідницькі центри, університети та бізнесові організації, в яких застосовують інноваційні технології.

Одинадцятою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах формування та розвитку інноваційного суспільства є зміна системи його принципів та їх пріоритетів. Серед основних маємо принципи:

- осмислення та визначення адекватної реакції на низку суспільних новацій, серед яких: процеси глобалізації, розбудова інформаційного суспільства, забезпечення сталого розвитку, формування розвиненого громадянського суспільства, кризи та проведення відповідних конституційної, політичної, адміністративної, економічної, соціальної та гуманітарної реформ; перехід до ринкової економіки; впровадження іншого зарубіжного досвіду; зміни у духовному житті суспільства тощо;
- синхронності інноваційних процесів у державно-суспільних відносинах як джерела сталого розвитку суспільства в цілому та публічного управління зокрема;
- інноваційної ролі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як комунікаторів у державно-суспільних відносинах;
- адаптивного реформування структур та функцій державного управління, виходячи з перспективних об'єктивних потреб в інноваційних змінах суспільних відносин;
- інноваційного оновлення суспільства в цілому та публічного управління насамперед, що стосується всіх суб'єктів, об'єктів, процесів їх діяльності та взаємодії;

- інноваційного відновлення суспільства в цілому та публічного управління насамперед, тобто відновлення базових джерел інновацій в них;
 - спрямування інноваційної діяльності держави, насамперед, на соціальні цінності, продовжуючи демократичний напрям людиноцентристського публічного управління;
 - оперативної реакції та перебудови (структурна і функціональна) публічного управління, адекватних викликам інноваційних змін у суспільстві;
 - креативності (інноваційності) державного управління та місцевого самоврядування, що проявляється як у сприянні інноваційним процесам у суспільстві, так і в інноваційному підході до розвитку публічного управління в країні;
 - розвитку інноваційного стилю мислення у управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед освоєння інноваційної методології;
 - державно-приватного партнерства у розбудові інформаційного суспільства, широкого залучення до цього інституцій громадянського суспільства;
 - контролю дій, нейтралізації та залучення до співпраці деструктивних сил у самоорганізаційній складовій суспільства;
- Суспільство сталого розвитку реалізує концепцію досягнення гармонії між людьми, суспільством і природою [8]. Сталий розвиток у формулюванні ООН – це розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не наносячи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб.
- Дванадцятьою загальною трансформаційною тенденцією державного управління в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку, на нашу думку, є комплексне застосування таких підходів [8]:
- всебічна увага до завдань становлення суспільства сталого розвитку та сприяння їх ефективному вирішенню;
 - розроблення, прийняття та реалізація Національної стратегії сталого розвитку;
 - послідовне виконання міжнародних зобов'язань та прийнятих вітчизняних стратегічних документів у сфері розбудови суспільства сталого розвитку;
 - зростання ролі держави в регулюванні процесів сталого розвитку;
 - розроблення та реалізація концепцій, стратегій, національних проєктів, цільових програм сталого розвитку;
 - розвиток нормативно-правового забезпечення формування та функціонування суспільства сталого розвитку;

- підготовка та проведення суспільних реформ, спрямованих на радикальне покращення показників сталого розвитку у державі, регіонах, територіях;
- виявлення територій та зон сталого розвитку у суспільстві та сприяння їх прискореному розвитку та передачі ними передового досвіду;
- сприяння сталому розвитку усіх галузей та сфер суспільства;
- вивчення та використання передового світового досвіду на предмет поширення інновацій сталого розвитку в процесах державного регулювання;
- спрямування державної кадрової політики на збільшення фахівців з проблем сталого розвитку, зокрема у системах публічного управління;
- розвиток сучасних, ефективних освітньо-екологічних систем як відповіді на виклики суспільства сталого розвитку;
- розроблення та реалізація програм підготовки управлінців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до роботи в умовах становлення та розвитку суспільства сталого розвитку;
- моніторинг розвитку суспільства сталого розвитку (організація зворотного зв'язку влади з суспільством з метою з'ясування стану робіт у цьому напрямку; стану участі громадян; своєчасного виявлення проблем тощо).

Сталий соціальний розвиток зорієнтовано на створення рівноправного суспільства, ліквідацію бідності, зниження безробіття, розширення продуктивної зайнятості та сприяння соціальній інтеграції. Особлива роль відводиться демократичному принципу вільної участі людини в суспільних справах, що стосуються її життя та благополуччя [10].

До проблем сталого розвитку та ролі держави в їх вирішенні постійно звертаються політики країн світу. Так, у документі, прийнятому на Санкт-петербурзькому саміті, лідерами країн «групи восьми» наголошено, що, за наявності політичної волі, міжнародна спільнота може ефективно вирішувати три взаємопов'язані завдання – забезпечення енергетичної безпеки, економічного зростання та екології [8]. В контексті важливості забезпечення енергетичної безпеки для сталого розвитку, лідери країн «групи восьми» також заявили про прихильність до низки її принципів. Серед них принципи:

- потужного глобального економічного зростання;
- ефективного доступу на ринки та сприяння інвестиціям в усі ланки енергетичного ланцюжка;
- відкритості, прозорості, ефективності і конкурентності ринків для виробництва, поставок, використання та послуг в галузі транспортування, і транзиту енергоресурсів, що грає ключову роль в забезпеченні глобальної енергетичної безпеки;

- створення прозорих, справедливих, стабільних і ефективних правових рамок і систем регулювання, включаючи зобов'язання з дотримання контрактів, з метою залучення адекватних і стабільних міжнародних інвестицій у видобуток, переробку і збут енергоресурсів;
- розвитку діалогу та обміну думками між усіма зацікавленими сторонами з питань посилення взаємозалежності в енергетичній сфері та безпеки пропозиції та попиту;
- диверсифікації пропозиції та попиту на енергоносії, джерел енергії, географічних і галузевих ринків, транспортних маршрутів і засобів транспортування енергоносіїв;
- заохочення заходів з підвищення енергоефективності та енергозбереження за рахунок ініціатив, реалізованих на національному та міжнародному рівні;
- екологічної відповідальності при розробці та використанні енергоресурсів, впровадження та обміну екологічно чистими енергетичними технологіями, які сприяють вирішенню проблеми кліматичних змін;
- забезпечення прозорості і належного управління в енергетичному секторі з метою боротьби з корупцією;
- спільних дій при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в енергетичній сфері, в тому числі координації планування стратегічних запасів;
- забезпечення безпеки життєво важливої енергетичної інфраструктури;
- вирішення енергетичних проблем найбільш вразливих верств населення країн, що розвиваються.

Ця комплексна система пріоритетів відображає певну загальну трансформаційну тенденцію державного управління в умовах формування та розвитку суспільства сталого розвитку.

Основні підходи та принципи розбудови громадянського суспільства в Україні викладені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, спрямованій на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства. Стратегія визначає концептуальні, взаємно доповнюючі напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [11].

Висновки. У даній статті виділено низку загальних трансформаційних тенденцій державного управління в умовах змін. П'ять з них не пов'язані з видом та характером суспільства, що формується та розвивається, а інші вісім відображають загальні трансформаційні тенденції державного управління відповідно в умовах змін суспільства як реакції на глобальні впливи, на формування та розвиток інформаційного,

інноваційного суспільства, а також суспільства сталого розвитку. Ці тенденції фактично відображують якісні зміни у самому суспільстві та необхідність реагування на них.

Список використаних джерел:

1. Геєць В. М. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру : контекст змін / В. М. Геєць / Вісник Державної служби України, № 2, 2011. – С. 30-43.
2. Основные направления исследования современного общества. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000946/st003.shtml>
3. Глобалізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
4. Інформаційне суспільство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE
5. Володенков С. В. Модель информационного взаимодействия общества и власти в современной России / С. В. Володенков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://g3-group.ru/projects/infvz.php>
6. Лопухин В. Ю. Инновационное общество и проблема коррупции [Електронний ресурс] / В. Ю. Лопухин // Проблемы современной экономики, N 4 (36), 2010. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3329>.
7. Романов В. Л. Социально-инновационный вызов государственному управлению [Електронний ресурс] / В. Л. Романов. – Режим доступу: <http://spkurdyumov.narod.ru/Romanov333.htm>.
8. Образование для инновационных обществ в XXI веке [Електронний ресурс] / Документы саммита в Санкт-Петербурге 15-17 июля 2006 года в целях обсуждения коллективных подходов к решению актуальных международных вопросов. – Режим доступу: <http://g8russia.ru/docs/12.html>.
9. Журавлев В.А. Креативное общество, его особенности и характеристика / В. А. Журавлев. - Креативная экономика, № 11 (23), 2008. - 42-49. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.creativeconomy.ru/articles/2604/>
10. Концепция устойчивого развития [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=13.
11. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

1.5. Формування концептуальних засад розвитку методології державного управління

Постановка проблеми. В останні роки все більша увага приділяється розвитку державного управління як спеціальної галузі наукового знання. У його структурі особливу роль займає методологічна складова, яка має безліч недосліджених проблем.

Попередні дослідження. Саме тому, їй присвячено численні дослідження, зокрема в роботах Г.Атаманчука, В.Авер'янова, В.Афанасьєва, А.Белова, І.Бінька, Б.Гаєвського, С.Глазєва, Б.Гурне, С.Дубенко, В.Князева, Е.Кубка, Б.Лазарева, В.Лугового, П.Надолішнього, І.Надольного, Н.Нижник, А.Оболенського, С.Пирожкова, Г.Райта, В.Рижих, І.Роспутенка, В.Сиренка, В.Цветкова та ін. В той же час нинішній стан методології державного управління ще далеко не такий, що може задовольнити потреби практики державного будівництва та державного управління як галузі знання. Російський дослідник Г. Атаманчук у зв'язку з цим наголошує, що "потрібен якісний переворот в управлінській філософії та методології" [2, с. 350].

Виклад основного матеріалу.

Становлення методології державного управління в Україні. Насамперед, недостатній розвиток методології державного управління зумовлений молодістю держави Україна як об'єкта наукових досліджень і державного управління як галузі знання, а також суперечністю процесів їх становлення. Українська державність формувалася в ході складної політичної боротьби кінця 80-х - початку 90-х років на вельми неоднозначній методологічній основі. Вона була результатом деякого історичного компромісу між різними методологічними підходами до держави. Інституціоналізація ВАКом України державного управління як галузі наукового знання, з якої присуджуються кандидатські та докторські ступені, безумовно стимулювала розвиток відповідної методології. Вона на перших етапах свого становлення формувалася шляхом пошуку методологічних ідей в роботах класиків української державності, серед яких М.Драгоманов, М.Грушевський, В.Вінніченко, Б.Кистяківський, А.Потебня, Н.Шаповал та ін., використання методологічних досягнень західної філософії, політології, соціології, менеджменту й кібернетики, особливо робіт М.Вебера, Н.Вінера, Т.Гоббса, Е.Дюркгейма, Дж.Локка, Дж.Ст. Милля, Т.Парсонса, Г.Саймона, Г.Спенсера, Ф.Тейлора, А.Тойнбі, А.Токвіля, А.Файоля, С.Черчмена, У.Ешбі та ін., переусвідомління деяких положень марксизму, перенесення методологічних принципів з природознавства, а також через адаптацію загальнонаукової методології до державного управління.

Це був період накопичення методологічних цінностей, перевірки і осмислення їх можливостей в пізнанні та на практиці. З точки зору

механізму розвитку знання його можна характеризувати як період домінування екстенсивного розвитку державного управління як галузі знання. Запозичення, перенесення й адаптація були основними способами формування методології. Разом з тим на цьому етапі виявилася складність проблеми і неможливість швидкої побудови самостійної методології державного управління, без якої неможливий нормальний розвиток науки. Невипадково фахівці в області наукознавства вважають формування методології однією з найважливіших та складних задач організації науки. Так Г.Добров підкреслює, що "неодмінним та важливим завданням науки є розвиток напрямів, що вже склалися, вдосконалення існуючих наукових методів, пошук шляхів вирішення перспективних проблем народного господарства" [14, с. 209-210].

Нинішній етап методологічного розвитку державного управління характеризується загостреною потребою побудови її концепції, визначення структури, механізму впливу на пізнання і практику. Накопичений раніше методологічний потенціал виявився значною мірою виробленим, а практика державного будівництва висунула нові проблеми, які вельми складно розв'язати в рамках колишніх методологічних підходів. Мова йде, передусім, про методологічне забезпечення євроінтеграційних процесів України, прискорення її входження в інформаційну цивілізацію, проведення адміністративної та політичної реформ суспільства. У зв'язку з цим фактично й виникає проблема якісної модернізації методології управління державою. Ця проблема є виключно складною по тій причині, що вона похідна від більш загальної і невирішеної наукою проблеми, а саме створення концепції методології як такої. Звідси витікає й мета даної роботи, що спрямована на формування концептуальних засад методології державного управління. Ця мета конкретизується в низці завдань, серед яких: визначення основних положень концепції методології державного управління; характеристика структури останньої; виділення основних напрямів її становлення та розвитку в контексті запропонованої концепції.

Методологія державного управління: специфіка структурного бачення. Методологію державного управління доцільно розглядати як транскрипцію методології як специфічної сфери діяльності державного управління. У такий спосіб її не слід зводити тільки до методів управління, під якими «маються на увазі способи та прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей в керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [2, с. 174].

Методи державного управління грають, безсумнівно, ключову роль в методології державного управління, але не зводяться до неї. Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, концепцій, теорій і самих методів, яка забезпечує пізнавальну і практичну діяльність.

На розвиток методології державного управління впливає безліч чинників, найбільш важливими серед яких виступають:

- практичні потреби державного будівництва, вдосконалення управління державою, проведення різних реформ (політичної, адміністративної та ін.). Ця група чинників актуалізує проблеми методології державного управління, вимагає підвищення її ефективності;
- розвиток загальнонаукової методології та методологій окремих наук і галузей знання. Ці чинники дозволяють користуватися в державному управлінні вже накопиченим методологічним потенціалом;
- ускладнення самого державного управління, виконання ним множини функцій, зростання кваліфікаційних вимог до державних службовців, які повинні виконувати дослідження поточних фактів, здійснювати прогнозування, виробляти програми та рішення, здійснювати оперативний аналіз [9, с. 65-70], що неможливо без спеціального методологічного забезпечення;
- соціокультурні чинники, культурний рівень політичних й управлінських еліт, їх запити та здатність сприймати методологію і реалізовувати її у своїй діяльності. Якою б довершеною й ефективною не була методологія, вона має бути засвоєною людьми, які виступають суб'єктами державного управління;
- ціннісні чинники, що відображуються, передусім, у високій цінності в українському суспільстві ідеї держави, прагненні його гуманізації, орієнтації на ідеали, що утверджуються в ньому, зокрема ефективності та справедливості, приведенні у відповідність з національними потребами.

Методологія державного управління характеризується значним проблемним полем, яке включає в себе необхідність розв'язання наступних проблем:

- обґрунтування, систематизація, класифікація і опис категорій, аналіз їх генезису, ролі в науці та практиці. Принципово важливим є створення категорійного атласу державного управління;
- формулювання принципів державного управління, аналіз їх наукової, оціночної й практичної транскрипцій;
- визначення норм пізнавальної, оціночної та практичної діяльності в державному управлінні;
- дослідження системи цінностей, їх зміни та ролей в державному управлінні, в пізнавальній, практичній і оціночній діяльності.
- Вивчення парадигмальності державного управління, процесів зміни, кризи і розвитку парадигм.
- Аналізу теоретичного арсеналу державного управління, тенденцій розвитку і методологічних функцій
- Обґрунтування методів державного управління, їх специфіки.

– Забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відвертість для методологічних інновацій.

Кожна складова в структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Але одночасно грає і системоутворюючу роль. Так принципи визначають відправні точки діяльності, формують загальні напрями діяльності. Категорії, задають зміст понять, що використовуються, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності додають особисту і суспільну значущість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології і їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованість, аргументованість діяльності. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності, засобом її здійснення.

Розглянемо детальніше ці складові методології державного управління.

Важко переоцінити методологічну роль понять і категорій. Однією з дуже серйозних проблем державного управління є відсутність обґрунтованості, суворості і глибин цілого ряду понять, що використовуються. В.Афанасьєв писав: "Тільки будучи цілісною системою різних визначень, наукове поняття здатне адекватно відобразити цілісний об'єкт, схопити його живу "душу", тенденцію його рушення. Отже, окремі визначення, що відображають компоненти, сторони цілісної системи, суть частини наукового поняття, а це останнє - тільки синтез різних визначень, що відображає взаємодію компонентів об'єктивно існуючого цілого. Поняття підпорядковує ці визначення своєму внутрішньому ладу, зумовлює їх взаємозв'язок, доповнення один одним, внаслідок чого вони втрачають свою самостійність і однобічність" [3, с. 53].

У державному управлінні не вистачає всебічного аналізу понять їх системного бачення, на що також звернув В.Афанасьєв: "Системність, цілісність наукового поняття виявляється в тому, що воно відображає не тільки системність того або іншого соціального об'єкта, але і приналежність цього об'єкта до іншої, більш широкої соціальної системи" [3, с. 70]. Звідси слідує, що необхідно вирішувати для державного управління як наукової галузі проблему формування системи категорій.

У основі цієї системи лежать три вигляду категорій: 1) категорії держави; 2) категорії управління і 3) власне категорії державного управління. Тобто категорії державного управління утворюються в категоріальному трикутнику: категорії держави категорії управління категорії державного управління. Зв'язок категорії держави-категорії управління означає три варіанти позиціювання їх по відношенню один до одного:

а) Позиційна рівність, що означає урівноваження категоріальної пари, кожна з яких синтезується з кожним елементом ряду, і таким чином

утвориться тезаурус державного управління. У цьому випадку категоріальне поле виявляється рівно видаленим від полюсів.

б) Позиційна перевага категорій держави в порівнянні з категоріями управління, що приводить до об'єктивації і інституціоналізації синтетичного категоріального ряду. Категоріальний апарат тут виступає саме як понятійний комплекс держави, яким управляють, що дозволяє йому взаємодіяти з категоріальним простором політології, теорії держави і т.д., тобто наук що вивчають держава. По суті справи державне управління в цьому випадку знаходить специфічне бачення як теорію керованої держави.

в) Позиційна перевага категорій управління в порівнянні з категоріями держави, що приводить до суб'єктивізації, діяльнісної орієнтації синтетичного категоріального ряду. Категорії державного управління виглядають тут як категорії управління державою. У цьому випадку державне управління можна розглядати як державний менеджмент.

Звернемо увагу ще на одну категоріальну тонкість. Справа в тому, що зміст терміну "державне управління" можна інтерпретувати двома термінами: "управління державою", який охоплює управління державою при всіх видах позиціонування базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ в державі, і "управління держави" всіма об'єктами і процесами в суспільстві, коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство. Але це управління носить опосередкований характер, бо цивільне суспільство має відносну незалежність від держави. Воно формує механізм місцевого самоврядування, яке вступає у відносини з державою.

Важливо також і те, що самі базові категорії "держава" і "управління" характеризуються неоднозначністю. При визначенні поняття "управління" використовуються загальний, функціональний, процесуальний і суб'єкт-об'єктний підходи [див.: 10, с. 8-9]. Ще складніше проблема визначення держави, при побудові якого можна спиратися на організаційний, інституційний, правовий і інші підходи. Таким чином, потрібна серйозна дослідницька робота по визначенню категорії державне управління.

Принцип виступає як початкова теоретична посилка формування знання [24, с. 64], вказує правильний напрям рушення пізнавального процесу, в оцінці він виступає основою оцінної діяльності, в практиці він визначає напрям і характер перетворення. На методологічний аспект принципу, що "показує роль принципів в теоретичній і практичній діяльності людей в сфері державного управління, їх значення як інструмента перетворення державно-управлінських явищ, умови і способи їх дійового застосування в управлінській практиці" [2, с. 186], звертає увагу Г.Атаманчук.

З точки зору висуненої нами концепції методології принципи державного управління не так однозначні. Вони являють собою декілька сімейств принципів: принципи пізнання державного управління; принципи оцінки державного управління; принципи моделювання державного управління; принципи проектування державного управління; принципи побудови держави; принципи реформування держави; принципи організації державного управління; принципи здійснення державного управління.

Серед пізнавальних принципів в державному управлінні виділяються не тільки принципи об'єктивності, розвитку, цінності державності, але і принципи експліцитності, системності і контролюємості. Як відмічають Д. Мангейм і Р. Річ: "Експліцитність наукового дослідження полягає в тому, що всі правила для опису і вивчення реальності сформульовані в явному вигляді. Ніщо не затаюється, ніщо не приймається на віру. Системність полягає в тому, що кожний зафіксований факт пов'язаний причинним зв'язком або спостерігається разом з іншими фактами. Не признаються ніякі пояснення, придатні лише на даний випадок, не допускається ніяких відступів від методу. Контролюємість виявляється в тому, що явища, що аналізуються по можливості розглядаються з всією суворістю, допустимою в даній ситуації. Узагальнення робляться тільки після самої доскональної і ретельної оцінки під девізом обережності, що в більш широкому значенні означає постійну увагу до деталей" [23, с. 23].

Заслугує серйозних досліджень проблема норм в державному управлінні, складність якої зумовлена молодістю української державності, перехідним типом суспільства, коли втрачені старі норми, а нові не встигли скластися і закріпитися в житті. При цьому в науковому пізнанні відчувається, з одного боку, дефіцит раціональних норм, а, з іншого боку, недосконалість і формалізм деяких норм, що встановлюються ВАК України. В. Белов справедливо відмічав: «Наука може бути визначена як стабільна система координат, що задається довготривалими формальними правилами, в рамках яких індивіди ухвалюють самостійні наукові рішення. Такими формальними правилами в науці є методологічні норми, або стандарти раціональності, типу логічної несуперечності теорій, простоти, спостерігаємості, точності, емпіричної підтвердженості, передбаченості та ін. Вони задають гранично загальну характеристику продукту наукової діяльності і мають значення наукових цінностей [7, с. 41]. Саме таких норм не вистачає для динамічного розвитку державного управління як галузі наукового знання.

Виключно важливу активну регулятивну роль в методології грають парадигми. Під парадигмою, згідно Т. Куну, який ввів цей термін в оборот, розуміється дисциплінарна матриця [20, с. 220], т. е. те, що "об'єднує членів наукового співтовариства, і, навпаки, наукове співтовариство складається з людей, що визнають парадигму" [20, с. 229]. Т. Кун пояснює

термін "дисциплінарна матриця" так: "... вона "дисциплінарна" тому, що враховує звичайну приналежність вчених-дослідників до певної дисципліни; "матриця" - тому, що вона складена з впорядкованих елементів різного роду, причому кожний з них вимагає подальшої специфікації. Все або більшість розпоряджень з тієї групи розпоряджень, яку я в первинному тексті називаю парадигмою, частиною парадигми або як мають парадигмальний характер, є компонентами дисциплінарної матриці. У цій якості вони утворюють єдине ціле і функціонують як єдине ціле" [20, с. 237-238]. В неї входять "символічні узагальнення, цінності, що мають міждисциплінарний статус, загальноприйняті в даному науковому співтоваристві правила розв'язання проблем, зразки, моделі розв'язання проблем" [20, с. 228-236]. В зміст парадигми включаються сукупність теоретичних стандартів, ціннісних критеріїв, світоглядних позицій, методи і принципи досліджень. Таким чином, парадигма, проте, як і інші складові методології, не є рядоположною іншим елементам. Вона утворить себе з них же. Парадигма, по суті справи, з точки зору синергетики виступає як реальні методологічні структури, що формуються в просторі і часі, тобто як атрактори, які розглядаються як цілі і стан еволюції, деякі збудження середі [20, с. 81-82]. Парадигма як атрактор являє собою деяку методологічну структуру збудження, що надає пульсуючі впливи на діяльність.

Державне управління є мульти парадигмальною галуззю знання. Вона має декілька відносно самостійних парадигм, які додають йому не тільки різноманіття смислових контекстів, але і методологічного змісту, які охоплюються відповідними парадигмами:

- *Практична парадигма*: державне управління це сфера практичної діяльності, рішення практичних задач, які виникають в різних сферах життя суспільства.

- *Інституційна парадигма*: державне управління являє собою сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність.

- *Діяльна парадигма*: державне управління являє собою діяльність по управлінню державою

- *Нормативно-правова парадигма*: державне управління виступає як нормативно-правова система, регулююча управління державою, його діяльність і вплив на суспільство

- *Сцієнтична парадигма*: державне управління є як специфічна галузь наукового знання, що реалізовується в діяльність держави.

- *Системна парадигма*: державне управління представляється у вигляді системи, яка вимагає системної регуляції.

- *Інструментальна парадигма*: державне управління це сукупність інструментів управління державою і впливи держави на суспільство.

- *Інноваційна парадигма*: державне управління виступає як найважливіший механізм реалізації інновацій, оновлення всіх сфер суспільства.

- *Патерналістська парадигма*: державне управління це сфера централізованого розподілу ресурсів.

- *Ліберальна парадигма*: державне управління це спосіб регулювання відносин між суб'єктами політики.

Розвиток науки, згідно Т. Куну, йде за допомогою формування, конкуренції і змін парадигм. Він відмічав: "...будь-яка криза починається з сумніву в парадигмі і подальшого розхитування правил нормального дослідження" [20, с. 119]. І далі: "Перехід від парадигми в кризовий період до нової парадигми, від якої може народитися нова традиція нормальної науки, являє собою процес далеко не кумулятивний і не такий, який міг би бути здійснений за допомогою більш чіткої розробки або розширення старої парадигми. Цей процес швидше нагадує реконструкцію області на нових основах, реконструкцію, яка змінює деякі найбільш елементарні теоретичні узагальнення в даній області, а також багато які методи і додатки парадигми. Протягом перехідного періоду спостерігається велике, але ніколи не повний збіг проблем, які можуть бути вирішені і за допомогою старої парадигми, і з допомогою новою. Однак, проте, є разюча відмінність в способах рішення. До того часу, коли перехід закінчується, вчений-професіонал вже змінить свою точку зору на область дослідження, її методи і цілі" [20, с. 120].

При парадигмальному підході до державного управління як галузі наукового знання можна виділити тенденції розвитку методології державного управління:

- Перехід від патерналістської парадигми до ліберальної парадигми, згідно з якою міняються акценти місії держави з соціального захисту кожного громадянина до створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його в партнера держави.

- Активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, яка зумовлено процесами реформування державного управління.

- Загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать один одному, і зумовлених відмінністю методологічної культури державних службовців і службовців місцевого самоврядування.

- Загострюється потреба в інноваційній, практичній і інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру.

Метод являє собою важливий компонент діяльності. В. Биков зазначає, що в нього входять різноманітні теоретичні і емпіричні процедури і прийоми, систематичне застосування яких приводить до досягнення поставленої мети. [5, с. 4]. На нашої думку, метод хоч і

зводиться до сукупності прийомів, але не ототожнюється з ними. Він являє собою що склався в процесі багаторазових застосувань систему дій по досягненню поставленої мети.

Методи державного управління включають в себе не тільки методи пізнавальної діяльності, але і методи оцінки і практичної діяльності. Якщо методи пізнавальної діяльності забезпечують отримання знання, інформації про ті або інші сторони державного управління і місцевого самоврядування, то методи оцінки виступають коштами діагностики ситуації. А методи практики управління виступають способами владного впливу на процеси соціального і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб [12, с.112]. Не розглядаючи все різноманіття методів, виділимо лише основні тенденції їх розвитку:

По-перше, відбувається процес залучення, перевірки і адаптації методів інших наук в державне управління. На методологічному полі державного управління йде інтенсивний відбір, стихійні методичні експерименти і пристосування методів з всіх основних галузей знання до потреб державного управління.

По-друге, зростає роль в державному управлінні системної методології, яка об'єднує пізнання, оцінку і практику. Саме системна методологія стає загальним методологічним ядром виникаючого методологічного комплексу.

По-третє, спостерігається зміна співвідношення між регламентованими методами, близькими до норм і процедур, і креативними методами, які відрізняються творчістю і проявом індивідуальності суб'єкта діяльності, що веде до виникнення індивідуальних методологічних ансамблів, що дозволяють вирішувати складні і творчі задачі.

По-четверте, спостерігається загострення потреби стандартизації і уніфікації методів, в чітких технологіях їх застосування, автоматизації рішення цілого ряду аналітичних, оцінних і інших задач.

Нарешті звернемо увагу на методологічну функцію теорій державного управління, які не тільки є системами знань, що дозволяють пояснити виникнення і функціонування, а також передбачити розвиток предметів і явищ дійсності, але і коштами пізнання державного управління. Е.Юдін підкреслював: "Фактично будь-яка наукова теорія виконує методологічні функції, коли вона використовується за межами її власного предмета, а наукове знання загалом грає роль методології по відношенню в сукупній практичній діяльності людини" [33, с. 44].

У цей час державне управління як українська національна практика випробовує справжній голод по теоретичних побудовах. При цьому вельми незначні успіхи вітчизняної науки в розробці таких важливих концепцій, як моделі розвитку українського суспільства, держави і їх підсистем в умовах реформ, глобалізації, європейської інтеграції,

входження в постіндустріальну інформаційну цивілізацію. Разом з тим потрібно зазначити, що відбувається формування критичної маси ідей з таких проблем, як функції держави, прийняття управлінських рішень, суть і специфіка місцевого самоврядування та інші, які не тільки сприяють виникненню пояснюючих теорій, але і значному методологічному ефекту у вигляді моделей, методів і технологій управління.

Характеристика основних методологій державного управління.

Постановка питання про множину методологій державного управління на перший погляд здається безглуздом. Але справа в тому, що в змісті методології як деякій безлічі виділяються такі підмножини, які родинні один одному і принципово відповідають вимогам методології, тобто вони містять принципи, норми, парадигми, теорії, категорії і т.п. Тому можна говорити про методологію державного управління в широкому значенні, яка об'єднує сукупність конкретних цілісних її різновидів, які переплітаються і взаємодіють один з одним. Ці види методології розповсюджуються на державне управління як таке, а не на окремі його складові, коли виділяються, наприклад, методологія прийняття рішень, методологія контролю і т.д. Завдяки цим різновидам методологія представляється як складна мультіструктурне явище.

До найбільш важливих цілісних різновидів методології, що сформувалися в процесі історичного розвитку, відносяться наступні їх різновиди:

Консервативна методологія сформувалася, видно, раніше за всі інші різновиди. Вона орієнтована на збереження і зміцнення держави.

Утопічна методологія спирається на ідею ідеальної держави і її втілення в практику. При цьому допускаються будь-які жертви торжества цієї ідеальної держави.

Еклектична методологія передбачає методологічні перенесення і запозичення і інших видів діяльності людини, наприклад, виробництва, торгівлі і т.п.

Діалектична методологія відстоює ідею розвитку держави: поява, становлення і відмирання.

Раціоналістична методологія передбачає всебічну раціоналізацію держави і управління ім.

Позитивістська методологія передбачає операціоналізацію управлінської діяльності та її орієнтацію на реальний ефект.

Модерністська методологія розглядає державу і державне управління як явища, що постійно оновлюються.

Системна методологія засновується на системних представленнях держави і управління.

Кібернетична методологія орієнтовано на розгляд управління державою з формальних позицій, шляхом застосування кількісних моделей на основі кібернетичних уявлень.

Постмодерністська методологія формується на основних постулатах філософії постмодернізму, яка заперечує традиції модернізму, закладені в європейській методологічній традиції Декартом, Спінозою, Кантом, Гегелем і Марксом. У основі методології лежать ідеї дискурсу влади та її деконструкції. Мова йде про радикальну переусвідомлення і зміну влади, звільненні її від європейської логістики і антигуманності. Постмодернізм спирається на такі чинники формування держави як "національна ідея", "колективний страх" та ін., віддає перевагу процесам самоорганізації, спонтанного становлення безповоротних катастрофічних змін [21, з. 53], акцентує увагу на синергетичних процесах, заперечує системність.

Системно-синергетичний генезис методології державного управління. Природа науки і її методології принципово системна. Г. Добров вважає, що "природа організму науки має принципово системний характер. Втрачаючи цю властивість, наука перестає бути наукою, перетворюючись в змістовному плані в збори розрізнених фактів, а в організаційному - в автономні угруповання індивідуально діючих аматорів-колекціонерів. Принциповий взаємозв'язок і взаємозалежність пізнаваних людиною на різних рівнях абстракції різних сторін реальної дійсності є початковою передумовою цього положення" [14, с. 24]. Суть методології системності помічає Н.Нижник: "Основна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не здійснюється в ізоляції від інших. Кожне рішення має наслідки для всієї системи. Системний підхід в управлінні дозволяє уникнути ситуації, коли рішення в одній сфері перетворюється в проблему для іншої" [10, с. 5]. Системність методології державного управління зумовлена також тим, що в основі будь-якого управління і державного особливо лежить ідея порядку, упорядкування, придання системності. Саме ця суттєва риса державного управління приводить до того, що особливо популярним в управлінні справами держави стає системний підхід.

При цьому сам системний підхід являє собою досить складний інтелектуальний комплекс. В.Афанасьєв відмічає: "Пізнати ціле, цілісну систему - це означає відобразити в свідомості людини, в певних поняттях, категоріях, теоріях його внутрішню природу, його характерні риси, сторони, особливості. Пізнати ціле - значить розкрити:

- його суть, якісну специфіку, властиві йому системні, інтегральні якості;
- його склад, кількісну і якісну характеристику його частин, компонентів, їх координацію і субординацію, головну з частин, тобто ту основу, на якій передусім і тримається система;
- їх різна якість і суперечність, рухи, що є важливим джерелом, розвитку цілого;
- його структуру, тобто внутрішню організацію, взаємозв'язок компонентів, встановивши при цьому) чому ці компоненти поєднуються,

взаємодіють саме так а не інакше, чому, взаємодіючи, вони утворюють саме дане, а не інше ціле;

- його функції, тобто його активність, життєдіяльність, рівно як і функції частин, встановивши при цьому, як ці останні "працюють" на загальні функції;

- його інтегральні, системні чинники, механізми, що забезпечують цілісність системи, її вдосконалення і розвиток, взаємодію;

- його комунікації із зовнішнім середовищем, в тому числі зв'язок з більш широким цілим, частиною якого воно саме є;

- його історію, початок і джерело виникнення, становлення, тенденції і перспектив розвитку, перетворення в якісно нову цілісну систему" [3, с. 17-18].

Саме таке бачення системи і системного підходу на довгі роки визначило погляди на суспільство і державу. До речі в більшості дисертаційних досліджень саме цими положеннями обмежується процедура обґрунтування і виклади змісту системного методу. Потрібно звернути увагу на те, що в цій транскрипції системного підходу відчувається зміщення акценту на цілісність, деяку завершеність і однозначність системи, в той час як вона частіше за все є багатолінійною, поліструктурною і поліфункційною. На це звертає увагу С.Кузьмін. Він висуває серйозні претензії до визначень системи на основі категорії цілісність, справедливо вважає що поняття "цілісність", перехідне з одного визначення в інше, саме по собі мало що пояснює: цілісність в певних умовах може бути властивістю окремого елемента або групи елементів; до того ж система в деяких станах (становлення, криз, руйнування) може не володіти цією властивістю в повній мірі [19, с. 5]. Система, особливо соціальна - це частіше перехід, ніж завершений стан. У традиційному і авторитарному суспільстві такий підхід цілком відповідає дійсності стійких, пірамідальних держав, які досить коректно відбивалися такою термінологією як "підмурівок", "базис", "механізми", "привідний ремені" і т.п. Чим міцніше, стійкіше і сильніше у військовому відношенні була така держава, тим довше воно могло існувати в тих історичних умовах. Вступ держави в постіндустріальну інформаційну епоху принципово змінив акцент бачення системи і розуміння його життєздатності. Суспільна система стала розглядатися як спочатку і завжди перехідна, а держава постійно що пристосовується і що оновлюється.

При цьому перехідність в суспільстві стала масовою набагато раніше, появи перехідної методології, що і привело в 80-90-е роки до кризи метафізичного розуміння системності і перенесення його на державу. Недостача динаміки, багатоваріантності в системності відчувалося вже при створенні системної методології. Тому У.Ешбі ввів в оборот поняття "поле системи": "Поле системи являє собою фазовий простір, що містить всі лінії поведінки, знайдені шляхом реєстрації переходів системи з всіх можливих

початкових станів при даній сукупності зовнішніх умов. Поняттям "поля" ми будемо користуватися дуже широко. Воно визначає характерну поведінку системи, замінюючи точним уявленням неясний опис того, як "діє" або "поводиться" система, - опис, який часто вдається висловити тільки. Крім того, поле представляє всю поведінку системи" [32, с. 50]. Це поняття повинне було компенсувати недостачу багатоваріантного бачення рушення систем.

Застосування механістичного моделювання систем приводило до того, що відбувалася втрата їх "життєвої сили". Реалізація таких моделей на практиці не тільки неминуче омертвляло її, але і приводила до серйозних помилок, які зводилися до того, що не враховувалася багатоваріантність і динаміка держави як системи і його підсистем. При цьому, що особливо небезпечно для авторитету науки, помилки маскувалися привабливою і авторитетною системною методологією. Від цього застерігав ще І.Пригожин, який писав: "...жоден методологічний принцип не може виключити, наприклад, ризику зайти в тупик в ході наукового дослідження" [26, с. 86]. Не складає виключення і системний метод, який, як і будь-який метод, потребує постійного розвитку і адаптації до виникаючих в суспільстві принципово нових пізнавальних і практичних задач.

Разом з тим потрібно підкреслити, що це аж ніяк не означає кінець системного підходу і припинення його використання в пізнанні і практиці. Якраз навпаки, це говорить про невдале його застосування. Не можна не погодитися з В.Спіцнаделем, який пише: "Застосування системних досліджень в багатьох областях науки, техніку і технології дозволяє лише стверджувати про тенденцію сучасного суспільства до використання системного підходу. Чому ми говоримо тільки про тенденції, а не про реальні системні дослідження? Пояснюється це тим, що реальні системні дослідження можуть проводитися тільки при наявності арсеналу специфічних методів. На жаль, успіхи в цьому напрямі побудови системної науки (і, передусім, технічної) до теперішнього часу більш ніж скромні" [29, с. 201]. Реальна користь від системного підходу буде тільки тоді, коли фахівці конкретних дисциплін "отримають розгорнене теоретичне уявлення про методологію системного дослідження" [там же]. Можна з упевненістю констатувати, що в суспільстві існує загострена потреба в розвитку методології системного підходу і вироблення його різних галузевих транскрипцій. На проблемне поле цієї методології звертає увагу В.Карташов: "У методології системного рушення вже досить давно визначилося коло проблем (проблеми цілісності, співвідношення системи і структури, системи і підсистеми, системи і серед, проблеми проведення задовільних кордонів системи і ряду інших), що є істотними в формуванні загальнотеоретичних поглядів і визначальних напрямів пошуку фахівців" [16, с.23]. Він же фіксує не сувору ситуацію, що склалася, м'яко кажучи, коли багаторічні декларації системних методів відразу втрачають

силу голосу і придбавають несміливість при спробах визначення центрального поняття системної методології системи [16, с.24]. Не дивлячись на багаторічні і бурхливі дослідження, системна методологія залишається ще недостатньо визначеною. Вона являє собою найбільш актуальну проблему сучасної науки.

Методологія як така і методологія державного управління в ХХІ віці неминуче повинні зазнати кардинальних змін. На майбутні кардинальні методологічні зміни звертають увагу В.Бакиров, В.Ільїн, В.Кохановський, Н.Моїсєєв, Е.Прохоров та ін. Основні зміни методології звичайно зв'язують з її гуманізацією, зближенням природознавства і соціально-гуманітарних наук, зближенням протилежних концептуально-методологічних підходів, розширенням застосування системного підходу і синергетики, статистично-імовірних і квантово-релятивістський методів пізнання, поглибленням методологічної рефлексії в самих науках і галузях знання, вдосконаленням методів пізнання, підвищення концептуального статусу гуманітарних наук, посилення орієнтації методології на практику, спостерігаються процеси універсалізація методології, становлення універсалоїї, як загальної методологічної дисципліни [18, с. 477-500].

У методології чітко визначилася тенденція відмови від розгляду статичного об'єкта, що складається з елементів, які пов'язані між собою елементарними зв'язками, на користь розгляду об'єкта в динаміці як сукупність нелінійних процесів [18, с. 492]. Значний методологічний вплив придбаває ідея багатоваріантності розвитку, переоцінюється роль суб'єкта і об'єкта в розвитку у бік більшої значущості суб'єкта, який перестає слідувати за природністю об'єкта, а сам формує для нього простір змін.

Важливо і те, що буде відбуватися зміна співвідношення між організацією і самоорганізацією в державному управлінні. "Особливістю самоорганізаційних структур, як відмічає Л.Бевзенко, - є спонтанність, не запланованість їх появи, про такі структури можна сказати, що вони виникають самі по собі. Самозбірка такої структури відбувається одночасно по всьому полю її можливих складових" [6, с. 172].

Висновки. Методологія державного управління в найближчі роки переміститься в центр наукових досліджень. Найвірогідніше, що її дослідження підуть у наступних напрямках.

По-перше, по шляху пошуків обґрунтованих визначень держави як системи, формування категорійного апарату державного управління з системних позицій. Державне управління як галузь наукового знання ще не має своєї мови, воно користується понятійним апаратом інших наук, слабо адаптованим до своїх власних потреб. Тому створення такої мови придбаває виключно важливе значення для його ефективного розвитку.

По-друге, перетворенням державного управління в соціоінженерну науку, в державний менеджмент, що органічно поєднує методологію наукового пізнання з методологією практичного управління державою. У зв'язку

з цим буде спостерігатися зростання уваги дослідників не тільки до отримання наукового знання в цій сфері, але і втіленню його в моделі, проекти і реальну дійсність. Нині назріла необхідність визнання високого наукового статусу соціоінженерних досліджень в області державного управління.

По-третє, буде відбуватися подальше збагачення методології державного управління за рахунок адаптації філософської, загальнонаукової і частково наукової методології. Державне управління як галузь науки повинно інтегрувати в себе кращі досягнення методології. При цьому тут дуже небезпечне пряме перенесення методологічного знання без зняття з нього специфіки, зумовленої сферою його народження, і без насичення специфікою державного управління.

По-четверте, перспективним представляється розвиток філософської методології державного управління, яка відстала в своєму розвитку в значній мірі тому, що вона виявилася в прикордонній зоні між філософією і державним управлінням. Філософи вважали її проблемою державного управління, а фахівці в області державного управління відносили її до проблем філософії. Основна причина цього в тому, що ВАК України спеціалізацію "філософія державного управління" в свій час виключав з наукової галузі "державне управління". Але потреба в філософії при розв'язанні дослідницьких проблем існувала постійно, що приводило до використання в сучасних умовах таких поглядів на українську державність, які сформувалися в далекому минулому, коли ще не було держави України з його сучасними проблемами, в яких просто не можливо було знайти підходів до цих проблем.

Список використаних джерел:

1. Послання Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2002. – 72 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997.- 400 с.
3. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. - М.: Политиздат, 1981.- 432 с.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
5. Быков В.В. Методы науки. –М.: Наука, 1974. – 215 с.
6. Бевзенко Л.Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
7. Белов В.А. Образ науки в ее ценностном измерении (философский анализ).- Новосибирск: Наука, 1995.- 266 с.
8. Борисов В.Н. Уровни логического процесса и основные направления их исследования. - Новосибирск: Наука, 1967.- 212 с.
9. Гурне Б. Державне управління Пер. с франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993 – 165 с.

10. Державне управління і менеджмент: Навч. Посібник у таблицях і схемах Г.С. Одінцова, Г.І.Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
11. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. Посіб. Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Мосов, О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
12. Державне управління: Словн.-довід Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. Ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
13. Деятельность: теории, методология, проблемы. – М.: Политиздат, 1990. – 366 с.
14. Добров Г.М. Наука о науке. Введение в общее науковедение. - К.: Наукова думка, 1970.- 320 с.
15. Ильин В.В. Теория познания. Эпистемология. - М.: Издательство МГУ, 1994.- 136 с.
16. Карташов В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии. – М.: "Прогресс-Академия", 1995. – 325 с.
17. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. Режимы с обострением, самоорганизация, темпомиры. – Спб.: Алетейя, 2002. – 414 с.
18. Кохановский В.П. Философия и методология науки: Учебник для высших учебных заведений. – Ростов н/Д.: "Феникс", 1999. – 576 с.
19. Кузьмин С.А. Социальные системы: Опыт структурного анализа. – М.: Наука, 1996. – 191 с.
20. Кун Т. Структура научных революций. Перевод с английского И.З. Налетова. Общ. Ред. и послесловие С.Р. Микулинского и Л.А. Марковой. Второе издание. - М.: "Прогресс", 1977.- 300 с.
21. Лук'янець В.С., Соболев О.М. Філософський постмодерн: Навчальний посібник для викладачів, аспірантів, студентів вузів, які спеціалізуються в галузі гуманітарних дисциплін. – К.: Абрис, 1998. – 352 с.
22. Матвієнко В.Я. Прогностика. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
23. Мангейм Дж., Рич Р. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. /Предисл. А.К. Соколова. – М.: Изд-во „Весь Мир”, 1997. – 544 с.
24. Методологические основы научного познания. Под ред. Профессора П.В. Попова. Учеб. пособие для студентов вузов. – М.: Высшая школа, 1972. – 272 с.
25. Наливайко Н.В. Социальные основы и гносеологическая природа научной деятельности. – Новосибирск: Наука, 1985. – 175 с.
26. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 1996.
27. Ракитов А.И. Курс лекций по логике науки. – М.: Высшая школа, 1971. – 176 с.
28. Рожко К.Г. Принцип деятельности. – Томск: Изд-во Томск. ун-та. – 210 с.
29. Спицнедаль В.Н. Основы системного анализа: Учеб. Пособие. – СПб.: "Изд. Дом "Бизнес-пресса", 2000. – 326 с.
30. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. – К.: МАУП, 2000. – 304 с.
31. Шейко В.М., Кушнарченко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: Підручник. – 2-е вид., перероб. і доп. - К.: Знання-Прес, 20002. – 295 с.
32. Эшби У. Росс . Введение в кибернетику. - М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.- 432 с.
33. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки. - М.: Наука, 1978.- 392 с.

1.6. Загальні моделі уявлення суб'єкт-об'єктних відносин в соціальних системах

Постановка проблеми. Основною властивістю соціальних систем, що забезпечує в них самоорганізацію, є наявність органів та людей, які цілеспрямовано здійснюють функції управління. Саме ця властивість дозволяє уявити будь-яку соціальну систему у виді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому виді являє собою суб'єкт управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому виді являє собою об'єкт управління.

У своїй взаємодії суб'єкт та об'єкт управління утворюють процес управління. Останній в соціальних системах має універсальний характер. Він завжди передбачає наявність цілі, основних функцій управління, відбувається на конкретному відрізку часу та спрямований на певний об'єкт управління (діяльність, процес, ситуацію, проблему). Властивість універсальності процесу управління забезпечується об'єктивно притаманними йому загальними моделями уявлення суб'єкт-об'єктних відносин в соціальних системах. Ряд з них розглянуті у даній роботі.

Базова модель суб'єкт-об'єктних відносин. На сьогодні найбільш відомою моделлю системно-ситуаційного уявлення суб'єкт-об'єктних відносин є базова модель циклу управління (рис.1).

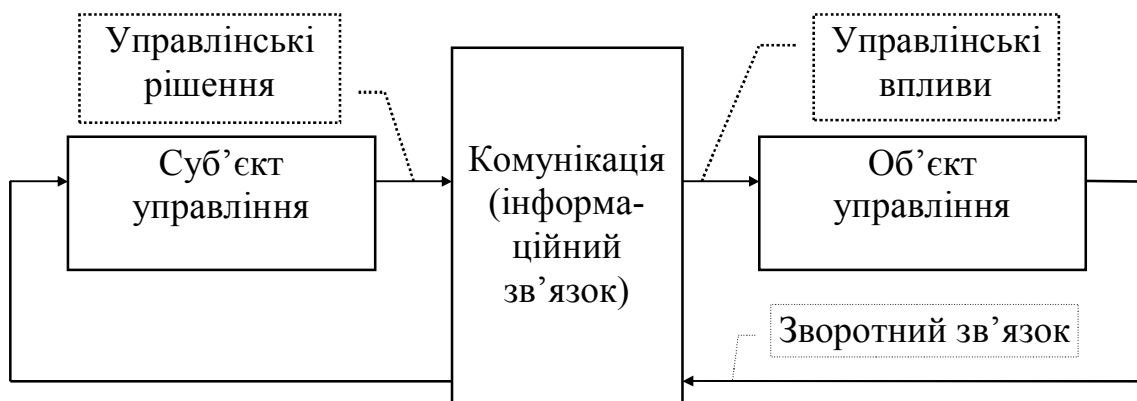


Рис.1. Базова модель циклу управління

З базової моделі циклу управління виходить, що суб'єкт управління впливає на об'єкт управління за допомогою, так званих, управлінських впливів, які є наслідком певних управлінських рішень і є результатом трансформації останніх за допомогою функції комунікації. Управлінські процеси можна віднести до інформаційних, в яких управлінські рішення - це інформаційний продукт (усний або письмовий), відповідно до якого виконуються або не виконуються певні дії. Управлінські рішення є результатом реалізації управлінської функції прийняття рішень, що зв'язує інші відомі управлінські функції.

З метою спрощення уявлення суб'єкт-об'єктних відносин можна віднести до функцій об'єкта управління основні та забезпечуючі функції, а до функцій суб'єкта управління - управлінські функції. На рис.2 запропонована модель взаємодії основних, забезпечуючих та управлінських функцій соціальної системи в процесі управління.

Виділяють численні види управлінських функцій, але в сучасних дослідженнях прийнято посилалися на шість основних таких функцій: планування (прогнозування), організацію, мотивацію, контроль, комунікацію та прийняття рішення [1,С.72]. При реалізації кожної з цих функцій виникають різні управлінські завдання, для виконання яких приймаються численні рішення. В свою чергу, результати останніх надалі в залежності від ситуації та необхідності можуть бути використані в якості вхідних даних при реалізації управлінських функцій в цьому або інших процесах управління.

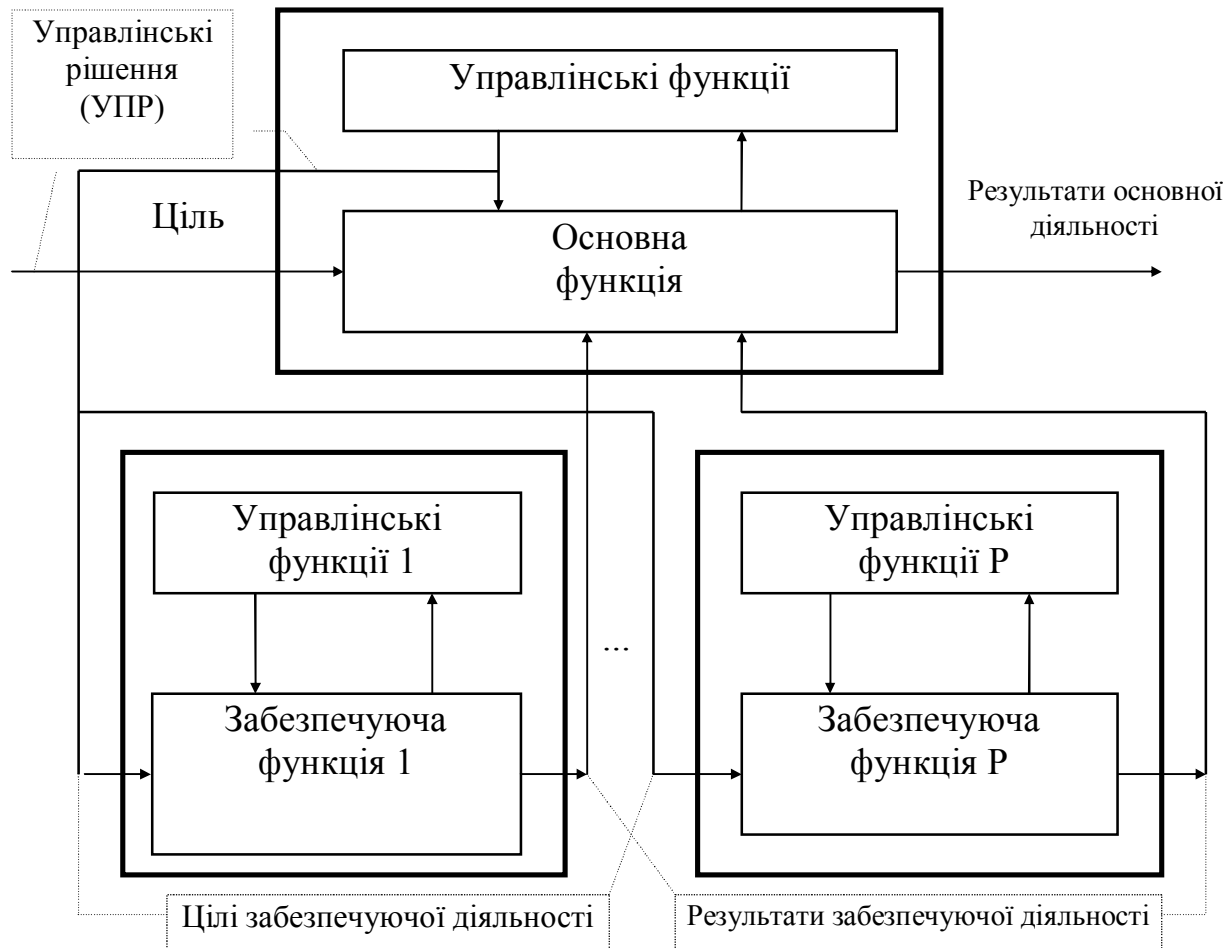


Рис.2. Модель взаємодії основних, забезпечуючих та управлінських функцій соціальної системи

Для будь-якої соціальної системи маємо багаторівневу логічну модель базових елементів процесу управління: структура управління → управлінська функція → управлінське завдання → управлінське рішення → управлінський вплив → управлінська оцінка. Дана модель являє собою ієрархію базових елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне дерево базових елементів управління, наведене на рис.3. На цьому рисунку символами N, M, K, L, S зазначені змінні величини, які залежать від цілей та функцій суб'єкта управління.

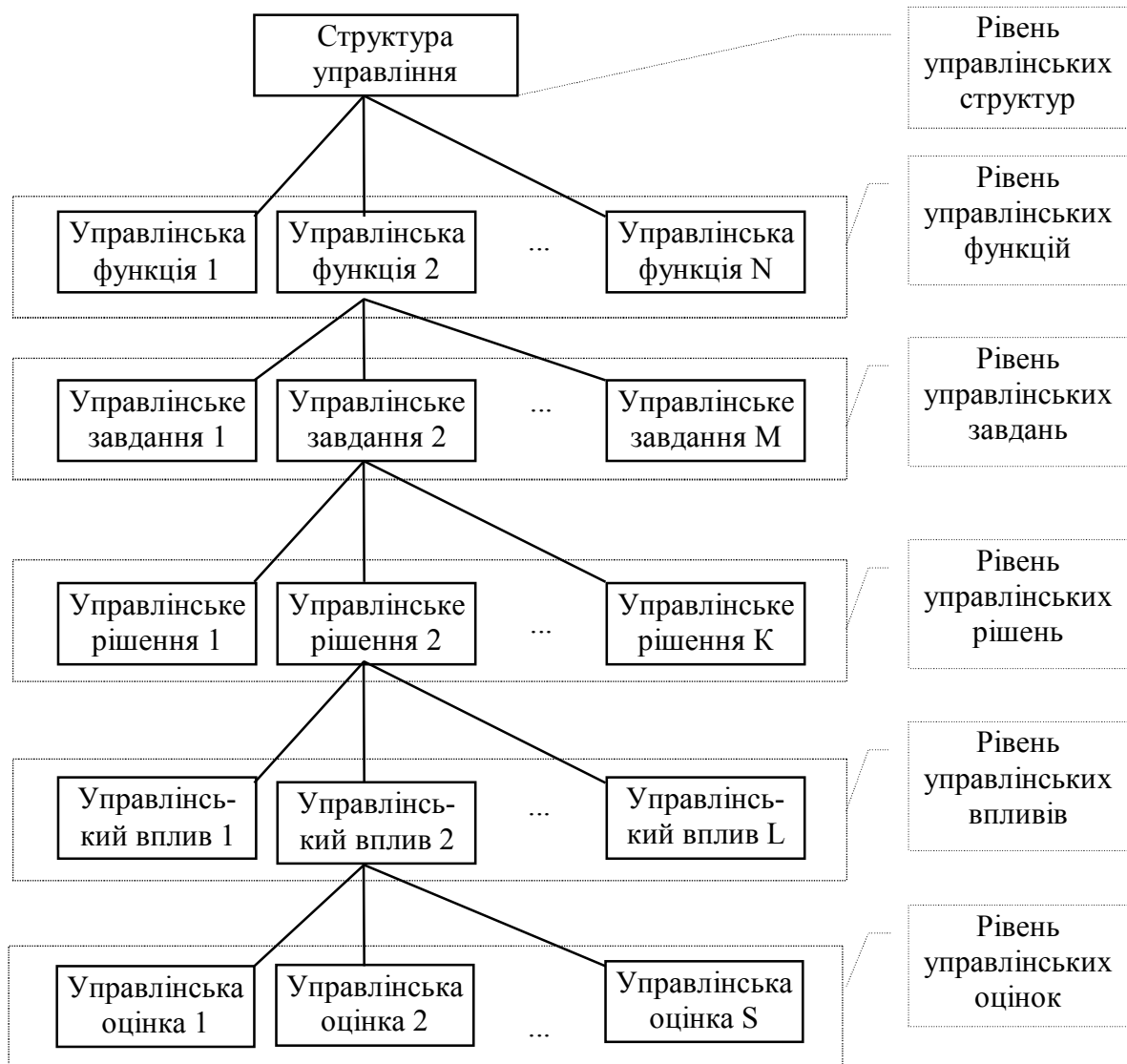


Рис.3. Дерево базових елементів управління

Загальні моделі уявлення суб'єкту управління. Як відомо, структура соціальної системи (організації) повинна створюватися для реалізації її функцій, а останні, в свою чергу, повинні визначатися виходячи з цілей об'єкту управління. Тобто стратегія соціальної системи є первинною в цьому ланцюзі і визначає структуру через функції, які, за образом виразом Т.Сааті та К.Кернса, є перетворенням намірів у дії [2].

Суб'єкт управління діє в процесах управління шляхом реалізації функцій управління. На сьогодні маємо ґрунтовні дослідження таких функцій. Зокрема, виділені теорії стратегічного планування, організації, мотивації, комунікації, ряд теорій рішень (організаційна, психологічна, інформаційна тощо), концепції контролю. В їх межах побудовані численні функціональні, процесні та когнітивні моделі, виділені основні елементи та їх взаємозв'язки, визначені суттєві параметри та фактори впливу на них.

На рис.4-9 наведені структурно-логічні моделі найбільш відомих управлінських функцій [3,С.203; 4,С.88,92].

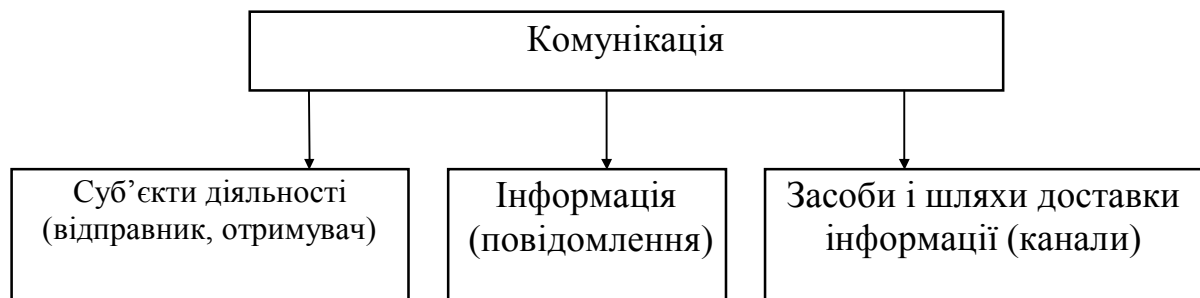


Рис. 4. Структурно-логічна модель функції "Комунікація"



Рис. 5. Структурно-логічна модель функції "Планування"



Рис. 6. Структурно-логічна модель функції "Організація"



Рис.7. Структурно-логічна модель функції "Контроль"



Рис.8. Структурно-логічна модель функції "Мотивація"



Рис.9. Структурно-логічна модель функції "Прийняття рішень"

Вищенаведені моделі управлінських функцій містять основні їх складові та надають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює фактичне поле діяльності суб'єкта управління.

Загальні моделі уявлення об'єкту управління. Управлінська діяльність завжди нерозривно поєднана з певним об'єктом управління. Саме властивості об'єкту управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності.

Найбільш відомою загальною моделлю уявлення об'єкту управління є ієрархія його цілей або проблем. Ця модель складає теоретичну та методологічну основу дій для будь-якого об'єкту управління. Причому частіше за все вона використовується не помірковано, а природно, оскільки просто неможливо обійтися без неї. Так, вирішення будь-якої проблеми починається з визначення головної цілі та її структуризації на підцілі. Це можна зробити краще, або гірше, але завжди це пов'язано з початком побудови дерева цілей. Наступний етап - це визначення функцій, необхідних для реалізації поставлених цілей. Знову відбувається вибір і будується другий рівень ієрархії - рівень під цілей або функцій. Цей рівень можна також класифікувати як вибір напрямків діяльності, наприклад у певній проблемно-орієнтованій сфері діяльності. Можна продовжувати цей процес структуризації цілей. Наступний рівень буде складатися з окремих проблем, або з видів діяльності. Далі слідує рівень видів робіт (завдань). І так далі, тобто поступово відбувається конкретизація дерева цілей і доведення його до рівня певних завдань. Для раціонального використання обмежених ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, кадрових, часових, інформаційних) в дереві цілей визначаються пріоритети на кожному його рівні.

Метод дерева цілей фактично забезпечує типізацію процедур планування та прийняття раціональних рішень. Основним підходом щодо його використання є побудова базового дерева цілей основної діяльності

об'єкта управління та суперпозиція (проекція) на нього забезпечуючої та управляючої діяльності. Таким чином будується робота більшості організацій. Такий підхід особливо широко використовується для ресурсозабезпечуючої діяльності, тобто там, де використовуються кількісні методи управління. Прикладами цього є управління проектами, складання бюджетів, управління персоналом, інформаційне забезпечення, документування тощо. В той же час його поширення на види забезпечуючої діяльності, яка мало піддається кількісним оцінкам і здебільшого носить якісний характер, залишається проблематичним. Типовими прикладами такої діяльності є правове і наукове забезпечення.

В той же час методу дерева цілей притаманні певні обмеження. Так розвиток об'єкта управління фактично враховується шляхом вибору певної головної цілі та під цілей і якби є зовнішнім відносно самого методу (привноситься зовні). Достатня ясність методу втрачається, як тільки починається конкретизація діяльності на рівні завдань, оскільки відсутня типова схема цієї процедури внаслідок відсутності типового уявлення моделі об'єкта управління на цій стадії. Певним обмеженням використання методу дерева цілей, а як свідчить практика і суттєвим, є необхідність прояву в практичних ситуаціях творчого підходу та використання сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій. І хоча маємо багато праць та рекомендацій з цього приводу, більшість управлінців ще недостатньо застосовують цей метод, особливо на проміжних рівнях структуризації цілей при вирішенні масштабних проблем.

В плані подолання вищезазначених обмежень застосування методу дерева цілей автором запропонована модель уявлення розвитку соціальних систем як сфер впливу [5], а також типове уявлення кінцевої моделі об'єкта управління і відповідний загальний методологічний підхід її застосування. Останній базується на розгляді теорії, практики, а також множини їх взаємозв'язків для будь-якого виду діяльності (або конкретної проблеми) як окремих її підсистем. Метод спрямований на виявлення найбільш суттєвих (стійких та впливових) взаємозв'язків між теорією та практикою у конкретних галузях, напрямках, видах діяльності з подальшою метою формування ефективних впливів на розвиток останніх та досягнення раціонального використання основних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних тощо) для вирішення виявлених проблем. Запропонована типова модель діяльності, як процесу освоєння та перетворення об'єктивної дійсності, наведена на рис.10.

Відповідно до цієї моделі запорукою ефективних управлінських рішень є комплексний системний підхід щодо розвитку як тієї діяльності, на яку спрямоване управління, так і власно управлінської діяльності. Це означає гармонізований (узгоджений, пропорційний) розвиток теорії і практики, а також забезпечуючих їх видів діяльності, таких як проблемно-

орієнтовані наукові дослідження, методологія, технологія, комунікація, навчання і культура.

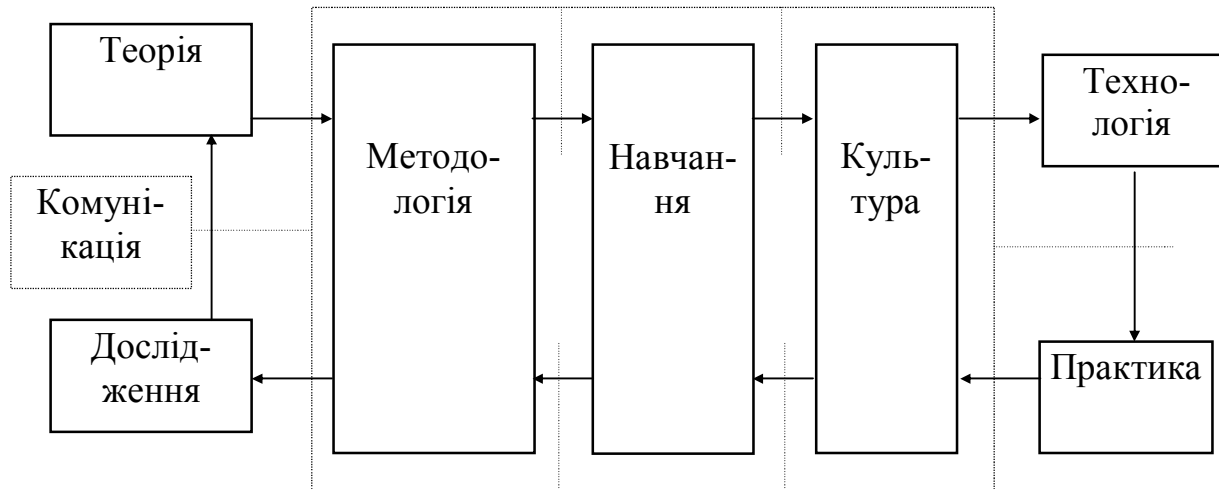


Рис.10. Типова модель діяльності

Гальмування будь-якої з складових запропонованої моделі може призвести до порушення природного циклу процесу розвитку, а саме, → Практика → Культура → Навчання → Методологія → Дослідження → Теорія → Методологія → Навчання → Культура → Технологія → Практика →, де → означає комунікацію і відіграє роль системи зв'язку між всіма ланками процесу.

Висновки. Таким чином, ефективність управлінських рішень в кожній сфері діяльності визначається сукупним проявом ефективності теорії, практики, наукових досліджень, методології, технології, навчання, культури, комунікації, а також їх синергетичним ефектом.

Список використаних джерел:

1. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. Пер. с чешского под общей ред. Б.В.Губина и А.Г.Певзнера.- М.: Прогресс, 1975.
2. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ.- М.: Радио и связь, 1991.- 224 с.
3. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. / Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994. - 702 с.
4. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. -К.:Вид-во УАДУ, 1998. -160 с.
5. Бакуменко В.Д. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. Одеський філіал.: Одеса "АстроПринт". - 1999. - Вип.2. - С. 72-82.
6. Бакуменко В.Д. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. - 1999. - №2. - С.256 -268.

1.7. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах

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

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

Мета. Виходячи з цього, розглянемо низку моделей, які, на нашу думку, є базовими з точки зору науково обґрунтованого управління в соціальних системах.

Модель циклу управління. Класичною моделлю соціального управління є модель циклу управління (рис. 1) [1, с. 180]. Незважаючи на її зовнішню простоту, вона має велике методологічне значення. Спробуємо це показати.



Рис. 1. Модель циклу управління

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

цикли в більшості своїй не синхронізовані між собою у часі та просторі.

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

По-третє, саме ця закономірність обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос й перетворює соціальну систему на дисипативну, яка, за певних умов незбалансованого невдалого управління, може перейти в стан, так званого, «дивного атратора», з якого дуже важко виходити. Саме це відбувалося в перші роки незалежності України з країною та було викликано складністю застосування управління в умовах тяжкої та затяжної кризи (політичної, економічної, соціальної, ціннісної). Для певної стабілізації та впорядкування динамічного хаосу управління в соціальних системах необхідною є розробка та реалізація стратегій, політик, програм розвитку, в яких передбачено орієнтири довгострокових дій різних сфер, галузей, адміністративних територій, територіальних громад і суспільства в цілому. Введення у дію таких стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на узгоджену роботу у напрямку досягнення загальних цілей держави.

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

По-п'яте, виходячи з циклу управління достатньо легко пояснити сутність дії закону необхідної різноманітності (закон У. Ешбі) [1, с. 38]. А саме, для ефективного управління суб'єкт управління повинен мати різноманітність не менше об'єкта управління. Іншими словами, суб'єкт управління повинен досконало знати, що відбувається в об'єкті

управління, щоб обґрунтовано управляти ним. Відтак, виникає необхідність збалансування різноманітності суб'єкта та об'єкта управління. Це, як правило, досягається або підвищенням різноманітності суб'єкта управління, або зменшенням різноманітності об'єкта управління. У першому випадку необхідно підвищувати управлінські можливості суб'єкта управління, зокрема, створенням відповідної управлінської структури під функціональні потреби об'єкта управління, а також шляхом систематичної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, прогнозно-аналітичного з'ясування та врахування процесів розвитку (змінення) об'єкта управління. У другому випадку, необхідно децентралізувати управління, зменшуючи різноманітність об'єкта управління. Завжди слід пам'ятати, розробляючи програми та плани, що об'єкт управління безперервно змінюється як і все суспільство. Тому необхідно орієнтуватися в цих планах і програмах на перспективні технології, як мінімум тотожні терміну дії цих планів і програм.

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

Модель процесу управління. Підтвердженням вищезазначеної тези про базовий характер циклу управління для формування інших моделей соціального управління є модель процесу управління, наведена на рис. 2. Вона відрізняється від циклу управління тим, що розкриває та деталізує блок суб'єкта управління, виходячи з сучасних напрацювань науки менеджменту [1, с. 140-141]. Завдяки цьому модель наповнюється великим функціональним змістом.

Будь-який управлінський процес починається з функції планування, що передбачає цілепокладання, програмування (розробку планів, програм,) та проектування (прив'язку ресурсів до планів, програм). На нашу думку, до функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та

прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування. Покращанню планування може сприяти розгляд будь якої діяльності як комплексу трьох видів діяльності – основної, управлінської та забезпечуючої (відтворювальної). Тоді спочатку планується основна діяльність, а потім цей план доповнюється потребами в управлінській (планування розробки правових актів, стандартів, регламентів, організаційних структур та заходів з управління тощо) та забезпечуючій (фінанси, кадри, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення) діяльності. Це відповідає реальній практиці управління.

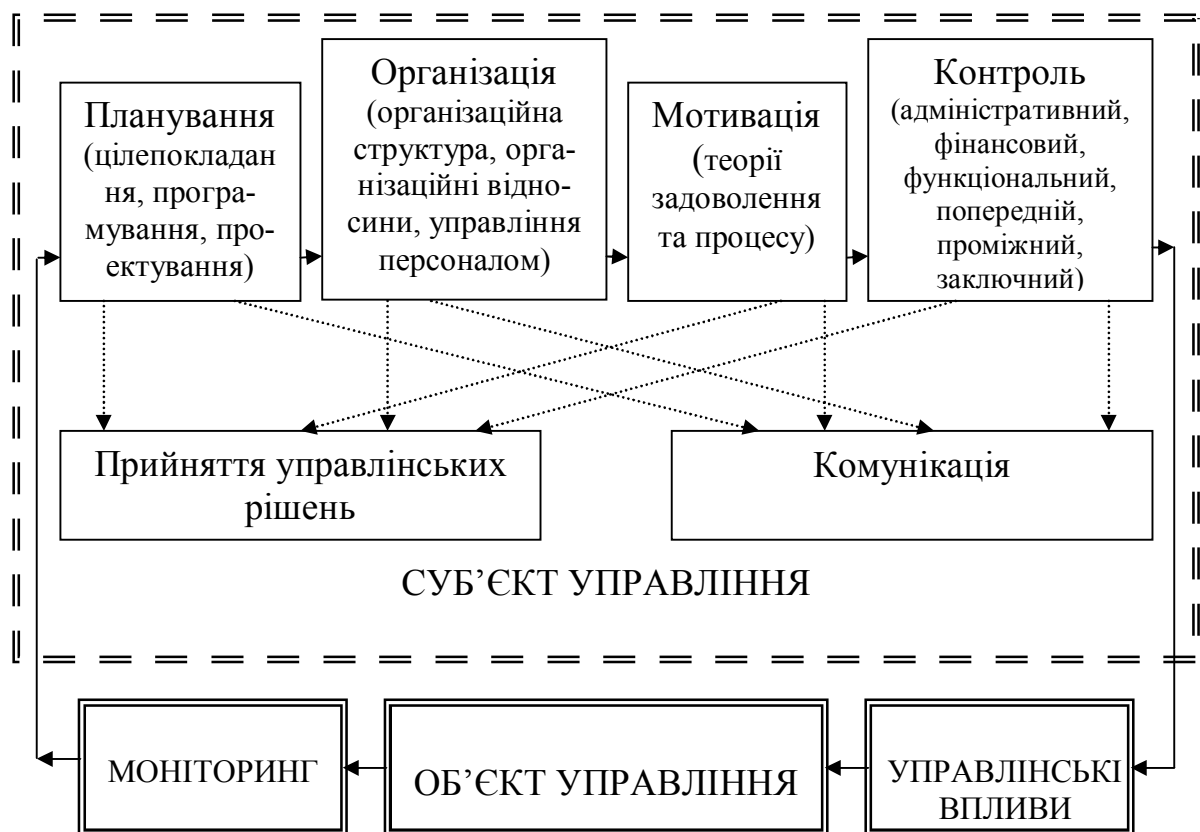


Рис. 2. Модель процесу управління

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

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх

закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом і початок реалізації.

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

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

Як показано на рис. 2, прийняття управлінських рішень та комунікація є управлінськими функціями – процесами, що пов'язують всі інші. Наприклад, можуть бути прийнятими рішення з цілепокладання, з програмування (розробка програм, планів, проектів), з проектування, з визначення організаційних структур та організаційних відносин, з управління персоналом, з мотивації персоналу, з різних видів та етапів контролю тощо.

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

Звернемося до алгоритмічної моделі, сформованої автором виходячи з логіки процесу управління (рис. 3). Точкою (моментом) початку такого процесу завжди є зміна умов функціонування або розвитку об'єкту управління. Така зміна, якщо вона оцінюється як достатньо суттєва, призводить до зміни проблемної ситуації, що, у свою чергу, ставить на порядок денний питання про прийняття нового управлінського рішення. Останнє у трактовці сучасного менеджменту розглядається як частина управлінського процесу з етапами: виявлення та діагностування проблемної ситуації; визначення критеріїв та обмежень; розробка альтернатив; оцінювання альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що в цілому задовольняє цілі управління (за принципом обмеженої

раціональності управлінських рішень, сформульованим Г. Саймоном).

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

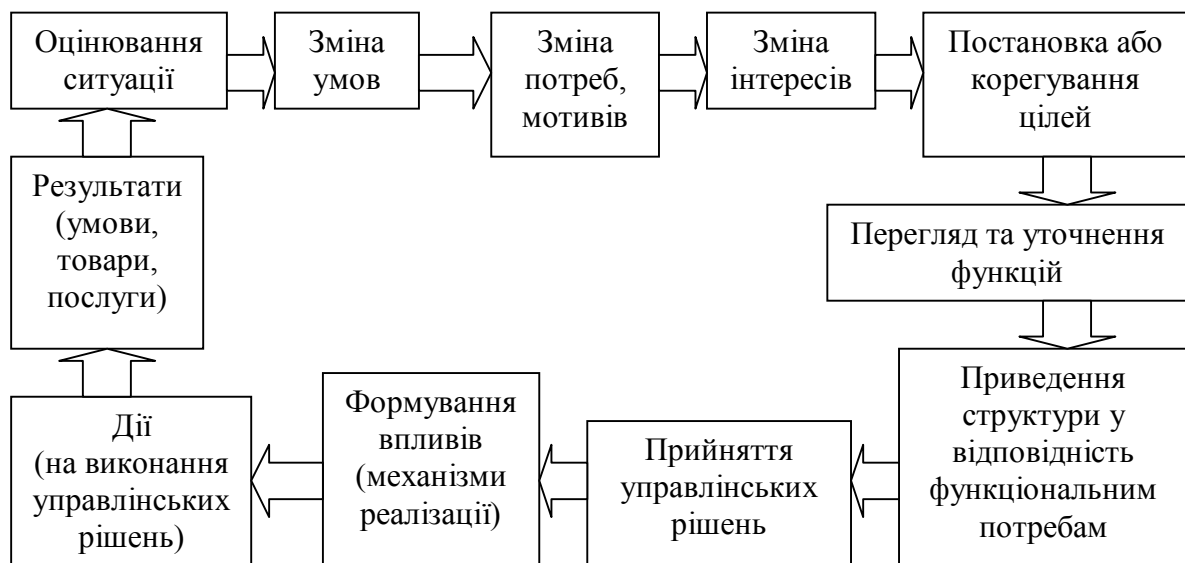


Рис. 3. Алгоритмічна модель на засадах логіки процесу управління

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

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

Процес постановки нових або корекції цілей є найбільш складним та відповідальним елементом управління й здійснюється суб'єктом управління, виходячи з проблемної ситуації в об'єкті управління. З одного

боку, він залежить від повноти, об'єктивності, достовірності та адекватності оцінки ситуації, що склалася для об'єкта управління, а, з другого боку, пов'язаний з структуруванням цілей з метою їх подрібнення та конкретизації. Структурування цілей передбачає побудову дерева цілей, тобто виділення ієрархії цілей, а також визначення їх пріоритетності.

Дуже важливим моментом при постановці цілей є їх як не завищення, так й не заниження. Останнє призводить до зменшення ефективності функціонування та штучного гальмування розвитку об'єкта управління. Завищення цілей призводить до недостатнього ресурсного забезпечення та невиконання цільових зобов'язань, що, наприклад, на різних рівнях управління державою та у місцевому самоврядуванні може призвести до підриву авторитету влади. До аналогічних наслідків може призвести невідале визначення пріоритетності цілей.

Саме не завищення й не заниження цілей, що складає сутність принципу адекватності цілей проблемній ситуації, що склалася в об'єкті управління, робить їх постановку дуже складним завданням для управлінців. Наслідки порушення цього принципу у значній мірі проявляються на вищому рівні соціального управління й зменшуються по їх ієрархії зверху донизу. виправити помилки та обмежити наслідки невдалої постановки цілей неможливо. Їх можна лише зменшити шляхом своєчасного корегування або зміни цілей. Чим пізніше відбудеться це корегування, тим більшими будуть негативні наслідки. Останні можуть бути політичними, економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними, правовими, інституціональними, організаційними, а також пов'язаними з невинноватою втратою часу.

Цілі – це очікувані результати стану об'єкту управління, орієнтири його функціонування та розвитку на певний період. Щоб перейти в цей стан, слід діяти, функціонувати певним чином. Тому, за визначеними цілями суб'єкт управління планує та організовує певні дії, функції для реалізації їх об'єктом управління. Маємо принцип обумовленості функцій та дій об'єкта управління його цілями. Але функції, як визначав Готе – це перетворення призначення у дії. А дії ці мають виконувати певні організаційні структури. Тобто відбувається матеріалізація задуманого, прив'язка програм, планів, завдань до конкретних організацій, що будуть їх реалізовувати у своїй діяльності. Таким чином, вималювався певний методологічний ланцюг: цілі → функції → структури, який нагадує нам ще про два принципи. По-перше, це загальновідомий принцип відповідності форми та змісту, або, в авторській трактовці, обумовленості структури об'єкта управління його функціями. По-друге, це принцип О. Чандлера «стратегія визначає структуру», або, як за нашим трактуванням, обумовленості структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією). При зміні стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність їй його структуру [2, с. 85].

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

Якщо знову виникає проблемна ситуація невідповідності бажаного за нових умов та чинного стану об'єкта управління, то запускається новий цикл управління. При описі послідовності циклу процесу управління в соціальній системі було зазначено низку принципів обумовленості: потреб і мотивів об'єкта управління умовами, що склалися в ньому або довкола нього; інтересів об'єкта управління його потребами та мотивами; цілей об'єкта управління його інтересами; структури об'єкта управління його функціями; структури об'єкта управління його стратегічними цілями (місією); зміни умов функціонування або розвитку об'єкта управління, з одного боку, його діяльністю, а, з іншого, зовнішнім впливом інших структурних елементів відкритої соціальної системи.

На підставі послідовності застосування цих принципів можна синтезувати схему методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі, як це показано на рис. 4.

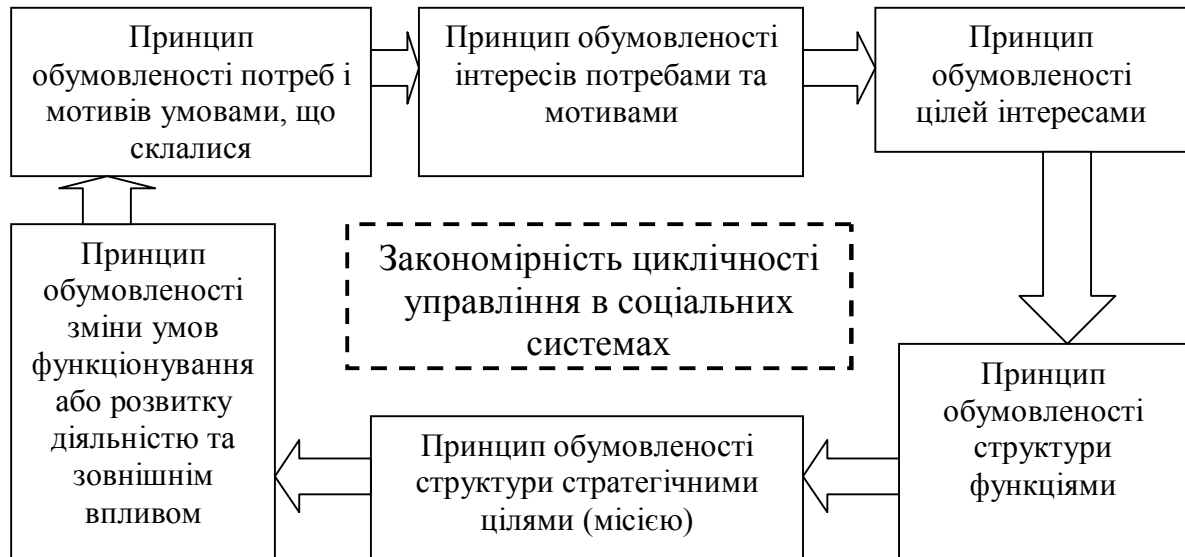


Рис. 4. Схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі

Цю методологічну схему слід розглядати як проекцію науково-методологічного забезпечення на цикл процесу управління.

Висновки. В статті визначено та проаналізовано низку моделей, що є базовими з точки зору науково обґрунтованого управління в соціальних системах. Серед них: модель циклу управління, модель процесу

управління, алгоритмічна модель на засадах логіки процесу управління, схема методологічного супроводу циклу процесу управління в соціальній системі. Показано, що всі ці моделі та схема відіграють важливу роль в розумінні процесів управління в соціальних системах й можуть бути застосовані на всіх рівнях соціального управління - публічному, державному, місцевого самоврядування, рівні конкретних органів влади та управління, інших організацій, установ та підприємств. Саме незнання та недотримання логіки цих моделей, а також аспектів, що пов'язані з ними, часто призводить до неефективного управління в соціальних системах.

Список використаних джерел:

1. Методологія державного управління : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Ю. П. Сурмін // [За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка]. – К.: Вид-но НАДУ, 2004. - 196 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи // [За заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

1.8. Закономірності, принципи та фактори вибору в науковому пізнанні процесів державотворення

Постановка проблеми. Процес становлення національної наукової школи державного управління, що відбувається в Україні й у розвитку якого вона є визнаним лідером на пострадянському просторі, супроводжується ґрунтовним осмисленням державно-управлінських процесів, пошуком ефективних шляхів розроблення та впровадження ситуаційно-адекватних державно-управлінських технологій, визначенням перспективних напрямів подальших досліджень, а також формуванням понятійного та методологічного апарату науки і практики державотворення.

Особлива важливість світоглядних позицій та орієнтирів у розвитку держави все частіше примушує звертатися до філософії, що є вченням про всезагальні закони розвитку природи, суспільства та мислення, теоретичною основою світогляду, духовно-практичним способом освоєння світу людиною та самовизначення в ньому. Коли вона застосовується до науки, тобто, коли йдеться про філософію науки, то мається на увазі дисципліна, що досліджує предмет і структуру, засоби і методи наукового пізнання, місце і роль науки в системі культури, способи обґрунтування та розвитку знань. Серед останніх важливу роль відіграють виявлення закономірностей у сфері досліджень, тобто сталих, повторюваних, загальних і необхідних зв'язків, а також тенденцій і суттєвих явищ суспільного життя, що об'єктивно існують, а також визначення принципів – основних вихідних положень науки і практики, які виконують креативну функцію і не втратили своєї актуальності. Важливу роль в управлінні також відіграють фактори вибору. Це ті аспекти, що певним чином впливають на процеси, що відбуваються та досліджуються, але не є закономірностями, і не можуть бути коректно віднесеними до принципів, хоча й близькі до них.

Роботи попередників. Дослідженню закономірностей, принципів і факторів вибору, які характерні для управлінських процесів, зокрема державного управління, присвячені численні роботи вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, О.А.Воронков, С.О'Доннел, В.І.Кнорринг, Г.Кунц, Й.Кхол, Н.Р.Нижник, М.Мескон, Г.Райт, В.Л.Романов, В.В.Цветков, Г.В.Щокін та ін. У даній статті зроблено спробу узагальнити результати дослідження в цьому напрямку з урахуванням авторських доробків та виходячи з наміру наближення їх до сучасної науки і практики державного управління в Україні [4; 9].

Мета роботи. Знання системи закономірностей та принципів державного управління створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку відповідних знань, зокрема виявлення нових закономірностей

та формування принципів, що поповнюватимуть теоретико-методологічний доробок галузі науки “Державне управління”.

Виклад основного матеріалу.

Закономірності в державно-управлінських процесах. Як відомо, без дослідження і розуміння об’єктивно існуючих, стійких, необхідних, істотних взаємозв’язків між процесами та явищами в управлінні, останнє втрачає характер науково обґрунтованого процесу і не може бути ефективним та результативним. Безумовно, не всі такі взаємозв’язки і серед них закономірності, виявлені та добре вивчені. Цей процес відбувається неперервно і складає сутність наукового пізнання. Водночас уже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті державно-управлінських рішень, може привести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті. Їх чимало, тому обмежимося тільки такими закономірностями, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно й в державному управлінні.

Закономірність цілісності системи (інде закономірність системності) полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Л.Берталанфі [7, с. 35; 10, с. 300]. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Одним з можливих практичних проявів цієї закономірності також є 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 стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об’єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих з яких з погляду застосування знань про них на практиці є такі [7, с. 39, 40]:

- залежність уявлення про мету та способи 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.

З результатів досліджень, наведених у роботі [39, с. 133], випливає, що постановка цілей призводить до значного підвищення продуктивності, причому жодний з відомих на сьогодні методів мотивації навіть наближено не може призвести до аналогічних результатів. І це зрозуміло, оскільки

невдалий вибір цілей або їх пріоритетності вже не може бути скоригований навіть завдяки будь-якої мотивації тих, хто реалізує ці цілі. Причому, як зазначено в роботі [40, с. 158], спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності з їх досягнення.

Цілі кожної організації формуються під впливом її потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією (зміст діяльності організації), реалізація (матеріалізація) якої здійснюється певною структурою (форма, в яку упорядкована діяльність організації). Тобто маємо такий логічний ланцюг: потреба в певній діяльності → ціль → функція → структура управління. Цей ланцюг символічно відображає закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління, яка проявляється у тому, що потреби кінцево визначають структуру управління. Доцільність врахування цієї закономірності на державному рівні впливає з того, що за великим рахунком обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо стратегія держави, яка безпосередньо пов'язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформулювати нову структуру державного управління, що найбільшим чином задовольняла б цій стратегії. Так, зараз в Україні під нові стратегічні цілі країни формується нова структура центральних органів виконавчої влади.

Закономірність ієрархічності є дуже важливою для дослідження організаційних структур державного управління, які здебільшого мають ієрархічну побудову. Вона вперше досліджена М.Месаровичем [21, с. 35] і проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня. Завдяки цьому, наприклад, за визначеної певної головної цілі організації можна отримати її різні ієрархічні структури управління.

Закономірність комунікативності проявляється в тому, що всі елементи структури державного управління не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень [8, с. 36,37]. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, в якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

Згідно із закономірністю історичності будь-яка соціальна система (держава, певна організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи або циклічно-фінітного становлення (через стадії зародження, розквіту, занепаду та розпаду), або неперервного перетворення (шляхом необмеженого сходження до нової якості) [8, с. 38; 27, с.17-18]. Добре відомим прикладом прояву цієї закономірності є становлення,

розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні державного управління, прийнятті та реалізації певних державно-управлінських рішень.

Закономірність еквіфінальності проявляється для відкритих соціальних систем, до яких, зокрема, слід віднести державу та систему державного управління, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Уперше вона виявлена й досліджена Л.Берталанфі, який запропонував і цей термін [7, с. 37, 38]. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та системи управління нею таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів (самоорганізація), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління (виробництво матеріальних благ, надання послуг, ресурсне відтворення). Саме ця закономірність об'єктивує постановку таких перспективних для України цілей, як європейська та євроатлантична інтеграція.

Закономірність стабільності організацій проявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи [11, с. 247]. Відповідно до цього, спрощення системи державного управління та окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість, а відповідно й підвищує можливий рівень раціональності прийнятих державно-управлінських рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, мало-впливових зв'язків і параметрів державно-управлінської діяльності, як правило, спрощує її розуміння та пошук обґрунтованого вирішення проблем, що виникають, а відтак значно підвищує її ефективність і продуктивність.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій проявляється в їх залежності переважно від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення та здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців [28, с. 100,101]. Безумовно, чим складніша і масштабніша державна проблема, чим гірші умови організації роботи управлінських кадрів, чим нижча їх кваліфікація і менший досвід, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні державно-управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рі-

шень та дій у практиці державного управління залишається першочерговою проблемою. За висловом Нобелівського лауреата Г. Саймона, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді [41, с. 62].

Із закономірностями стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій, на нашу думку, безпосередньо корелюється стабілізаційний чинник взаємозв'язку рівнів суспільного управління, серед яких свідомісний, політичний, економічний, соціальний, культурний. На державному рівні стабілізаційний чинник свідомісного рівня проявляється в наявності загальної національної ідеї, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. Завдяки цьому будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення збурюючих політичних сил. У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня проявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних ЗМІ тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна більшість з них налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, попередження економічних збурень. Так само, стабілізаційний чинник економічного рівня проявляється в становленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що починає упереджувати ці кризи на початковій стадії появи їх ознак. Завдяки цьому будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть привести до серйозної та тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для попередження соціальних збурень. Стабілізаційний чинник соціального рівня проявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення соціальними послугами, що надаються, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого культурного рівня населення та професійного рівня організацій. Стабілізаційний чинник культурного рівня, у свою чергу, проявляється в досягненні в країні достатньо високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найпрогресивніших світових ідей розвитку, розуміння та належної поваги до історичного шляху свого та інших країн і народів. Завдяки цьому забезпечується стабільність на свідомісному рівні. Таким чином, коло

взаємозв'язку рівнів суспільного управління замкнулося в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є стійкими, необхідними, істотними, що дає змогу говорити про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності.

Принципи здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень. Принципи здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, на відміну від закономірностей, відображають наші знання про об'єктивно існуючі, стійкі, необхідні, істотні взаємозв'язки між процесами та явищами в управлінні. Будь-яке правило, що сприяє удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, може займати місце серед принципів, поки досвід не спростує його [15, с. 68]. Можна навести багато принципів, тим більше, що часто вони формулюються не тільки як усталені судження, а й як очікувані за певних умов результати. Разом з тим знати та дотримуватися всіх їх практично неможливо. І це є проявом загальної тенденції природних процесів до відповідних форм оптимізації. Як правило, принципи утворюють певну систему. Тому для людини, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, у першу чергу тих з них, що обов'язкові для даної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби. При цьому доцільно керуватися принципом "бритви Оккама", що проголошує: не збільшуй принципів без необхідності [20, с. 10].

Відомі численні спроби сформулювати вимоги щодо визначення принципів здійснення управлінської діяльності та класифікувати їх. Наприклад, Г.Атаманчук запропонував відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві закономірності, які мають загальний характер; висвітлювати специфіку управління, його відмінність від інших видів суспільної діяльності; враховувати ті принципи, які схвалюють люди. Водночас не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема державного управління. Ґрунтовний аналіз проблеми виділення і систематизації принципів державного управління наведений, наприклад, у роботах [2, с. 186-199; 24, с. 50-58].

Далі будемо виходити з принципу переносу знань [25, с. 251] та принципу універсальності управління. Останній проголошує, що існують управлінські функції, спільні для державного та приватного управління. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем державного управління в Україні та застосування державно-управлінських технологій, використовувати відповідні напрацювання науки управління, насамперед принципи, наведені нижче.

Серед найбільш відомих загально управлінських принципів такі, що стосуються раціональної організації будь-яких процесів, універсальності управління, цілепокладання та доцільності структури управління.

До основних принципів раціональної організації будь-яких процесів належать: пропорційність (забезпечення ресурсами відповідно до пропускнуої спроможності різних робочих місць); неперервність; прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації); ритмічність (рівномірність виконання процесів у часі); концентрація однорідних предметів праці; гнучкість [33, с. 80]. До групи цих принципів також слід віднести такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (паралельності та зниження інтенсивності робіт) [13, с. 134]. Для систем управління до принципів раціональної організації будь-яких процесів також слід додати цілеспрямованість, комплексність та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей) [14, с. 64-65; 15, с. 18]. З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип розподілу на підсистеми, згідно з яким за більш слабого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж в їх межах, розподіл на підсистеми може бути природним та чітким [38, с. 300].

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організації та її структури. Вони були виділені представниками класичної (адміністративної) школи в управлінні Ф.Тейлором, А.Файолем, Г.Емерсоном, Л.Г'юліком, Л.Урвіком, Р.Фелком, М.Вебером [10, с.191; 22, с. 65]. Узагальнення та розвиток цих принципів наведено в роботах С.О'Доннела, В.Кнорринга, Г.Кунца, Н.Нижник, О.Машкова, Ю.Палеха, В.Кудіна [15, с. 67-99; 17, с. II-42-45; 24, с. 50-58]. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Принцип самоорганізації систем використовується при дослідженні реальних найменш вивчених об'єктів і процесів, до яких з повним правом можна віднести й державне управління [7, с. 45; 23, с. 54]. Оскільки суспільство є дисипативною системою, то до аналізу його розвитку також може бути застосована синергетична теорія [6, с. 119]. Під самоорганізацією соціальної системи розуміють зміну її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організацій забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей [1, с. 24].

Принцип самоорганізації є одним з двох основних принципів координації в соціальних системах, наряду з принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління) [21, с. 81]. Згідно з останнім, управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім, пов'язане з набуттям нового досвіду [32, с. 43]. 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. На практиці враховуються обидва принципи, які доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи.

Найважливішим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є принцип зворотного зв'язку, застосування якого дає змогу шляхом аналізу розвитку ситуації (за допомогою функції контролю) скоригувати процес управління з метою досягнення визначених цілей. У державному управлінні цей принцип формулюється як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження рішень [11, с. 292; 14, с. 94; 22, с. 207]. 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 [17, с. II-505].

Принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого вирішення проблем, у тому числі управлінських, досягається при мінімальних витратах наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часових) [33, с. 152]. Цей принцип набуває характеру глобального внаслідок значного скорочення природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності її населення.

Скільки існує управління, стільки й вирішується питання його оптимальності, тобто найкращий вибір в певній ситуації. У цьому і полягає принцип оптимальності управління. Для соціальних систем оптимальність управління має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого знаходиться область неефективного, небажаного. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності [20, с. 4,14-15,53,79].

Принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень, тому необхідно виокремлювати релевантну інформацію, що стосується конкретної проблеми, від іншої. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно домагатись її максимальної точності і відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційні фільтри [22, с. 203].

У сучасному управлінні використовується принцип одноразового введення інформації, суть якого в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних задач управління [15, с. 87]. Цей принцип сприяє створенню баз даних і 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 знаходиться за рамками вимог, визначених законом чи регулюючими органами, або понад цих вимог [22,

с. 144]. Цей принцип ще мало застосовується в Україні і не тільки з вини організацій. На думку авторів, необхідно не зменшувати можливості організацій щодо вирішення соціальних проблем, а розширювати їх, але не застарілими, а новими підходами й способами підвищення соціальної захищеності працівників.

Важливе місце серед загальних управлінських принципів належить групі принципів цілепокладання. Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи [12, с. 235]. Його реалізація в системі державного управління пов'язується з чітким визначенням цілей і функцій органів влади, побудовою їх організаційних структур, розподілом обов'язків, повноважень та відповідальності між ними. Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання [5, с. 11]. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності й результативності в деякій обмеженій області, і тільки потім - на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму державних управлінців, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень. З цим принципом ототожнюють і принцип вибірковості, суть якого, на думку Ч.Барнарда, полягає в необхідності виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі [11, с. 215-216]. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні фактори функціонування установ і організацій. Ще один принцип - принцип конкретності та вимірюваності цілі потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення цілі [19, с. 3]. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління - контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, які характерні для соціальних систем, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії.

Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливої 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 незабезпечених достатніми ресурсами заходів; перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня [19, с. 103].

Серед загальних принципів доцільної структури управління наведемо такі [37, с. 339]: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості східців (ланок) в ієрархії управління; зосередження на

кожній східці всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок в функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд з кожної ланки управління. В сучасній практиці управління широко використовується принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями [21, с. 40]. Це призводить до утворення цільових та функціональних органів. При формуванні нових підрозділів доцільно дотримуватися принципу їх адаптації, тобто підпорядкування на певний період становлення одній з вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів. У роботі організацій також важливим моментом є дотримання принципу інституційної ідентичності, суть якого у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням. Для послаблення залежності організації від особистісних 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, коли такі контакти найбільш потрібні [11, с. 227, 229].

Загальновідомі принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані М.Вебером [10, с. 121-124], а саме: а) діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; б) організація будується за принципом ієрархії; в) діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; г) функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; д) служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаних посад; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги та успішної діяльності. Більшість з вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для системи управління персоналом, зокрема на державному рівні.

У процесах державного управління центральним є людський фактор. Професіоналізм, активність, ініціативність, інноваційність, моральність - ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього фактора. Сьогодні професіоналізм неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності. Серед останніх заслуговує на особливу увагу принцип стратегічного мислення, який передбачає формування комплексного мислення з елементами: орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності; чіткого визначення цілей організації та її пріоритетів; ураху-

вання 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, запровадження моніторингу розвитку ситуацій; здатності до змін. Цей принцип є однією з основних передумов упровадження стратегічних підходів в управлінні [36, с. 38-40].

Авторами відібрано низку відомих принципів прийняття рішень, а також відповідних вихідних положень - постулатів, які завжди можуть бути в нагоді при розгляді управлінських ситуацій та підготовці певних рішень, а саме: а) люди значно відрізняються за інтенсивністю й особливостями виявлення волі в їх діях та за засобами вирішення проблем (принцип індивідуальності); б) важко приймати хороші рішення (принцип хороших рішень); в) замало тільки вміння і бажання, ще повинні бути створені умови (принцип достатніх умов); г) альтернатива може бути предметом, відношенням або дією (принцип різноманіття форм альтернативи); д) процес прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер, відповідно і способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних (принцип різноманіття способів прийняття рішень); е) до успіху призводить точний розрахунок, який підкріплений досвідом та інтуїцією (принцип професіоналізму); є) суб'єктивна оцінка імовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень (принцип суб'єктивної імовірності); ж) необхідно приймати рішення з урахуванням усіх факторів, у тому числі небажаних (принцип компромісу); з) у деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором (принцип своєчасності); и) модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління; вимогам управлінського завдання; системі цінностей і переваг людини, що приймає рішення, її професійному рівню (принцип адекватності) [14, с. 97,100; 19, с. 5, 53; 22, с. 199-203; 28, с. 27,75; 29, с. 103; 33, с. 136,206].

Принцип управління якістю рішень передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, здійснення і одночасно попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання [19, с. 242-243; 33, с. 17]. Це один з базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності управлінських рішень. 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 рішеннями, передусім, з рішеннями вищих рівнів управління [14, с. 93,94].

Принцип делегування повноважень широко застосовується в системі

державного управління і передбачає передачу обов'язків та повноважень посадовій особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Цей принцип забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні [15, с. 77; 17, с. II-43; 22, с. 308]. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а і застосовувати на практиці принципи управління людьми. Серед останніх доцільно виділити такі: підтримка в підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей; заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника; формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог; приведення завдань у відповідність до інтелектуальних та фізичних можливостей виконавця; досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та вкладу (принцип участі, визначений Г.Саймоном); підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків з підлеглими [11, с. 218; 15, с. 81; 17, с. II-45; 33, с. 111-112].

Існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника. Наприклад, принцип єдиноначальності передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша імовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи [15, с. 74; 17, с. II-44; 22, с. 68]. Відповідно до принципу першого керівника при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання [15, с. 86]. За принципом функціональної дефініції чим чіткіше визначені напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим слід очікувати більший внесок у реалізацію цілей організації. За скалярним принципом чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним з підлеглих, тим ефективніше процеси прийняття рішень та комунікації [17, с. II-42, 33]. Доцільно також навести принцип лідерства, за яким той з керівників або орган управління мають більше шансів на успіх і лідерство, хто першим починає використовувати нові наукові досягнення [31, с. 17].

Основні принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглянуті в роботах [2, с. 186-199; 24, с. 50-58; 26, с. 162-164]. Наведемо тільки ті з них, які, на думку авторів, найбільше впливають на прийняття державно-управлінських рішень.

Принцип об'єктивності державного управління зумовлює необхідність дотримуватися в державно-управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил [2,

с. 193]. Він потребує вивчення, зокрема при дослідженнях процесу державного управління в Україні, цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, реального економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, а також ведення постійних моніторингів усіх значних процесів, що відбуваються в державі.

Принцип випереджаючого стану управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Саме така тенденція притаманна сучасній Україні та відображена в її основних програмних документах. Випереджаючий стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки в сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку [2, с. 379].

Принцип демократизму відтворює народовладдя, а саме: визначає роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як безпосередньо через референдуми та виборчу систему, так і опосередковано 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 [16, с. 76-83].

Принцип розподілу влади передбачає розподіл системи влади на три гілки - законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та протидії у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і, як правило, закріплюється в конституціях країн, наприклад, як це маємо в Україні [2, с. 196].

Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління [2, с. 195]. З цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінських рішень, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності діючим правовим актам [15, 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 [15, с. 71-72]. Такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що спостерігається в Україні, мають уживатися помірковано, виходячи з обґрунтованих структурних перетворень під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи державного управління - це комплекс прин-

ципів, які систематизовані в роботі [2, 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 закономірності раціонального, ефективного і результативного ведення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

До загальних принципів державного управління також відноситься принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Фактори вибору в управлінських процесах. Дуже часто в процесі управління виникає проблема вибору. Вона, як правило, характеризується певними факторами вибору. Ступінь їх знання та адекватне реагування на них значною мірою є ознакою кваліфікації управлінця. Серед основних факторів, що впливають на прийняття рішень, - економічні, політичні, соціальні, а також особисті інтереси суб'єкта прийняття рішень [3, с. 98]. На думку відомого чеського вченого Й.Кхола, вибір рішення залежить перш за все від очікування (суб'єктивної вірогідності) та корисності (суб'єктивної корисності) мети [18, с. 29].

Передусім зупинимося на так званій центральній проблемі рішення, що характерна для всіх організацій і виникає при аналізі кожної ситуації. Сутність її в дилемі: вибрати новий, чи продовжити існуючий, вибраний раніше напрям дій [11, с. 247]. Як правило, завжди є аргументи на користь доцільності як першої, так і другої альтернативи. Вибір нового курсу держави, нової стратегії її розвитку здебільшого пов'язаний зі значними потребами в ресурсах та створенням певних умов, передусім, світоглядних та правових. Якщо чинний напрям дій гальмується відсутністю необхідних у державі умов та ресурсів, то, скоріш за все, що ці проблеми спіткають й її новий курс.

Для цілепокладання характерні такі основні фактори вибору [2, с. 109]: чітке виділення головної цілі (місії); поміркована та обґрунтована структуризація цілей, тобто розкладання головної цілі на підцілі, реалізація яких сприяє її досягненню; своєчасне виявлення побічних цілей, що відволікатимуть ресурси від досягнення головної мети.

Не підлягає сумніву важливість урахування факторів вибору при цілепокладанні в практичній роботі, особливо при визначенні стратегій, регіональної та галузевої політик держави. Але, незважаючи на розуміння цього, існує суттєва проблема, а саме: відсутність у багатьох політиків та державних управлінців практичного досвіду системного проектування і

цілепокладання. Наслідком цього для практики державного управління та вирішення певних суспільно важливих проблем може бути неоптимальний розподіл головних цілей на підцілі, що в подальшому має призвести або до досягнення надлишкових результатів та надмірних витрат, або до неповного досягнення головних цілей розвитку держави.

При організації державно-управлінської діяльності виділяють такі фактори вибору, як максимальне скорочення її терміновості, надання їй, де це тільки можливо, характеру планової з виділенням цілей, дій з їх досягнення, термінів, відповідальних осіб, необхідних або наявних ресурсів; забезпечення збігу відповідності завдань і можливостей їх виконавців; використання різноманітних форм та методів реалізації завдань залежно від ситуацій; підтримка управлінських рішень сучасними доробками науки державного управління та засобами інформатизації та комп'ютеризації; врахування факторів соціальної адаптації учасників управлінських процесів та ін.

При розробці організаційної структури державного управління маємо такі основні фактори вибору [2, с. 139, 140]: приведення складу і структури (системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування) у відповідність визначеним функціям держави; чітке визначення ланцюгів підпорядкування з певними центрами прийняття рішень; раціональний розподіл компетенції по горизонталі та повноважень по вертикалі; вилучення зайвих ланцюгів з урахуванням рекомендацій щодо норм безпосереднього підпорядкування; встановлення чітких взаємозв'язків між центрами прийняття рішень.

Особливої уваги заслуговують фактори аналітичної і політичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті рішень. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності, тобто обґрунтовані фахівцями висновки ситуаційного аналізу не вважаються незаперечними при прийнятті важливих політичних та державно-управлінських рішень [7, с. 88]. Це завжди пов'язується з певними політичною та економічною платформами тих сил, що прийшли до влади. У цій ситуації доцільним є проведення ситуаційного аналізу з урахуванням таких платформ.

Ще одним фактором вибору є врахування низки аспектів впливу на політику організації, зокрема держави. За Ф.Селзніком, такими аспектами є: розподіл ролей; інтереси певних груп даної організації; соціальна стратифікація; масштаби або ступінь участі кожного члена організації (політичної сили); характер переконань, що ними поділяються; типи залежності між ними [11, с.226].

У сучасній теорії прийняття рішень велика увага приділяється такому фактору вибору як урахування ризику. Найбільше він проявляється при оцінці ефективності та складності досягнення визначених цілей, особливо на державному рівні. За спостереженнями фахівців імовірність

ризиком може бути головним фактором впливу на вибір альтернативних рішень [14, с. 99, 102; 32, с. 81]. У практиці управління здебільшого через брак об'єктивної, аналітично обґрунтованої інформації і політичної довіри до неї й імовірність розвитку певних подій, оцінювання проблемної ситуації та реалізації відповідних рішень здійснює 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 можливих наслідків альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки; вибір альтернативи [14, с. 94; 22, с. 210-211].

Як відомо, у формуванні управлінських рішень визначальну роль відіграють інформаційні процеси. Своєчасне отримання, обробка та передавання достовірної і достатньо повної інформації дає змогу приймати виважені управлінські рішення, удосконалювати внутрішні та зовнішні системні зв'язки і, як наслідок, у більшості випадків забезпечувати прийнятну ефективність управлінських рішень. Основними вимогами до управлінської інформації, а відповідно й факторами її вибору є: повнота, якість, цінність, корисність, достовірність, точність, актуальність, щільність, оперативність, доступність [14, с. 112, 114; 30, с. 243; 34, с. 222].

Соціальним системам, зокрема державі, на будь-якому рівні опису органічно властива невизначеність, пов'язана, насамперед, з відсутністю необхідної інформації або її суттєвої частини [35, с. 11]. При цьому серед факторів вибору доцільно зазначити фактор забезпечення визначеності, оскільки в людей поширена схильність перетворювати припущення у факти, сумніви у впевненість, брак обізнаності компенсувати вірою, переглядати уявлення про ситуацію в бік задоволення потреби у визначеності, що інколи призводить до прийняття помилкових рішень. Пояснення такої поведінки дуже просте, оскільки невизначеність ситуації не дає змоги приймати обґрунтовані, а тому й впевнені рішення. Найбільший потенціал невизначеності характерний для творчої діяльності, рішення в яких переважно мають якісний, а не кількісний вимір [14, с. 77, 78].

Виявлення і дослідження факторів вибору є важливим напрямом підвищення ефективності та продуктивності державного управління. Одним з основних його результатів, як і при дослідженні закономірностей, є визначення принципів здійснення державно-управлінської діяльності та прийняття державно-управлінських рішень.

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

розвитку суспільства і держави, посилення геополітичної ролі України у світовому розвитку, запровадження процесу наближення й входження до Європейського Союзу, тенденції глобалізації процесів світового розвитку, трансформацію в постіндустріальне суспільство інформації та знань, об'єктивність процесів сталого розвитку, орієнтацію на нові системи міжнародної безпеки, виникає необхідність продовжувати дослідження з виявлення нових закономірностей державотворення в Україні та у світі, визначення відповідних принципів, постулатів, а також факторів вибору та доведення їх до практичного застосування. Насамперед, ці завдання покладаються на сучасну науку державного управління.

Список використаних джерел:

1. Алексеев Н.С. Теория управления "эпохи без закономерностей" // Менеджмент в России и за рубежом. - 2000. - № 3. - С. 19-28.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
3. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977. - 382 с.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 320 с.
5. Бруяцкий Е.В., Смирнов Л.П.. Математические методы в задачах управления наукой. - К.: Наук. думка, 1973. - 184 с.
6. Брянский В.П. Теоретические основания социальной синергетики // Вопросы философии. - 2000. - № 4. - С. 112-129.
7. 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. 9. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
8. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. - М.: Наука, 1986. - 190 с.
9. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / Кол. авт: Князев В.М., Надольний І.Ф., Мельник М.І., Бакуменко В.Д. та ін. - К.: НАДУ. - Міленіум, 2003. - 320 с.
10. Гвишиани Д.М. Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий. - М.: Наука, 1970. - 383 с.
11. Гвишиани Д.М. Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
12. Добров Г.М. Наука о науке: Введение в общее науковедение. - К.: Наук. думка, 1970. - 320 с.
13. Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 6. - С. 105-139.
14. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений. Учеб. пособие. - М.: Рус. Деловая Лит-ра, 1998. - 288 с.
15. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учеб. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - 288 с.
16. 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.
17. Кунц 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.
18. Кхол Й. Эффективность управленческих решений / Пер. с чешск. - М.: Прогресс,

1975. - 165 с.
19. Литвак Б.Г. Управленческие решения. - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.
 20. Методологические проблемы оптимизации в науке / В.Т. Воронин, О.С. Разумовский, Н.Н. Семенова и др. - Новосибирск: Наука, Сиб. отделение, 1991. - 255 с.
 21. Месарович М., Мако Д. и Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем / Пер. с англ. под ред. Г.С. Поспелова. - М.: Мир, 1973. - 344 с.
 22. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
 23. Мучник Г. Можно ли поверять алгеброй гармонию? (Синергетика и социальные системы) // Проблемы теории и практики управления. - 1990. - № 1. - С. 53-56.
 24. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
 25. Николис Г., Пригожин И. Познание сложного. Введение: Пер. с англ. - М.: Мир, 1990. - 344 с.
 26. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.
 27. Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственное управление: Автореф. дис....докт. социол. наук, спец. 22.00.08 – социология управления, Москва: РАГС, 2001. - 49 с.
 28. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем / Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1991. - 224 с.
 29. Сиренко В.Ф., Цветков В.В., Кубко Е.Б. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. - К.: Наук. думка, 1993. - 165 с.
 30. Словарь по кибернетике: св. 2000 ст. /Под.ред. В.С.Михалевича. - 2-е изд. - К.: Гл. ред. УСЭ им. М.П.Бажана, 1989. - 751 с.
 31. Смирнов С.И., Шарипова О.Э. Новый техногенно-психологический подход к стратегическому управлению // Менеджмент в России и за рубежом. - 1998. - № 5. - С. 17-29.
 32. Тронь В.П. Стратегія прориву: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 1995. - 344 с.
 33. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.
 34. Философский энциклопедический словарь /Редкол.: С.С.Аверинцев, Э.А.Араб-Оглы, Л.Ф.Ильичёв и др. - 2-е изд. - М.: Сов. Энциклопедия, 1989. - 815 с.
 35. Хиценко В.Е. Эволюционный менеджмент // Менеджмент в России и за рубежом. - 2000. - № 1. - С. 3-12.
 36. Шаров Ю.П. Управління змінами: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 76 с.
 37. Щёкин Г.В. Теория социального управления: Монография. - К.: МАУП, 1996. - 408 с.
 38. Эшби У. Конструкция мозга / Пер. с англ. Ю.И. Лашкевича. - М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1962. - 399 с.
 39. Locke E., Shaw K., Saari L., Latham G. Goal Setting and Task Performance: 1969-1980 // Psychological Bulletin. - 1981. - № 90. - P. 125-152.
 40. Meyer H., Kay E., French J. Split Roles in Performance Appraisal // Harvard Business Review. - 1965. - Jan., Feb. - № 43. - P. 123-129.
 41. Simon H. Making Management Decisions: the Role of Institution and Emotion // Academy of Management Executive. - 1987. - Feb. - № 1. - P. 57-64.

1.9. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. В Україні продовжується процес пошуку ефективної системи державної влади, що забезпечуватиме належну якість та результативність державного управління. Значною мірою він спрямований на зміну незадовільного стану сучасної взаємодії між елементами цієї системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. На сьогодні маємо численні наукові публікації, зокрема дисертаційні дослідження, присвячені вирішенню проблем внутрішньодержавної та міждержавної взаємодії. Наприклад, взаємодії у системі органів державної влади присвячені роботи В.Д. Бакуменка, Л.М. Гогіної, В.Д. Нечаєва, Ю.Г. Кальниша, І.В. Козюри, С.О. Кравченка, Л.Г. Штики та ін. [1, 2], взаємодії держави та місцевого самоврядування – роботи О.О. Васильєва, М.Ю. Каверзіна та ін. [3, 4], взаємодії державної влади та громадянського суспільства – роботи Т. Бутирської, Л.М. Усаченко, О. Якубовського та ін. [5, 6], зокрема взаємодії держави та бізнесу – роботи Є.П. Гаврилової та ін. [7]. На часі узагальнення цих досліджень та подальший розвиток теорії і методології міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є визначення сутності та виділення складових міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Розкриття сутності міжрівневої взаємодії у системі державного управління, у першу чергу, потребує чіткої термінологічної обумовленості. Під взаємодією надалі будемо розуміти дію або дії, в яких беруть участь дві та більше сторін. Відповідно, міжрівневу взаємодію у системі державного управління визначимо як будь-які суспільні відносини та дії органів державної влади різних рівнів між собою, а також з наддержавними, міждержавними та самоврядними структурами та організаціями. Поняття наддержавні та міждержавні структури та організації стосується тих з них, що створені як колективні центри управління та комунікації у глобальному міждержавному світовому просторі. Наприклад, ООН, ЄС, СНД, СОТ та інші. Поняття самоврядні структури та організації стосується місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства

На рис. 1 наведена системна організація управління суспільством, де згруповані основні центри управління суспільством (система наддержавних і міждержавних структур та організацій; система органів державної влади та управління; система органів місцевого

самоврядування; система організацій громадянського суспільства) та показані взаємозв'язки, що визначають взаємодію між ними.



Рис. 1. Системна організація управління суспільством

Коли йдеться про систему державного управління, насамперед, розглядаються органи державної влади та управління, а також взаємодія між ними. На вищому рівні державного управління в Україні маємо три гілки влади (законодавчу, виконавчу, судову) та інститут президентства. Дві гілки влади (виконавча, судова) та інститут президентства мають розвинену та територіально обумовлену ієрархічну структуру на відміну від законодавчої гілки влади, яку представляє парламент країни – Верховна Рада України. Нерідко згадується система представницької влади (парламенти України та Автономної Республіки Крим, обласні та районні ради), яка не має ієрархічної структури підпорядкування.

Як і в будь-якій системі, її ефективність, стійкість значною мірою визначається саме системними зв'язками. Останні визначають характер взаємодії та для відкритої соціальної системи, якою є держава й її державне управління, можуть бути зовнішніми та внутрішніми. Зовнішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління з наддержавними, міждержавними та самоврядними структурами та організаціями (система наддержавних і міждержавних структур та

організацій; система органів місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства) й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення. Такі зв'язки показані на рис. 1.

Внутрішня взаємодія – це відносини органів державної влади та управління між собою й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення. Розвинена та територіально обумовлена ієрархічна структура системи органів державної влади та управління природно має й розвинену структуру внутрішньої взаємодії. Останню, за класичною класифікацією організаційних відносин, можна віднести до міжрівневої (субординаційні відносини) та внутрішньорівневої (координаційні відносини). Враховуючи сучасні ідеї комунікативної парадигми, зокрема, встановлення безпосередніх зв'язків між всіма елементами системи, на нашу думку, доцільно розвинути наведену класифікацію введенням поняття «загальнокомунікативної взаємодії», яка охоплює всі ті безпосередні зв'язки, які не підпадають під визначення класичної класифікації. Це дозволяє розширити розуміння міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади, охопивши окрім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії підпорядкування також міжрівневу неієрархічну взаємодію загальної комунікації.

Міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організацій - посередників. Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер.

У системі державного управління під міжрівневою мається на увазі взаємодія між:

- органами державної влади або управління, що знаходяться на різних рівнях в ієрархії управління (як підпорядкування, так і комунікація);
- органами державної влади або управління та наддержавними і міждержавними структурами та організаціями;
- органами державної влади або управління та самоврядними структурами та організаціями.

Взаємодія між органами державної влади або управління та з недержавними органами та організаціями є для системи державного управління внутрішньою, а з органами та організаціями наддержавними і міждержавними - зовнішньою.

Складовими будь-якої взаємодії, як прояву та способу суспільної діяльності, у системі державного управління є (див. рис. 2): суб'єкти взаємодії, серед яких має бути хоча б один орган державної влади або управління; середовище взаємодії (зовнішнє - міждержавне та внутрішнє: державне; регіональне; місцеве; галузеве; інститут президента; певна гілка

влади; система місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства); види взаємодії (в залежності від її спрямованості та задіяних механізмів: політична, економічна, соціальна, гуманітарна, екологічна, правова, інституційна, організаційна, ресурсна, зокрема, фінансова, кадрова, інформаційна, матеріально-технічна тощо); предмет взаємодії (стратегія, міждержавна, державна та регіональна політика, проблема, завдання, державний та місцевий бюджети тощо);



Рис. 2. Складові взаємодії у системі державного управління

- мета взаємодії (реалізація місії держави, соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень, успішна реалізація та підвищення ефективності міждержавної та державної політики, вирішення міждержавних, державних, регіональних та місцевих проблем);

- форми взаємодії (правові – законодавчі та договірні, організаційні);

- типи взаємодії (систематична, схоластична, спрямована в одному напрямі, реверсна, рівноправна, підконтрольна, безконтрольна тощо);

- термін взаємодії (постійно, тимчасово, епізодично);

- схеми взаємодії (ієрархічна – проста або гілляста; комунікативна – проста або мережева; комунікативно-мережева; дворівнева або

багаторівнева);

- функціональна структура взаємодії (система державного управління, що забезпечує цю взаємодію, - відповідні структури, організації; координаційні органи, комісії та інші);

- характер взаємодії (спільна діяльність, спільна участь, регулювання, підпорядкування, консультування, зовнішній контроль, аудит та оцінювання, допомога, підтримка, протидія корупції тощо);

- принципи взаємодії (верховенство закону, демократичність, об'єктивність, прозорість, інклюзивність, стратегічне мислення, системність, комплексність, доцільність, інноваційність, послідовність, корпоративність, відповідальність, обов'язковість, компромісність, взаємоповага, плановість, звітність, субсидіарність, наукова обґрунтованість та інші);

- методи взаємодії (методи, процедури та методики спільної діяльності, участі, регулювання, організації, адміністрування, фінансування, контролю, аудиту, оцінювання, ведення переговорного процесу, узгодження, боротьби з корупцією тощо);

- засоби взаємодії (державний бюджет, державна служба, менеджмент, інші управлінські та інформаційні технології, ресурсне забезпечення, інформація);

- процеси взаємодії (дії з вирішення спільних проблем та завдань, керівництво, переговорний процес, комунікація, проведення консультацій, контролю, оцінювання, аудиту, наукові дослідження, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців тощо);

- результати взаємодії (стійкий соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень, успішна реалізація та підвищення ефективності міждержавної та державної політики, ефективне вирішення міждержавних, державних, регіональних та місцевих проблем, розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази в різних сферах суспільної діяльності та інші).

Ефективність взаємодії у системі державного управління має надзвичайне значення, оскільки безпосередньо впливає на такі його основні системні характеристики, як ефективність системної діяльності, її стабільність, можливості розвитку. Відтак, постає питання про необхідність систематичного оцінювання ефективності такої взаємодії. Це потребує визначення показників взаємодії (класичних за схемою 3Е - економічність, ефективність, результативність – та спеціальних, предметно- або проблемно орієнтованих). За результатами оцінювання взаємодії за обраною системою показників, як правило, виявляються проблемні питання. Відбувається виявлення обставин та чинників, що перешкоджають взаємодії. Розробляються заходи з їх усунення або протидії їм та зменшення їх впливу. Серед таких заходів можуть бути:

- радикальні (відмова від взаємодії; зміна її суб'єктів, виду,

предмету, середовища);

- суттєві (часткові зміни суб'єктів взаємодії, виду; розширення або звуження середовища; повна або часткова зміни предмету, мети, типу, схеми, структури);

- локальні (незначні зміни її виду; корекція предмету, мети; розширення або звуження типу; часткові зміни функціональної структури, характеру, принципів, методів, засобів, процесів).

Висновки. Наведено загальну структуру та системні складові взаємодії у системі державного управління. Фактично окреслено предметне поле системного дослідження взаємодії як способу інтеграції суспільної діяльності. У разі комплексного дослідження, йдеться про погляд на неї під різними кутами зору – історичним, функціональним, економічним, соціальним тощо. Поєднання цих двох полів та параметру часу вводить нас у тривимірний простір системно-комплексних досліджень обраного предмета. Обсяг цього простору доцільно обмежувати певними часовими, системними та комплексними характеристиками. Саме такий підхід доцільно використовувати при проведенні подальших досліджень міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

Список використаних джерел:

1. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія - За заг. ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт.: В.Д.Бакуменко (кер. автор. кол.), Л.М.Гогіна, І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, Л.Г.Штика. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 172 с.
2. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность реформы федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации // Полис. – 2005. - №3. – С. 92 – 101.
3. Каверзин М. Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2003. - № 4 - С. 13-19.
4. Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы // http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/stat/vasil/VzaimOGV-MS.htm. -2000.
5. Якубовський О., Бутирська Т. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: Монографія. - О.: ОРІДУ НАДУ, 2004.
6. Усаченко Л.М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства // <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/07ylmigs.htm>
7. Гаврилова Е. П. Развитие партнерских отношений государства и бизнеса на товарных рынках / Екатерина Петровна Гаврилова // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.01 – экономическая теория (1.1. Политическая экономия). – Саратов, 2006. – 18 с.

1.10. До питання парадигмальності конституційного правового поля в сучасних умовах його кардинальних змін

Постановка проблеми. Сучасне українське політико-правове життя висуває перед українською державою та суспільством доконечну потребу формування такого конституційно-правового поля, яке б забезпечило утвердження в управлінській культурі й насамперед на рівні вищих та на рівні центральних органів виконавчої влади (далі - ЦОВВ) ідеї Основного закону як визначального правового чинника державного життя. Останній повинен мати силу такого правового пріоритету, який зумовлюючи відповідну поведінку і дії усіх без винятку суб'єктів владних відносин, є орієнтиром (метою та ціллю) самого існування держави. Фактично йдеться про парадигмальне значення конституційного правового поля у життєдіяльності держави, на що й спрямоване наше дослідження.

Стан наукових розробок у вказаній тематиці. Проблемам, присвяченим значенню конституційного правового поля у житті держави присвячено чимало досліджень науковців: В.Авер'янов [1], Ж.Ведель [3], В.Погорілко [10, с. 3-19], В.Тацій [7], Ю.Тихомиров [15], Ю.Тодика [7; 14], В.Шаповал [1, с. 73-76] та ін. Проте парадигмальний аспект такого поля у зазначених дослідженнях не розглядався.

Виклад основного матеріалу. Ось уже десять років Україна як суверенна держава живе зі своєю Конституцією [8]. Цей Основний закон був розроблений і прийнятий шляхом тривалих і складних переговорів, певних ідеологічних та правових компромісів всередині українського політичного форуму за попереднім всенародним обговоренням. За висновками авторитетної структури Ради Європи – Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), цей документ визнаний одним із найдемократичніших у світі.

Основний закон України визначає політико-правові засади формування і функціонування усіх державницьких процесів, визначає форму держави з відповідним правлінням, державним устроєм, правовим режимом. Він проголошує Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, а носієм суверенітету і єдиним джерелом влади – народ. Конституція визнає принципи поділу влади і верховенства права. Цей документ є підґрунтям усієї законодавчої будівлі країни, оскільки за етимологічним походженням терміну, “конституція” означає “основний закон держави, що закріплює суспільний і державний устрій, порядок утворення, принципи організації і діяльності державних органів, виборчу систему, права і обов'язки громадян» [13, с. 354].

Окремі дослідники (В.Шаповал, В.Єрмолін) зауважують, що Конституція України є насамперед актом установчої первинної влади, ідея якої була сформульована ще наприкінці XVIII століття у вигляді такої формули: установча влада належить безпосередньо народові; реалізуючи цю владу, народ у певний спосіб (прямо або через обраних ним представників) приймає конституцію [1, с. 73].

Проте навіть реалізувавши свою установчу владу за вказаною вище формулою народ не позбавляється цієї влади, а залишається її джерелом та носієм. Це чітко підкреслено в частині другій статті 5 Конституції України. Таким чином розвиток демократії в Україні невіддільний від забезпечення верховенства народу у розв'язанні доленосних проблем свого буття. На досягнення саме цієї мети і має бути спрямоване створення моделі організації державної влади, відповідної її культури.

Основою (базою) цієї моделі є Конституція України, оскільки це джерело права є регулятором найбільш суттєвих відносин державної влади, набір системо утворюючих ідей і соціальних цінностей, а його норми за об'єкт регулювання мають організацію і здійснення усієї державної влади як складного інтегрального інструменту забезпечення існування держави, досягнення її цілей [5, с. 48].

Відомо з досвіду незалежної української держави і СРСР, що нова Конституція приймається тоді, коли склалися певні стійкі суспільні відносини й виникла об'єктивна потреба у правовій систематизації та унормуванні всієї цієї системи відносин. Саме це дозволяє гіпотетично підійти до розгляду конституційного правового поля як певної правової парадигми, тобто системи правових положень, що домінують у певний період життя держави й визнаються переважною більшістю населення.

У той же час безперервно (з різною швидкоплинністю) йде процес суспільних відносин, поступово унормовуються нові правові положення, накопичується їх критична маса, яка раніше чи пізніше призведе до необхідності зміни правової парадигми держави, тобто до прийняття нової або суттєвої зміни чинної Конституції.

Іншими словами, з точки зору системного підходу до визначення Конституції України як правової парадигми життя держави слід зауважити, що основною ознакою, кроком, етапом становлення правової держави є закріплення системи суспільно-політичних відносин, які панують у державі і суспільстві, в основному законі країни, інакше кажучи - конституціоналізація [5, с. 97].

Прихильники традиційного підходу до впорядкування конституцій як окремо взятих актів, безумовно, знайдуть у цьому твердженні серйозне обґрунтування своєї позиції. На противагу їм сповідувачі устоїв державного апарату, скажімо Британії, зауважать, що конституціоналізація не такий вже і визначальний процес з точки зору форми його виявлення. Проте нам видається такий підхід дещо «грішить» проти істини – суті

процесу, про який йдеться. За великим рахунком говоримо про взаємозв'язок і взаємозалежність відомих філософських категорій – змісту і форми: якщо змістом конституціоналізму є закріплення відповідних суспільно-політичних відносин, які панують у державі, їх системи, то формою такого закріплення може бути як окремо взятий акт (конституція, хартія тощо), так і втілення пріоритетів зазначених відносин у принципи, форми, способи і т.д. державного життя через систему окремих нормативно-правових актів. Таким чином маємо два способи конституціоналізації:

- 1) конституціоналізація у формі окремого акту;
- 2) конституціоналізація у формі системи окремих нормативно-правових актів, більшість з яких має ознаки законів прямої дії.

Враховуючи наявність, як мінімум, двох форм конституціоналізації, доцільно говорити про парадигмальні ознаки конституційного правового поля як категорії, що поєднує ці форми.

Обидві форми мають як плюси, так і мінуси.

Вагомою перевагою конституціоналізації у формі окремого акту є наявність у законодавчому полі держави чіткого спеціального акта і, таким чином, правил та мірила відповідної поведінки громадян та державних органів, а недоліком те, що внесенню змін і доповнень до конституцій передують складні взаємопов'язані процеси (референдуми, політичні домовленості та ін.), недотримання яких іноді можуть послугувати каталізатором політичних збурень, наслідки яких у свою чергу впливатимуть на економіку.

Конституціоналізація у формі безпосереднього практичного втілення за своїми позитивно-негативними сторонами є, на нашу думку, зворотнім способом до вказаного вище: будь-яка зміна конституційної парадигми у такому суспільстві є реально можливою при менших зусиллях з боку суспільства, але відсутність чітко унормованих і зафіксованих правил поведінки несе гіпотетичну можливість викривлення означеної парадигми.

Ведучи мову про способи конституціоналізації, слід звернути увагу ще на один аспект, а саме: визначальним у процесі конституційно-правового поля будь-якого суспільства лежить утвердження у ній як основоположної константи установчої (первинної) влади народу.

У сучасних умовах приділяються надзвичайно серйозні вимоги до конституції як правової основи державного управління. «Збільшення конституційного потенціалу управління означає більш глибоке пізнання і відображення об'єктивних закономірностей розвитку», відмічає російський дослідник Ю. Тихомиров і зауважує, що чим повніші ці закономірності, тим різноманітніша варіантність рішень, відповідних їх форм, тим більше можливості обрати оптимальну правову форму у межах загальної норми [15].

Цей висновок відомого фахівця підкреслює визначальність

положень конституції для державотворчих процесів. Головними учасниками цих процесів в Україні є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний та Верховний Суди України. Саме ці органи за Конституцією України уповноважені вчиняти відповідні рішення, які мають доленосне значення як для держави у цілому, так і для окремо взятих громадян: вони вирішують питання війни і миру, відносин із державами світу, гарантій прав і свобод українських громадян. Не менш важливе значення у цих питаннях з початку 2006 року належить і ЦОВВ, оскільки відтепер керівники цих органів у своїй більшості проходять затвердження на посадах у законодавчому органі, що, вочевидь, лише посилюватиме міру їх відповідальності перед суспільством та державою.

Виділена американськими ученими З. Ланом і К. Андерсом сучасна парадигма державного управління на думку, систематизуючи актуальні напрямки державного управління, визначає основні їх аспекти: політичний, правовий, історичний, менеджерський, етичний та інтегрований [16]. Проте видається об'єктивним той факт, що для визначення вказаних напрямків і аспектів, як власне і для самого державного управління, у конкретній державі з цивілізованим розвитком має існувати першоджерело, а саме закріплені у правовий спосіб загальні правила поведінки для всіх суб'єктів державновладних відносин і взаємин між вказаними суб'єктами, а також суспільні пріоритети розвитку держави і суспільства. На користь саме правової форми закріплення вимог вказаного першоджерела свідчить те, що людство досі не винайшло іншого способу зваженого і розумного розподілу у суспільстві міри свободи, рівності і справедливості, який має виступати «математикою свободи» [9, с. 5].

З цього приводу також слід зауважити, що конституційні норми містять у собі пізнавальні і ціннісні складові: будь-яка політична і посадова особа держави, громадянин можуть почувати себе достойними членами українського суспільства лише за умови знання, розуміння і належного застосування положень Основного закону. Окрім того, відомо, що парадигмі державного управління притаманні й аналітичні та організаційно-вольові компоненти [5, с. 140-141], базисом яких є, з урахуванням викладеного вище, правова першооснова держави.

Таким чином йдеться про нерозривний взаємозв'язок парадигм конституційного правового поля та державного управління.

Відмічаючи парадигмальну роль Конституції України у правовому житті держави, слід відзначити її консолідуюче значення для суспільства.

Відомо, що під консолідацією розуміється укріплення, зміцнення чого-небудь; об'єднання, окремих осіб, груп, організацій для посилення боротьби за загальні цілі [2, с. 43]. Оскільки Конституція України визначає загальні цілі держави, закріплюючи їх у правовий спосіб, а також

встановлює основні механізми їх досягнення саме цей акт є основою об'єднуючих процесів в українському суспільстві.

Безперечно вагому роль Основний закон України відіграє у нарощуванні демократичних перетворень, адже він за історичною логікою вже став продовженням і спадкоємцем Декларації про державний суверенітет України [4] та Акту проголошення незалежності України [11], а нині у правовий спосіб утверджує основи побудови в нашій країні громадянського суспільства та правової держави, за яких основною цінністю, як і головним показником ефективності діяльності державних органів, має стати рівень задоволення прав, свобод і інтересів людини і громадянина.

З огляду на геополітичні чинники, Конституція України є також важливим правовим інструментом у ствердженні територіальної цілісності країни, норми якого вже сьогодні зобов'язані відігравати надзвичайно важливу роль для зміцнення стабільності та безпеки у центрі Європи. Цей фактор слід особливо ретельно враховувати в межах євроінтеграційних процесів та різного виду блокових спрямувань, пам'ятаючи про те, що Основний закон визначив нашу державу як рівноправного учасника міжнародних відносин.

Як вбачається, головною властивістю правової парадигми є те, що будь-яка зміна основ, закріплених у Конституції України, має здійснюватися за двох основних моментів: у випадку об'єктивної потреби суспільства (зміна суспільних відносин) та при суворому дотриманні відповідних процедурних вимог саме цього документу. Саме з цих позицій слід розглядати та аналізувати конституційні зміни, що відбулися в Україні.

Виходячи з основного постулату цього дослідження, можемо лише резюмувати, що в Україні відбувається кардинальна зміна конституційного правового поля, яка була продиктована ситуацією, але її процедурна сторона залишає більше запитань, ніж відповідей на них. Проте зволікання з втіленням в життя змін до Конституції України є небезпекою в прогаянні (за відомим латинським принципом *periculum in mora*) і може призвести до більших негараздів, ніж за умови їх невідкладної реалізації.

З огляду на це главою держави запропоновано певний план дій через: створення Конституційної комісії з широким представництвом задля вироблення проекту нової редакції Конституції України; проведення всенародного обговорення (шляхом всеукраїнського референдуму) виробленого проекту; розробку та прийняття низки законодавчих актів, які розвинути конституційні норми та забезпечать ефективну дію нової політичної моделі (у тому числі – закону про Кабінет Міністрів України, Президента України, Регламент Верховної Ради України та інші) [6].

Висновки. Конституція України об'єктивно має силу первинного правового пріоритету суспільства, оскільки вона є воле втіленням єдиного носія державної влади – народу. Питання, що порушені у цьому дослідженні, зумовлюють подальше поглиблене вивчення Конституції

України як правової парадигми життя держави (і у правовому, і у політичному та іншому сенсі) з тим, аби віднайти механізми реального застосування відповідних висновків на практиці та забезпечити цілісність, органічність конституційного правового поля від необґрунтованих, несистемних змін.

Список використаних джерел:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Т. 13. Конда-Кун. / Глав. ред. А.М. Прохоров. Изд. 3-е. – М.: «Советская Энциклопедия», 1973. – 608 с.
3. Ведель Ж. Административное право Франции: Пер. с фр. – М.: Прогресс, 1973. 512 с.
4. Декларація Верховної Ради УРСР від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ «Про державний суверенітет України» // www.rada.gov.ua.
5. Державне управління: Словник – довідник // За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 28. – 10 лют.
7. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данільян та ін.; За ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Х.: Право, 2003. – 328 с.
8. Конституція України // www.rada.gov.ua.
9. Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. – 2002. - № 3. – С. 3-15.
10. Погорілко В.Ф. Конституційні основ державного ладу України // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 7. – К.: 1996. – 328 с.
11. Постанова Верховної Ради УРСР від 24 сер. 1991 р. № 1427-ХІІ «Про проголошення незалежності України» // www.rada.gov.ua.
12. Рішення Конституційного Суду України від 7 вер. 2005 р. у справі № 1-16/2005 за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) // www.rada.gov.ua.
13. Словник іншомовних слів / За ред. О.С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – 776 с.
14. Тодика Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – К.: Факт, 1999.- 340 с.
15. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс // <http://www.lawbook.by.ru/Admin/Tihomirov/1-2-2.shtml>
16. Lan Z., Anders K. A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test // Administration & Society. – 2000. – May. – Vol. 32. - № 2. – P. 138-165.

1.11. Загальні моделі діяльнісного підходу як інструмент дослідження суб'єкт-об'єктних відносин

Постановка проблеми. В управлінні соціальними системами широко використовуються системний, ситуаційний, а в останні роки й синергетичний підходи, які на сьогодні набули характеру управлінських парадигм. В той же час, діяльнісний підхід значно менше знайомий як науковцям, так і фахівцям, й, на думку автора, ще не використовується у тій мірі, на яку заслуговує. Насамперед, це пов'язано з недостатньою розробленістю його методології, зокрема розроблення простих і доступних в аналітичній роботі загальних моделей його представлення.

Мета даного дослідження полягає в ознайомленні наукової громадськості з класичними та авторськими моделями діяльнісного підходу та можливостями їх застосування як інструменту дослідження суб'єкт-об'єктних відносин.

Аналіз наукового доробку. При написанні цієї статті автор спирався як на результати широко відомих наукових розвідок [1-5], так і на власні розробки [6-8].

Виклад основного матеріалу. Управлінська діяльність в соціальних системах завжди нерозривно пов'язана з певним об'єктом управління та діяльністю в ньому. Саме властивості об'єкта управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності. Тому доцільно розглянути загальні моделі діяльності об'єкта управління на предмет їх використання як інструмента дослідження суб'єкт-об'єктних відносин.

Насамперед, класифікуємо загальні моделі діяльнісного підходу на класичні та авторські та розглянемо їх у відповідному порядку.

1.Класичні загальні моделі діяльнісного підходу. Для різнобічного вирішення проблеми побудови загальної моделі діяльності 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. Відповідно, основними складовими елементами діяльності є мета (цілі), засоби, процес та результат. Таке відображення діяльності надає нам *першу й найбільш відому класичну загальну модель діяльності*.

На підставі такого відображення можна синтезувати модель діяльності за схемою: мета (цілі) → засоби → процес (процеси) → результат → мета (цілі), в якій враховано системний, а, за умови повторюваності, й циклічний характер процесу діяльності (циклічна модель). Основні блоки такої моделі мають наступний зміст. Мета (цілі) діяльності - це передбачення її результатів у певній перспективі, а у перекладі на мову систем - це очікуваний її стан, який характеризується

певним набором (вектором) її основних параметрів (показників, критеріїв). Під засобами розуміємо сукупність ресурсів, інструментів, механізмів, способів, методів, 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 притаманні конкретні параметри. Конкретизація такої моделі досягається визначенням певної головної мети та її складових цілей, а також урахуванням можливих засобів їх досягнення. Безумовно, для досягнення запланованих результатів цілі діяльності мають бути реальними, тобто враховувати об'єктивний стан та перспективи розвитку суспільства, виходити з реальних можливостей на визначену перспективу, передусім з ресурсних.

Діяльність - це основний стан існування людської спільноти. Вона різноманітна та багатогранна. На думку російського вченого Г.Щедровицького, засновника наукової школи «культурної політики», діяльність завжди є системою, притому дуже складною. Ним, для повноти представлення, запропоновано охарактеризовувати діяльність, як і будь-яку іншу систему, з різних боків, зокрема, окрім цілей, засобів та результатів, ще й як процеси, функціональні структури, організованість матеріалу та морфологію, на якій склалася та існує ця система. Відповідна модель є *модифікованим варіантом першої загальної класичної моделі діяльності* [1]. Оскільки в даній роботі розглядається управлінська діяльність, то доцільно оцінювати її організованість за ієрархією цілей. Тоді неорганізованість (відхилення від заданих цілей) може бути використана в системах зворотного зв'язку (як підстава для коригування вихідних цілей, стратегій, політик).

Без перебільшення все поле (простір) діяльності, притаманне суспільству, можна розглядати як найбільш загальну модель діяльності. Таке відображення діяльності надає нам *другу загальну класичну модель діяльності*. Така модель відповідає системному та ситуаційному підходам в управлінні. Вона набуває певного рівня конкретизації залежно від сфери, виду, напрямку діяльності, вектора цілей та ситуацій, що розглядаються під час вирішення проблемних завдань. Більш за те, можливість виявлення та аналізу проблем виникає лише за умови наявності структурно-функціонального відображення систем мислення та діяльності. При цьому можна погодитися з фундаментальною тезою французького вченого Ж.Рішара, що інтерпретація проблеми спрямована на конструювання простору пошуку [2]. Таким чином реалізується предметність діяльності як основна її характеристика.

Типовим прикладом конкретизації поля діяльності є проекція на нього дерева цілей, побудованого для визначення пріоритетних шляхів розвитку певних видів діяльності (робіт, завдань). Результатом цього

маємо виділення у полі діяльності "дерева діяльності", яке вже є *моделлю конкретної діяльності*. Більш чітко таке завдання може бути сформульовано як визначення за заданими критеріями оптимального співвідношення між системою цілей та системою діяльності в умовах різноманітної діяльності людини. Можна навести приклад конкретизації поля діяльності шляхом проекції на нього мережі очікуваних подій для виділення мережевого графіка реалізації певних проблемних завдань.

Іншою (*третьою*) класичною загальною моделлю діяльності можна вважати модель, утворену шляхом декомпозиції діяльності на основну, забезпечуючу та управлінську складові (підсистеми) та їх віднесення до суб'єкта (управлінська діяльність) і об'єкта (основна та забезпечуюча діяльність) управління. Така модель, водночас, є прикладом стратифікаційного відображення діяльності, оскільки завжди можуть бути побудовані ієрархічні моделі її основної, забезпечуючої та управлінської підсистем, поєднання шляхом проекції яких утворює загальну ієрархічну модель системи діяльності. Вищезазначена модель чітко характеризує визначальну роль останньої та роль її окремих форм у становленні суб'єкт-об'єктних відносин. Однією з *можливих варіацій такої моделі* є розкладення діяльності на продуктивну, репродуктивну та організаційну функції, запропоноване російським вченим О.Генісаретським [3]. У багаторівневій ієрархічній системі суб'єкт-об'єктних відносин можна з певним рівнем спрощення також виділити суспільну, колективну (групову) та індивідуальну форми діяльності як елементи *четвертої класичної загальної моделі діяльності*. На рівні державно-управлінських відносин об'єктом управління є суспільство, а відповідно й суспільна діяльність.

Наявність різних варіантів загальних моделей і моделей конкретизації поля діяльності дає змогу використовувати на різних етапах управління ті з них, які найбільш підходять для цього.

2. *Авторські моделі діяльнісного підходу*. В даній роботі розглянемо дві такі моделі. Перша з них заснована на тому, що діяльність будь-якої соціальної системи (держави, організації, підрозділу) проявляється не тільки у перетворенні навколишнього середовища, а і в 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. Дослідження таких особливостей розвитку діяльності, як її територіальне розширення та розширення сфери впливу даної соціальної системи, потребує відповідного системно-ситуаційного відображення.

Першу авторську загальну модель діяльності, засновану на відображенні соціальних систем у вигляді сфер впливу, слід тлумачити як специфічне стратифікаційне відображення, де навколишнє середовище - це простір діяльності соціальних систем (світ - держава - адміністративно-

територіальне утворення - галузь - регіон - організація - підрозділ). При такому відображенні кожній соціальній системі (державі, організації, підрозділу) ставиться у відповідність своя сфера впливу з межами (кордонами), 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 (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 та фірм, результатів виборів за територіями, партіями, кандидатами тощо. Як приклад оперування з умовними межами (кордонами), можна розглядати аналіз розповсюдження в країнах різних ідей, освітніх інновацій, наукових течій тощо.

Сфера впливу - це інтегроване поняття, яке може стосуватися певних: напрямів і видів діяльності (наприклад, сфера економічного, політичного, правового, науково-технологічного впливу), їх сукупності або окремих комбінацій; територій (країн, адміністративно-територіальних утворень); організацій формальних (органи влади, установи, підприємства, політичні партії, профспілки та інші громадські об'єднання тощо) і неформальних (групи за інтересами, родинними або іншими зв'язками). Виходячи з цього, під сферою впливу соціальної системи слід розуміти комплексну область її дії, узагальнені межі поширення її впливу. Ця категорія характерна для геополітики. Тому таку модель назовемо *авторською загальною геополітичною моделлю*.

Як відомо, розвиток - це незворотна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок чого виникає новий якісний їх стан. Для відображення розвитку об'єктів (їх поведінки), як правило, використовується так званий простір фазових станів діяльності. В даній роботі координатами фазового простору обрані поширення (просторовий показник) та збільшення (показник інтенсивності, кількості) результатів діяльності, які свідчать про розвиток або занепад держави, інших суспільних систем, оскільки є проявом ефективності їх діяльності. За висловом відомого вченого – футуролога А.Тоффлера, ми маємо якнайменше два аспекти "будущності" - як далеко та як багато [4].

Для соціальних систем розвиток передусім проявляється у підвищенні ефективності діяльності, в основному за рахунок впровадження нових технологій, удосконалення управління і, як наслідок, у підвищенні якості та результативності діяльності. Останнє у загальному випадку приводить до збільшення результатів діяльності та їх поширення у просторі та часі. Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи сприяє поширенню сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності - зростанню

ступеня (інтенсивності) її впливу. Це може стосуватися як окремих видів діяльності (у цьому разі необхідно зазначати цей вид), так і діяльності соціальної системи у 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 ступеню впливу соціальної системи. Для надання цій моделі характеру інструменту дослідження та отримання практично корисних результатів, передусім, необхідна її конкретизація для певних соціальних систем шляхом введення параметрів сфер впливу та способів їх оцінки, зокрема визначення меж (кордонів) сфер впливу та оцінки ступеня впливу.

Оцінка сфери впливу можлива за умов чіткого визначення меж і ступеня впливу, які можуть бути нерівномірними та змінними за площею впливу, а також обов'язкового врахування чинника 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 покордонні ефекти; внутрішні обмеження можливостей (якісні й кількісні) та інші. Внаслідок дії таких факторів спостерігається різний характер поширення сфер впливу у просторі та часі. Багатофакторний, 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 ГІС (географічних інформаційних систем), які дають змогу оперувати з просторовою інформацією.

Природним способом визначення меж сфер впливу соціальної системи є декомпозиція цього завдання на складові елементи такого рівня, що припускають їх визначення. Для соціальних систем таким рівнем може бути сфера впливу за окремим напрямом або видом діяльності. Наприклад, за видами економічного або політичного впливу. Розгляд сфер впливів, як правило, пов'язується з певним адміністративно-територіальним простором та поділом (країна, регіон, район, місто). За визначенням класичної геополітики, поєднання цих просторів створює диференціацію інтегрованого геопростору.

Визначення межі сфери впливу, в основному, залежить від характеру впливу. Можливість вирішення цього завдання 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 статистичних матеріалах ООН, Світового Банку та інших міжнародних організацій. Зокрема, вони містять

сучасні статистичні дані про економічну діяльність країн світу, за допомогою яких можна визначити сфери та ступінь економічного впливу цих країн, як в цілому на міжнародну економіку, так і на економіку інших країн. Причому, межі впливу, залежно від необхідної деталізації, можуть бути прив'язаними до адміністративно-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. Також можна скористатися інтегрованими показниками за найбільш значними для країн видами економічної діяльності.

Інтегровані показники економічної діяльності країн дають змогу отримувати (розраховувати) лише загальні оцінки наявності та ступеню 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) - як узагальнених, так і за найбільш суттєвими видами діяльності. Аналогічні карти (маркетингові) доцільно складати і для найбільш суттєвих суб'єктів діяльності.

Системне впровадження аналізу економічного впливу з використанням відповідних економічних та маркетингових карт надає можливість визначати основні тенденції розвитку певних видів економічної діяльності, їх конкурентоспроможність, перспективні напрями активізації і поширення діяльності у безпосередній прив'язці до основних суб'єктів цієї діяльності. Такий підхід дозволяє провести об'єктивне обґрунтування визначення "точок і центрів зростання" як дійсно пріоритетних об'єктів адресування ресурсів держави в умовах їх обмеження з перспективою суттєвого та швидкого покращання загальних економічних показників країни, зокрема конкурентоздатності.

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 - світову, 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 компаній, визначення пріоритетів у розвитку конструктивних політичних сил та використання їх для досягнення цілей політичного, економічного і соціального розвитку країни тощо.

Друга авторська загальна модель діяльності, заснована на системному взаємозв'язку теорії та практики, насамперед, через види та способи організації діяльності, які мають загальносистемний характер і без яких збіднюється або унеможлиблюється розгляд проблем діяльності. Серед таких видів діяльності, передусім, можна виділити методологію, дослідження, навчання та комунікацію, які безпосередньо стосуються

розвитку будь-якої діяльності. До загальносистемних видів діяльності також належить технологія. До видів діяльності, які мають загальносистемний характер, необхідно також віднести культуру. Таким чином, для будь-якого виду діяльності характерні такі її загальносистемні види та способи організації діяльності, що утворюють систему взаємозв'язку теорії і практики: 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 (інформацію)?"; 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?".

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.

За класичним 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: закони, закономірності, теореми, ідеї, аксіоми, постулати, докази, підходи, принципи, моделі, методи досліджень, понятійний та категоріальний апарат. Під поняттям "практика" розуміємо матеріальну, цілеспрямовану діяльність людей; освоєння та перетворення об'єктивної дійсності; всезагальну основу розвитку людського суспільства та пізнання. 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.

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. На емпіричному рівні досліджень 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. Динамічне комплексне системне поєднання теорії та 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 включає 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. 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.

Синтез моделі підсистеми "Методологія" здійснено, виходячи з класичного визначення методології як вчення про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. Оскільки поняття "діяльність" поширюється як на практику, так і на наукові дослідження, то, відповідно, маємо напрями наукової методології та методології практичної діяльності. У сучасній науковій методології прийнято виділяти чотири рівні: філософську методологію, в якій методологічні функції виконує вся система філософських знань; рівень загальнонаукових принципів та форм досліджень (загальнонаукові концепції та розробки для широкого кола методологічних завдань, наприклад, системний та ситуаційний підходи); рівень конкретно-наукової методології (методологічні засоби, спрямовані на спеціальні наукові дисципліни) та рівень методик і технік дослідження. Окрім цього, дуже важливим окремим напрямом наукової методології є методологія науки. Остання, на відміну від напряму наукової методології, що спрямований на краще розуміння і реалізацію певних видів діяльності, є вченням щодо принципів, побудови, форм і засобів наукового пізнання, інакше кажучи, спрямована на краще розуміння й застосування наукових знань взагалі.

Для побудови моделі підсистеми "Технологія" звернемося до розширеного тлумачення поняття технології як засобу перетворення будь-яких ресурсів в бажаний результат діяльності, запропонованого Ч.Перроу, що дає змогу говорити не тільки про технологію виробництва, а й про технологію діяльності установи, технологію управління окремими сторонами суспільного життя або всього суспільства в цілому [5, С.94].

При побудові підсистеми "Навчання" будемо виходити з її визначення як основного шляху здобуття освіти; цілеспрямованого організованого, планомірного та систематично здійснюваного процесу оволодіння

знаннями, вміннями та навичками під керівництвом досвідчених осіб. Основними результатами навчання є знання, вміння та навички. Знання - це перевірений практикою результат пізнання дійсності, адекватне її відображення у мисленні людини; продукт суспільної матеріальної і духовної діяльності. Знання можуть бути донауковими (життєвими) та науковими (емпіричними та теоретичними); в них здійснюється перетворення розрізнених уявлень у теоретично систематизовану загальнозначущу форму. Основними формами знання є факти, ідеї, поняття, категорії, закони, теорії. 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 у суспільному житті.

При побудові моделі підсистеми "Комунікація" будемо виходити з її визначення як системи, що охоплює 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).

Для синтезу моделі підсистеми "культура" звернемося до відповідного широкого визначення, за яким у це поняття вкладається розуміння історично визначеного рівня розвитку суспільства, творчих сил та здібностей людини, який відображений у типах і формах організації життя та діяльності людей, а також у створюваних ними матеріальних і духовних цінностях. Це поняття включає в себе як предметні результати діяльності людей (машини, споруди, результати пізнання, витвори мистецтва, норми моралі та права тощо), так і людські сили та здібності, які реалізуються в діяльності (знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, способи та форми спілкування людей).

3. Можливості застосування загальних моделей діяльнісного підходу для вирішення завдань управління соціальними системами.

Класичні загальні моделі діяльності дозволяють здійснювати вибір альтернатив забезпечувальної та управлінської діяльності шляхом її співставлення з деревом основної діяльності. Він призначений для застосування при реалізації функції планування на стадії програмування та забезпечує на цій стадії управління приведення у відповідність різноманіття суб'єкта та об'єкта управління, тим самим вирішуючи важливе завдання - досягнення синхронізації та балансу як проблемно-орієнтованого, організаційного, нормативно-правового, так і ресурсного проектування. Серед основних умов застосування цього методу доцільно

зазначити наступні: можливість побудови дерева цілей, тобто здійснення структурування цілей для проблеми державного (регіонального, територіального) рівня, яку необхідно вирішити; відповідність обраної проблеми та побудованого дерева цілей стратегії розвитку держави (регіону, території) на момент постановки завдання; формування дерева діяльності в межах прийнятої п'ятирівневої ієрархії системи діяльності; виділення адекватних базових моделей забезпечуючої діяльності, наприклад, для нормативно-правового забезпечення це може бути ієрархія нормативно-правових актів за їх юридичною силою, для організаційного забезпечення - ієрархія структурних елементів тощо.

Практичне застосування першої авторської загальної моделі діяльності, як правило, пов'язується з розробленою на її основі матрицею станів і тенденцій розвитку соціальної системи. Кожному стовпцю цієї матриці у відповідність поставлені можливі основні стани зміни у просторі результатів діяльності, а саме: згортання, стан стабілізації та поширення результатів діяльності. Кожному рядку матриці у відповідність поставлені можливі основні стани зміни кількості (обсягу) результатів діяльності, а саме: їх зменшення, стан стабілізації (рівноваги) та їх збільшення. Кожна клітина матриці відображає окремий стан розвитку, якому відповідає певна множина значень основних параметрів (показників) соціальної системи.

Метод "оцінювання тенденцій розвитку" на основі матриці станів і тенденцій розвитку дозволяє знижувати різноманіття об'єкта управління при прогнозуванні та плануванні й може бути застосованим, якщо: йдеться про розвиток діяльності у певних сфері, галузі, або з напрямку, проблеми, яким характерна зміна станів, що передбачені відповідною матрицею станів і тенденцій розвитку, та які на момент дослідження описуються одним із цих станів матриці; розвиток соціальної системи не обмежується тільки зміною її якісних показників, а й супроводжується збільшенням і поширенням кількісних результатів діяльності, що досліджується; можливе визначення та оцінювання інтегрованих показників збільшення та поширення результатів діяльності або того з них, який обов'язково враховується за умовами поставленого завдання.

Запропоновані вище умови не є жорсткими, оскільки вони можуть бути прийнятними для кількох основних груп (класів) програм державного та регіонального рівнів, наприклад, соціально-економічних, виробничо-економічних, інвестиційних, організаційно-господарських, екологічних. Саме на вибір альтернатив цілей та етапів їх реалізації й зорієнтовано даний метод.

Існують численні завдання, 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: визначення тенденцій зміни сфер впливу країн у різних галузях діяльності; попередження негативних тенденцій впливу відповідними політичними та

економічними засобами; визначення нових більш досконалих модифікацій індексу людського розвитку (доречі, така модифікація відбулася у 2010 р.), інших інтегральних порівняльних показників розвитку країн; - у сфері державного управління: визначення напрямів удосконалення державного управління шляхом визначення тенденцій його розвитку через розвиток різних сфер діяльності; - у сфері національної безпеки: з'ясування загроз національним інтересам (у різних напрямках основних інтересів держави) шляхом зіставлення умовних оцінок сфер впливу та основних параметрів, що забезпечують національну безпеку країни; виявлення тенденцій (динаміки) зміни сфер впливу в різних галузях діяльності, що відповідають національним інтересам держави, та їх врахування при проведенні структурної та промислової політики; вирішення проблем продовольчої, енергетичної, технологічної та демографічної безпеки; виявлення організацій і підприємств, що найбільш позитивно впливають на зміни сфер впливу в галузі національних інтересів, та їх державна підтримка; - у сфері екологічної безпеки: визначення сфер негативного впливу на навколишнє природне середовище, виявлення та попередження їх причин; 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 проаналізувати основні параметри розвитку реальних соціальних систем за певний час та прогнозувати їх на майбутнє. Окрім цього, він дає змогу виявити як позитивні, так і негативні тенденції у процесі розвитку і шляхом зниження рівня стратифікаційного відображення, що завжди супроводжується більшою деталізацією опису систем та процесів у них, визначити відповідні напрями, стратегію та тактику діяльності щодо їх зміни на краще. Інакше кажучи, аналіз динаміки моделей сфер впливу дає змогу визначити нові або уточнити старі цілі та 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.

Практичне застосування другої авторської загальної моделі діяльності безпосередньо пов'язане із застосуванням розробленого на її основі методу "типізації структур і завдань програмно-цільових рішень". Такий метод дозволяє комплексно, і, що дуже важливо з погляду практичного застосування, уніфіковано підійти до вирішення таких поширених проблем:

— планування наукових досліджень, виходячи як з безпосередніх потреб розвитку науки та 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, а також елементів методології, технології, комунікації, навчання, культури і управління, що забезпечують розвиток основної діяльності;

- вибір системи заходів (проблемних завдань) і побудова структури основної частини програмно-цільових документів, які спрямовані на ефективне вирішення певних проблем;

- розроблення класифікаторів видів діяльності, зокрема, державного управління, а також паспортів професій.

Наведемо приклад гіпотетичної типової структури цільової програми, що побудована на основі методу "типізації структур і завдань програмно-цільових рішень". Приклад 1. Гіпотетична типова структура цільової 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, яка містить заходи щодо: розвитку практики у відповідній сфері діяльності; розвитку технології здійснення відповідної діяльності. 3). Допоміжна частина, яка містить заходи щодо: наукових розробок у даній сфері діяльності; методологічних розробок у даній сфері діяльності; розвитку комунікації у даній сфері діяльності; підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у даній сфері діяльності; підвищення рівня професійної культури в даній сфері діяльності. 4). Обґрунтування ефективності заходів (техніко-економічне). 5). Механізми реалізації програми, які передбачають заходи стосовно таких видів забезпечення: організаційного (управління розробленням і реалізацією програми); правового; фінансового; матеріально-технічного; кадрового; інформаційного; способів, завдання та технологічної схеми контролю.

Висновки. Зазначені у статті загальні моделі діяльності, підходи й методи на їх основі засновані на науково обґрунтованих положеннях науки управління й апробовані у практиці державного управління в Україні, що підтверджує їх достовірність та адекватність. Зокрема вони використані автором при формуванні Державної програми використання відходів виробництва та споживання (на період до 2005 року), розробці проектів Програми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні, Концепції діяльності у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення на території України, Концепції Програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи тощо.

Список використаних джерел:

1. Щедровицкий Г.П. Философия. Наука. Методология / Редакторы составители А.А. Пископпель, В.Р. Ракитянский, Л.П. Щедровицкий. - М.: Шк.Культ.Политики, 1997. - 656 с.
2. Ришар Ж.Ф. Ментальная активность: Понимание, рассуждение, нахождение решений / Сокр. пер. с франц. Т.А. Ребеко.- М.: Изд-во Ин-та психол. РАН, 1998. - 232 с.
3. Стратегическое управление в муниципальном управлении. Введение в предмет. Учебное пособие для муниципальных управляющих // Составление и редакция: А.Е. Балабанов, О.И. Генисаретский. Серия "Библиотека местного самоуправления". - Вып. 19. - М.: Московский общественный фонд. - 2000. - 292 с.
4. Тоффлер А. Футурошок. - СПб.: Лань, 1997. - 464 с.
5. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
6. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 135-170.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.

1.12. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах

Постановка проблеми. Такі соціальні системи як держава, регіон, галузь, місто, територіальна громада є багато параметричними та дисипативними, що суттєво ускладнює розуміння процесів, які в них відбуваються, а, відтак, й управління ними. Класичним підходом до їх аналізу та синтезу є спрощення уявлення про такі системи шляхом їх моделювання. Однією з таких моделей, найбільш відомою та доступною для аналізу та синтезу, є модель циклу управління.

Метою даної статті є обґрунтування методологічного підходу до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах шляхом виявлення та аналізу найбільш загальних чинників впливу на них.

Аналіз наукового доробку. В роботі [1] запропоновано підхід до трактування процесів самоорганізації в соціальних системах як упорядкування динамічного хаосу, що утворюється внаслідок безперервного виконання численних циклів управління. В даній статті він отримав розвиток шляхом виявлення та аналізу чинників впливу на процеси самоорганізації на рівні окремих циклів управління та обґрунтування відповідного методологічного підходу.

Виклад основного матеріалу. Самоорганізація соціальних систем безпосередньо пов'язана з циклами управління ними. Процес циклу управління є таким, що повторюється (цикли змінюються один за іншим), безперервним (завершується один й починається інший цикл), стійким (схема циклу управління не змінюється), необхідним (немає іншого способу цілеспрямованого управління в соціальних системах), тобто таким, що має всі ознаки закономірності.

Ця закономірність фактично обумовлює синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос, а соціальна система внаслідок їх дії перетворюється на дисипативну, тобто таку, що постійно змінюється.

Формування та введення у дію стратегій, політик, програм розвитку дозволяє на певний, визначений цими документами період синхронізувати динаміку циклів управління, спрямувати різні галузі, сфери, території на їх узгоджену роботу у напрямку досягнення визначених загальних цілей держави.

При формуванні таких стратегій, політик, програм розвитку насамперед постає питання, які чинники впливу на соціальну систему є найбільш загальними та дієвими, а також як краще задіяти їх в процесах самоорганізації. Для відповіді на ці питання ще раз звернемося до моделі циклу управління. По-перше, будемо виходити з того, що внаслідок циклу управління в соціальній системі відбувається зміна її стану, що проявляється, насамперед, у зміні певних її показників. По-друге, за

основу візьмемо найпростішу і найвідомішу модель циклу управління, основними складовими якої є суб'єкт та об'єкт управління, впливи (організація прямого зв'язку суб'єкта з об'єктом управління) та моніторинг (організація зворотного зв'язку об'єкта з суб'єктом управління). По-третє, розглянемо цю модель через призму виділення найбільш загальних чинників впливу на процеси самоорганізації в соціальних системах, що забезпечуються циклами управління (див. рис. 1).



Рис. 1. Модель циклу управління з виділенням узагальнених чинників впливу на процеси самоорганізації

Такий методологічний підхід дозволяє виділити та віднести до зазначених чинників ідеї, технології, ресурси, менеджмент та виконання, а також у подальшому здійснювати аналіз реакції соціальних систем на найбільш поширені впливи, а відтак й процесів самоорганізації в них з використанням синтезованої моделі наведеної на рис. 2.

Звернемося до сутності виділених чинників впливу через відомі їх визначення. Ідея за визначенням, наданим у Вікіпедії, це форма духовно-пізнавального відображення певних закономірних зв'язків та відношень зовнішнього світу, спрямована на його перетворення. Під ресурсами прийнято розуміти все, що потрібно для задоволення потреб людини, в т.ч. природні і людські ресурси. Менеджмент розглядається як процес управління, що складається з виконання загальних управлінських функцій планування, організації, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації та контролю, та здійснюється з метою координації людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань. За

більш широкого тлумачення це спосіб, манера спілкування з людьми; влада та мистецтво управління; особливого роду вміння та адміністративні навички. У поняття «виконання» закладено зміст дії із здійснення, приведення в життя накресленого, дорученого, необхідного [2].

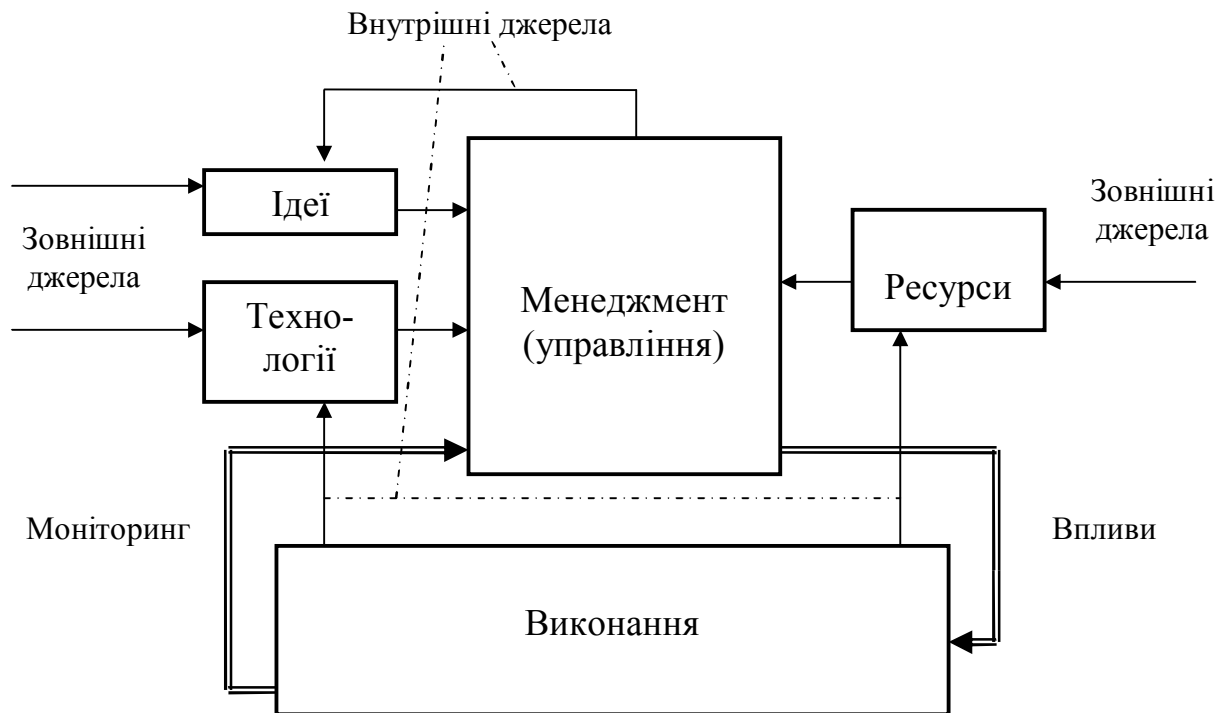


Рис. 2. Модель узагальнених чинників впливу на процеси самоорганізації в соціальних системах

Технологію у сучасному широкому значенні правомірно розуміти як цілеспрямоване системне використання будь-яких видів організованого наукового знання для досягнення самих різних практичних цілей, що дозволяє говорити не тільки про технологію виробництва, а і про технологію діяльності установи, технологію управління окремими сторонами суспільного життя або усього суспільства в цілому [3-5].

Ідеї, технології та ресурси щодо складових циклу управління можуть бути як зовнішніми, тобто такими, що утворюються поза діяльності суб'єкту та об'єкту управління, так і внутрішніми, тобто такими, що утворюються в межах діяльності суб'єкту та об'єкту управління. В той час, як менеджмент та виконання є внутрішніми елементами цієї моделі.

Таким чином, маємо п'ять найбільш загальних чинників впливу, комбінація яких визначає стан самоорганізації соціальних систем. Це дозволяє запропонувати загальний методологічний підхід до аналізу станів самоорганізації в соціальній системі, сутність якого полягає у виділенні та аналізі рівнів впливу на неї зазначених чинників, а саме, ідей, технологій,

ресурсів, менеджменту й виконання, а також у визначенні та оцінюванні відповідного стану її самоорганізації.

Філософія цього підходу полягає у наступному: якщо застосовано вдалі ідеї (сучасні, ефективні, такі, що реалізуються та добре сприймаються й підтримуються виконавцями), якщо маємо доступні добрі технології (перспективні, інноваційні, ефективні, доступні, ресурсо- та енергозберігаючі), є наявні потрібні ресурси (фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні, час), якщо застосовано якісний та результативний менеджмент (плановий – цілепокладання, програмування, проектування; організаційний – структурний, субординаційний та координаційний, управління персоналом; мотиваційний – процесний та поведінковий; контролюючий – фінансовий, адміністративний, функціональний, аудиторський, експертний, попередній, проміжний, заключний; комунікаційний – інформаційний, консалтинговий; прийняття управлінських рішень – виявлення та аналіз проблемних ситуацій, встановлення критеріїв вибору та обмежень, розроблення альтернатив, оцінювання альтернатив за обраними критеріями та обмеженнями, вибір найкращої з них), якщо забезпечено бездоганне виконання (за термінами, за якістю, за ефективністю, за економічністю, за результативністю, за політичною, адміністративною та функціонально-технологічною здійсненністю), то внаслідок цього соціальною системою досягається високий рівень стану самоорганізації. На рівні держави це є запорукою успішного досягнення поставлених стратегічних, оперативних або тактичних завдань розвитку в обраному напрямку (покращення політичної ситуації, соціально-економічних показників, екологічного стану, переходу на новий, більш високий рівень суспільної культури – політичної, економічної, соціальної, екологічної, духовної, технологічної, інформаційної та ін.).

Якщо будь-який з зазначених чинників впливу має негатив, то це порушує наведену логіку ідеального успішного розвитку й може призвести до погіршення або навіть порушення процесів самоорганізації, що проявляється у переході до нижчих рівнів станів самоорганізації соціальної системи.

Розглянемо деякі з можливих типових ситуацій.

Ситуація 1. Невдалі ідеї. Призводить до ідеологічного відставання від інших соціальних систем, гальмування розвитку, не результативних витрат ресурсів.

Ситуація 2. Невдалі технології. Призводить до технологічного відставання соціальної системи.

Ситуація 3. Нестача ресурсів. Призводить до не реалізації або часткової реалізації обраної ідеї, відповідно до якої поставлені цілі. Часто до цього призводить постановка завищених цілей, які не забезпеченні необхідними ресурсами. Саме тому у сучасному менеджменті передових

країн світу обов'язковою умовою є забезпечення всіх завдань необхідними ресурсами.

Ситуація 4. Поганий менеджмент. Призводить до гальмування застосування передових ідей та технологій, нераціональних витрат ресурсів.

Ситуація 5. Погане виконання. Призводить до дискредитації непоганих ідей та застосування передових технологій, нераціональних витрат ресурсів, зведення на внівець зусиль менеджменту.

На практиці часто маємо одночасне виникнення різних з зазначених ситуацій. Шляхом виділення всіх можливих таких ситуацій через розгляд можливих комбінацій загальних чинників впливу можна сформувати ситуаційне проблемне поле самоорганізації соціальних систем та використовувати його для оцінювання станів таких систем. Зокрема, на основі періодичного проведення (наприклад, щорічного, поквартального, щомісячного) оцінювання таких станів й використання їх результатів для прогнозів розвитку соціальних систем.

Якщо застосувати зазначений підхід до кризових ситуацій в соціальних системах, то можна говорити про кризу ідей, кризу технологій, ресурсну кризу, кризу менеджменту та кризу виконання, а також системну кризу, що має ознаки кількох з зазначених криз. Наприклад, якщо йдеться про сучасну ситуацію в країнах Європейського Союзу, то можна говорити, що до ознак кризи ідей, які спостерігалися там в останні роки, ще додалися й ознаки кризи ресурсів, викликані нераціональним менеджментом у низці країн старого світу (Греція, Італія, Португалія, Іспанія). Для сучасної Російської Федерації характерні ознаки кризи виконання та регіонального менеджменту. В Україні, на нашу думку, мають місце ознаки кризи технологій та ресурсної кризи.

Будь-яку діяльність в соціальних системах (політичну, економічну, соціальну, гуманітарну, екологічну, державно-управлінську, місцеве самоврядування) можна розглядати в контексті наявності ознак зазначених вище криз.

В залежності від проявів ознак видів криз та їх характеру (тривалість, масштабність, терміновість вирішення, ресурсо- та енерговитратність тощо) слід сформувати систему (програму, план, проект) заходів з їх подолання, попередження або зменшення негативних наслідків.

Важливою умовою ефективного практичного застосування запропонованого підходу фактично є вирішення питання визначення рівня впливу зазначених чинників. Це питання не просте, оскільки такі чинники як ідеї та менеджмент мають переважно якісний характер. Технології, ресурси та виконання можуть оцінюватися як якісно, так і кількісно. Для оцінювання рівня впливу зазначених чинників найбільш доступним є отримання оцінок фахівців-експертів з тих видів діяльності, які притаманні

соціальної системі, що досліджується.

Розглядаючи ідеї, що на сьогодні відповідають потребам соціальної практики, слід, в першу чергу, зазначити кілька новітніх моделей-підходів сучасного управління суспільним розвитком, серед яких можна зазначити синергетичний, глобалізаційний, що охоплює ціннісний, екологічний, консенсусний та інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний підходи, підхід нове державне управління, підхід «Good Governance» [6, 7].

За синергетичного підходу суспільство розглядається як дисипативна система, рух якої до певних стійких станів визначається її можливостями самоорганізації, якістю систем управління, що обирають шляхи подальшого розвитку на переломних моментах (точках біфуркації). Саме тому ефективний суспільний розвиток можливий лише за умов успішного, високопрофесійного управління.

Глобалізаційний підхід передбачає посилення взаємозв'язку і взаємозалежності різноманітних явищ і процесів у світі, що вимагає врахування їх наслідків, та базується на поєднанні кількох принципів, дуже важливих для сучасного суспільного розвитку, а саме: зростання пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів у системі орієнтирів взаємовідносин між країнами та народами (ціннісний підхід); забезпечення збереження природних ресурсів, формування суспільства стійкого розвитку, в якому оптимально з точки зору людини поєднувалися б економічні, екологічні та соціальні чинники (екологічний підхід); прагнення до мирного розв'язання будь-яких світових (міжнаціональних, регіональних, локальних) конфліктів, обмеження поширення ядерної та іншої зброї масового ураження (консенсусний підхід); інтеграція держав, їх економіки та культури, співробітництво країн та народів (інтеграційний підхід).

Інформаційно-інноваційний підхід до управління суспільним розвитком виходить з реальної ситуації переходу до постіндустріального суспільства послуг та знань, а у подальшій перспективі, по мірі зростання частки інформаційних послуг, до його найбільш розвиненої стадії – інформаційного суспільства. За відомим висловом американського соціолога Д.Белла, це перетворення нової інтелектуальної технології в ключовий інструмент аналізу та теорії прийняття рішень. У постіндустріальному суспільстві національні інформаційні ресурси безумовно є найбільшим джерелом багатства.

У сучасному світі відбувається швидке становлення постіндустріального інформаційного суспільства. Фактично цей процес можна визначити як інформаційну революцію, коли знання та інформаційні послуги стають основним товаром. Це особливо важливо для управління, оскільки сам процес управління є процесом отримання інформації, її накопичення, збереження, обробки, трансформації, передачі,

тобто роботи з інформацією й формування нової інформації у вигляді управлінських рішень і впливів. Самі управлінські технології фактично є інформаційними й складаються зі спеціальних, проблемно-орієнтованих способів роботи з інформацією, та з універсальних інформаційних технологій. Використання управлінських технологій, у свою чергу, постійно потребує постійного вдосконалення останніх й, цим самим, сприяє їх розвитку.

Реалізація інноваційної моделі розвитку країни передбачає необхідність зростання і підвищення ефективності регуляторної функції держави стосовно науки, технологій та інформації. Участь держави в організації науково-технологічної та інноваційної діяльності посилюється у міру зростання науково-технічного потенціалу країни та підвищення його ролі й внеску у розвиток суспільства. Серед пріоритетів більшості передових країн в тій чи іншій формі можна зустріти і розробку нових матеріалів, і дослідження проблем енергетики та збереження природного середовища, і розробку та впровадження новітніх інформаційних технологій.

Корпоративний підхід є перспективним варіантом сучасної суспільної доктрини. Він розуміється як спосіб організації суспільного життя таким чином, що не тільки центр ініціює розвиток, а й органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, господарські суб'єкти, безпосередньо територіальні громади, населення активно залучаються до суспільного життя. Такий підхід заснований на принципах спільного володіння та розпорядження корпоративною власністю, реального місцевого самоуправління, договірних відносин між центральною та місцевою владою, партнерства, відродження духовності та культури, делегування центром на місця прав розпорядження ресурсами.

Соціальний підхід виходить з того, що не політика та економіка є головною метою розвитку суспільства й умовою підтримки його рівноваги, а постійне підвищення якості життя його членів, неперервне удосконалення способу їх життя. Виходячи з цього, розвинені країни прийшли до побудови соціальних держав, формування соціально-орієнтованих ринків, до соціального партнерства. Такий шлях обрано й Україною.

Модель-підхід «Нове державне управління» – це інноваційний підхід при проведенні адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу з акцентом на результат й такими ознаками, визначеними американським вченим Д.Бостоном: наголос не на формулюванні державної політики, а на управлінні, управлінських навичках; перехід від контролю за ресурсами, процедурами й правилами до кількісних індикаторів кінцевих результатів і продуктивності; спрощення управлінського контролю у поєднанні з розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності; спрощення складних бюрократичних процедур; перевага контрактам і конкурентності

в громадських послугах; копіювання певних управлінських методів приватного сектору, зокрема підписання короткотермінових трудових угод та угод, що залежать від результатів виконаної роботи, розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати, що залежить від результатів роботи; розвиток управлінських інформаційних систем й більша турбота про підтримання репутації організації; перевага матеріальних стимулів; наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи.

Модель-підхід «Good Governance» (добре управління) запропонований в 1997 р. у документах Програми розвитку ООН. Основними цілями «доброго державного управління» є ефективність та демократичність, а основними напрямками досягнення демократичності обрано: поділ влади, народовладдя, виборність й змінюваність вищих посадових осіб, підзвітність інститутів виконавчої влади, верховенство закону, політичний плюралізм, інклюзивність (участь) й прозорість (прозорість), партисипативність (залучення громадян та організацій до процесу планування та прийняття рішень органами влади та управління), незалежність засобів масової інформації, демократичний характер. Одночасно, ефективність управління у цій моделі-підході розглядається як досягнення цілей у встановлений термін і з мінімальними витратами суспільних ресурсів [7, 8]. На сьогодні державне управління розвинених країн світу базується на засадах саме моделі-підходу «Good Governance», яка прийшла на зміну моделі «державного менеджменту».

При розгляді зазначених моделей-підходів у поєднанні з системним, ситуаційним та якісним підходами фактично йдеться про інноваційну методологічну парадигму сучасного суспільного управління, яка зосереджує суспільну діяльність на інноваційних процесах і технологіях розвитку та відсуває на другий план історично-формаційну парадигму. Реалізація зазначених підходів у суспільній практиці, насамперед, проявляється в комунікативній та управлінській діяльності різностатутних та різнорівневих суб'єктів суспільного управління, серед яких найбільш суттєву роль відіграють суб'єкти політичного управління державою, суб'єкти державного управління та суб'єкти громадянського суспільства.

Застосування цих моделей-підходів у менеджменті, насамперед державному, муніципальному, публічному, посилюється засобами системного та ситуаційного підходів, а також наукового обґрунтування, випереджаючого управління, стратегічного планування, аналізу політики, управління якістю, електронного врядування, системи «одного вікна», адміністративної культури тощо.

Адміністративна культура може виступати як інтегральний показник рівня менеджменту. Враховуючи відомі дослідження з цього питання, вважаємо можливим виділити певний варіант її моделі, до компонентів

якої віднесено наступні [9]: наявність і дотримання системи адміністративних цінностей організації, норм поведінки; розвиненість нормативно-правової бази організації; досконалість організаційної структури; наявність засобів, способів, традицій взаємодії співробітників в процесі спільної діяльності; висока якість роботи з персоналом; наявність ефективних управлінських технологій; створення належних умов для становлення і розвитку організаційних відносин; розвиток між організаційних комунікацій; висока якість надання послуг споживачам.

Дану модель можна розглядати як вектор адміністративно-культурних вимог до діяльності керівника взагалі, й, зокрема, в органах державного та муніципального управління. Оцінюючи на реальному соціумі кожен з наведених складових адміністративної культури, можна отримати конкретну модель управлінської культури в певній організації, органі влади й надалі використовувати отримані результати для порівняння з іншими організаціями, органами державної влади.

Висновки. Запропоновано та обґрунтовано загальний методологічний підхід до аналізу станів самоорганізації в соціальній системі, сутність якого полягає у виділенні та аналізі рівнів впливу на неї зазначених чинників, а саме, ідей, технологій, ресурсів, менеджменту й виконання, а також у визначенні та оцінюванні відповідного стану її самоорганізації. Розглянуто деякі з можливих типових ситуацій, що виникають внаслідок невеликого впливу на самоорганізацію соціальної системи зазначених зовнішніх та внутрішніх чинників. Як мережеві стани такого впливу зазначені кризи ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання, а також системні кризи на їх основі. В контексті розгляду ідей наведено новітні моделі-підходи сучасного управління суспільним розвитком та менеджменту.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 71-73.
2. Ідея. Стаття у Вікіпедії [Електроний ресурс], режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%B4%D0%B5%D1%8F>.
3. Шевченко В. Н. Философские предпосылки комплексного анализа научно-технической революции. / В. Н. Шевченко // НТР. Общетеоретические проблемы. - М. : Наука, 1976. - С.117-123.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : Моногр. / В. Д. Бакуменко // - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С.156.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 704.
6. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 187-190..

7. Саханова А. Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance» : пример Японии как перспектива для стран СНГ / А. Н. Саханова // Менеджмент в России и за рубежом, №1, 2004. - [Электронный ресурс], режим доступа : <http://www.dis.ru/manag/arhiv/2004/1/4.html>.
8. Башкатов В. М. Місія державного управління та моделі демократичних змін в умовах транзитарної демократії / В. М. Башкатов // Вісник АМУ. - 2008. - № 4. – С.136-142.
9. Бакуменко В.Д. Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження) / В. Д. Бакуменко, Ю. Г., О. П. Губа, Ю. Г. Кальниш, // Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентіві України : Одеський регіон. ін-т держав. упр.- 2004. - № 3 (19). - С. 4-12.

1.13. Чинник самоорганізаційної спроможності розвитку соціальної системи та його врахування в процесах управління

Постановка проблеми. Застосування синергетичного підходу в дослідженнях державного управління є вимогою часу, що обумовлено дисипативним характером самоорганізації в ньому. Реальна складність сучасних представлень синергетичного підходу стримує розвиток вітчизняних наукових розробок щодо застосування цього підходу до вирішення проблем та проблемних ситуацій державного управління. Окремі публікації, на жаль, ще не додають ради у цьому питанні, а, скоріше, відбивають бажання працювати у цьому напрямку. Наука і практика потребують простих і зрозумілих синергетичних концепцій, що можуть бути успішними й дороговказами, й засобами прискорення розвитку соціальних систем.

Метою даної статті є спроба надати бачення такої концепції шляхом введення у науковий обіг чиннику самоорганізаційної спроможності розвитку та висвітлення підходів до його врахування в процесах управління в соціальних системах.

Аналіз наукового доробку. В роботі [1] запропоновано підхід до трактування процесів самоорганізації в соціальних системах як упорядкування динамічного хаосу, що утворюється внаслідок безперервного виконання численних циклів управління, а в роботах [2, 3] - методологічний підхід до аналізу таких процесів шляхом виявлення та аналізу найбільш загальних чинників впливу на них. В даній статті ці обидва підходи отримали розвиток шляхом введення у науковий обіг чиннику самоорганізаційної спроможності розвитку та його врахування в процесах управління.

Виклад основного матеріалу. Розвиток та самоорганізація соціальних систем – це поняття, що нерозривно поєднані. Але постає питання, саме яким чином? Для відповіді на нього розглянемо ці поняття детальніше.

Як відомо, розвиток є незворотною (на відміну від циклічності функціонування), спрямованою (для забезпечення єдиної, внутрішньо взаємозалежної лінії), закономірною (на відміну від випадкових процесів) зміною об'єктів, у результаті якої виникає новий якісний стан об'єкта, його складу або структури. Тільки одночасна наявність всіх трьох зазначених властивостей виділяє процеси розвитку серед інших змін [4].

Самоорганізація ж, за визначенням Г.Хакена, є процесом упорядкування (просторового, тимчасового або просторово-часового) у відкритій системі за рахунок узгодженої взаємодії безлічі її складових елементів [5].

У соціальних системах, які є відкритими, таку безліч складових елементів утворюють цикли управління, що фактично обумовлюють

синергетику соціального управління. Безліч та несинхронізованість циклів управління утворює динамічний хаос, а соціальна система внаслідок їх дії перетворюється на дисипативну, тобто таку, що постійно спонтанно змінюється.

При певних обставинах така самоорганізація, що отримала назву дисипативної, призводить до незворотної, спрямованої, закономірної зміни упорядкованих станів соціальної системи, яку можна охарактеризувати як розвиток.

Виникає питання, що є тим керуючим параметром (чинником), при якому соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан, та про яке його критичне значення йдеться при цьому. Визначимо цей параметр як самоорганізаційну спроможність розвитку. Тобто, самоорганізаційна спроможність розвитку є тим керуючим параметром (чинником), при критичних значеннях якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан. Враховуючи попередні напрацювання авторів, які виділили наявність закономірності циклічності в управлінні [1] та загальні чинники впливу на процеси самоорганізації в соціальній системі [2, 3], самоорганізаційну спроможність розвитку можна визначити як керуючий параметр (чинник), який є інтеграційним проявом дії загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, в тому числі ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання, при критичному значенні якого соціальна система спонтанно переходить у новий упорядкований стан.

Таким чином, розвиток можна розглядати як незворотну, спрямовану, закономірну зміну упорядкованих станів соціальної системи, що забезпечується наявністю її самоорганізаційної спроможності розвитку внаслідок досягнення критично-достатньої інтеграції ідей (І), технологій (Т), ресурсів (Р), менеджменту (М) та виконання (В).

Кожний з цих чинників фактично задає свій напрям впливу на формування самоорганізаційної спроможності розвитку, а саме: ідеологічний (ІН), технологічний (ТН), ресурсний (РН), менеджерський (суб'єктно-діяльнісний) (МН) та виконавчий (об'єктно-діяльнісний) (ВН). Ці напрями можна поєднати у вектор, який назовемо як вектор впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку (ВВССР).

$$\text{ВВССР} = \begin{pmatrix} \text{ІН} \\ \text{ТН} \\ \text{РН} \\ \text{МН} \\ \text{ВН} \end{pmatrix} \quad (1)$$

Коли йдеться про розвиток соціальної системи, то розглядаються дві форми його прояву. Перша – це екстенсивний розвиток, що являє собою спосіб збільшення результатів діяльності соціальної системи внаслідок їх кількісного приросту, зокрема за рахунок розширення простору. Друга – інтенсивний розвиток, як спосіб збільшення результатів діяльності соціальної системи внаслідок якісного вдосконалення всіх її елементів. Ці форми можна спрощено відобразити за допомогою загальних чинників впливу на процеси самоорганізації, в тому числі ідей (І), технологій (Т), ресурсів (Р), менеджменту (М) та виконання (В), шляхом виділення таких формул.

Формула екстенсивного (індекс «е») розвитку соціальної системи (ЕРСС):

$$ЕРСС = I_e + T_e + P_e + M_e + V_e \quad (2)$$

Формула інтенсивного (індекс «я») розвитку соціальної системи (ІРСС):

$$ІРСС = I_y + T_y + P_y + M_y + V_y. \quad (3)$$

Якщо екстенсивний розвиток соціальної системи проявляється, здебільшого, за рахунок збільшення ресурсів, покращення кількісних показників менеджменту та виконання (виробництва товарів та послуг), то інтенсивний розвиток відбувається, переважно, за рахунок появи нових ідей, технологій та підвищення якості (ефективності, результативності, економічності) задіяння ресурсів, здійснення менеджменту та виконання.

Оскільки розвиток соціальних систем завжди розглядається у певному часовому вимірі (індекс «ч») та проявляється в інтеграції складових екстенсивного та інтенсивного розвитку, то, в цілому, розвиток соціальної системи (РСС) можна відобразити таким чином:

$$РСС_ч = ЕРСС_ч + ІРСС_ч.$$

Що дає введення поняття самоорганізаційної спроможності розвитку управлінню: практику і досліднику?

Насамперед, йдеться про принципову зміну підходу до підготовки політичних рішень (стратегій, політик, концепцій, бюджету тощо). Системність таких рішень має забезпечуватися в контексті досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку внаслідок досягнення критично-достатньої інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання. Іншими словами, йдеться про формування такого вектору впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку об'єкта управління, який її забезпечує.

У чому переваги такого підходу:

– має об'єктивний характер, оскільки спирається на

дисипативний характер самоорганізації соціальних систем;

- надає просте загальне уявлення про основні чинники впливу на дисипативну синергетику соціальної системи, що є дуже важливим для вибору шляхів подальшого аналізу та синтезу цієї системи;

- спрощує і технологізує застосування синергетичного, системного та ситуаційного підходів до соціальних систем, оскільки пропонує лише п'ять основних чинників впливу на самоорганізаційну спроможність їх розвитку. Про те, наскільки це важливо, вказує приклад запровадження американськими вченими М. Х. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі простої, зрозумілої моделі менеджменту (управлінські функції планування, організації, мотивації, контролю та пов'язуючі їх процеси прийняття управлінських рішень та комунікації), яка зараз набула характеру сучасної класики менеджменту [6];

- дозволяє за кожним напрямом вектору впливу на самоорганізаційну спроможність розвитку об'єкта управління структурувати проблеми, цілі, завдання з використанням як цього вектору (для ідеологічного, технологічного напрямів), так і інших поширених моделей, зокрема зазначеної вище моделі менеджменту для менеджерського (суб'єктно-діяльнісного) напрямку, різних моделей представлення діяльності для виконавчого (об'єктно-діяльнісного) напрямку, різних моделей представлення ресурсного забезпечення (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) для ресурсного напрямку;

- доступне для розуміння будь-якому управлінцю, державному службовцю, посадовій особі місцевого самоврядування, що відкриває нові можливості для їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації та перенесення здобутків науки синергетики у практику публічного управління.

В чому обмеження такого підходу:

- його застосування не замінює, а, відтак, й не виключає використання в управлінському процесі звичних управлінських технологій структурування проблем, цілей, завдань, оскільки він спрощує на першому етапі аналізу уявлення про проблемні сфери соціальних систем, але не спрощує управлінську працю з синтезу критично-достатньої для розвитку інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту та виконання.

Розглянемо детальніше можливості застосування проголошеного підходу при підготовці найбільш поширених управлінських рішень.

На рис. 1 наведена спрощена технологічна схема розробки концепцій, а на рис. 2 технологічна схема розробки стратегій, в основу яких покладено принцип забезпечення самоорганізаційної спроможності розвитку.

Цей принцип було визначено шляхом аналізу циклів управління як елементів дисипативної самоорганізації в соціальних системах та виділення чинників впливу в них.

Чинник впливу «Виконання» відображує та характеризує діяльність об'єкта управління, тобто ту суспільну діяльність (сферу, галузь, вид), управління якою здійснюється.

Чинник впливу «Менеджмент» відображує та характеризує діяльність суб'єкта управління, тобто управлінську діяльність щодо обраного об'єкта управління.

Чинник впливу «Ресурси» відображує та характеризує відновлювальну діяльність щодо суб'єкта та об'єкта управління, тобто фінансову, матеріально-технічну, кадрову та інформаційну діяльність з забезпечення та підтримки процесів самоорганізації.

Чинник впливу «Ідеї» забезпечує постановку нових перспективних завдань розвитку соціальної системи, а чинник впливу «Технології» забезпечує діалектичний зв'язок теорії та практики від ідей до їх реалізації, надаючи практичні способи, важелі, засоби та інструменти перетворення задумів у конкретні результати.

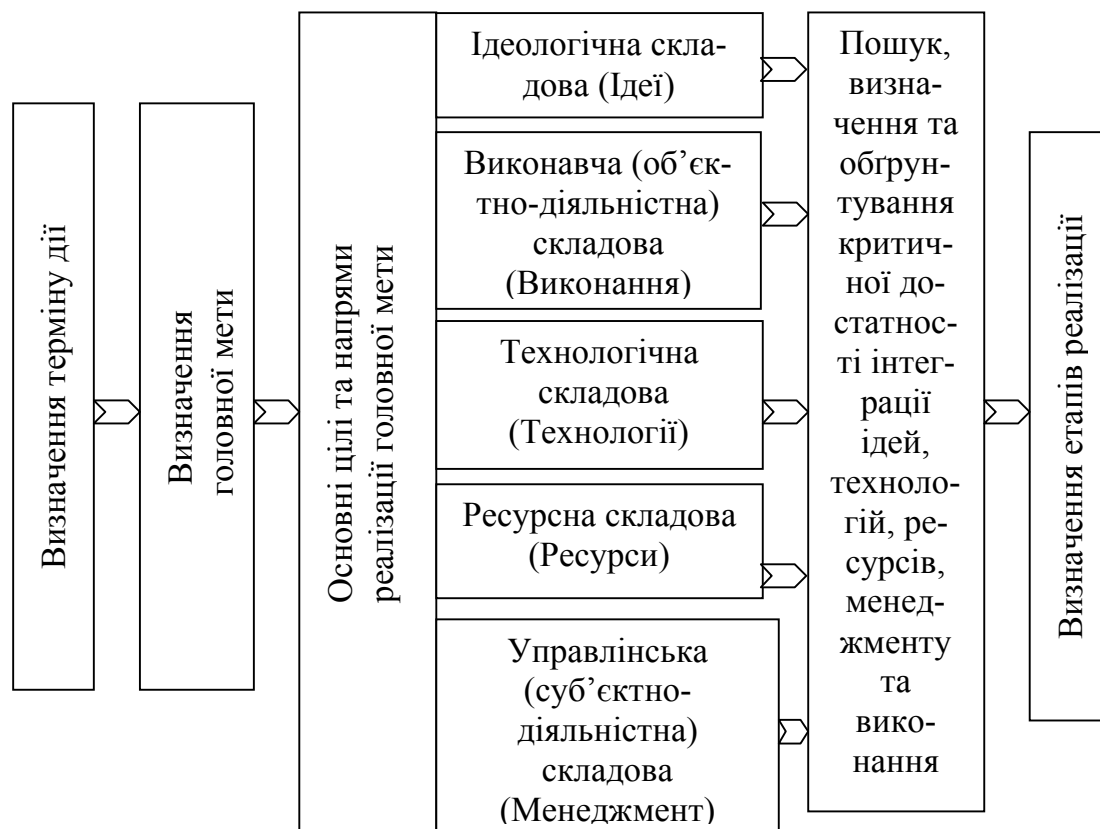


Рис. 1. Спрощена технологічна схема розробки концепцій за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку

Безумовно, центральним пунктом концепції, основним напрямом реалізації головної її мети є чинник впливу «Виконання», оскільки він представляє діяльність об'єкта управління. Всі інші чинники впливу, що

інтегрують самоорганізаційну спроможність розвитку, є такими, що забезпечують досягнення необхідного значення чинника впливу «Виконання». Й це необхідно завжди чітко розуміти при розробці як концепцій, так і стратегій, бюджету тощо.

Концепції використовуються або як самостійний документ, що проголошує головну мету та основні напрями певної діяльності на визначений термін з зазначенням етапів її реалізації, або як документ, що передуює розробці законів, стратегій, національних проектів, програм, проектів, визначаючи їх призначення, основні ідеї, головну мету та цілі.

Якщо йдеться про концепцію (або концепції) діяльності суб'єкта державного управління, то схема на рис. 1 буде зорієнтована на державно-управлінську діяльність (див. рис. 2). Тоді на перший план виходить чинник впливу «Державне управління», що відображає діяльність цього суб'єкта та її результати.

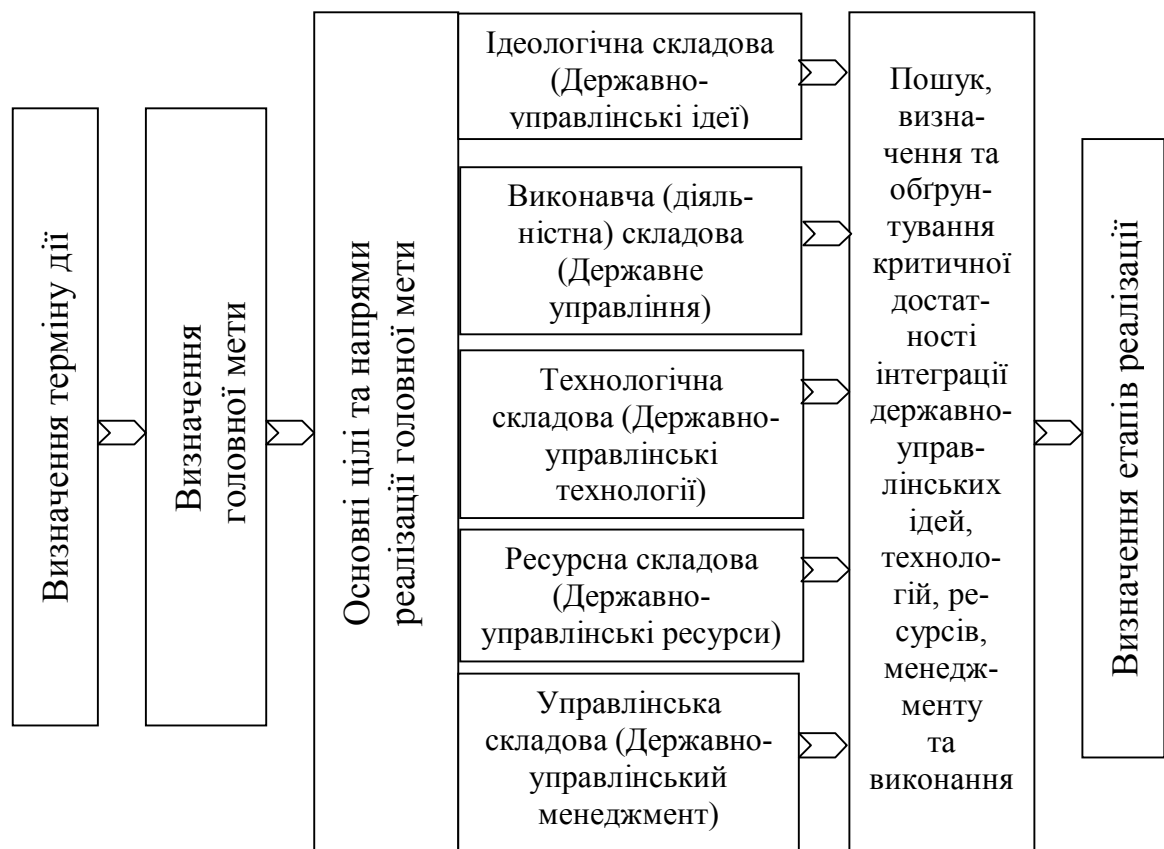


Рис. 2. Спрощена технологічна схема розробки концепції діяльності суб'єкта державного управління за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку

Чинник впливу «Державно-управлінський менеджмент» відображає забезпечення виконання функцій державного управління.

Чинник впливу «Державно-управлінські ресурси» відображає забезпечення державного управління фінансами, матеріалами, необхідною

організаційною та комп'ютерною технікою, кадрами, інформацією, документацією тощо.

Чинник впливу «Державно-управлінські ідеї» покликаний надавати державному управлінню випереджаючого та науково-обґрунтованого характеру.

Чинник впливу «Державно-управлінські технології» призначений для надання державному управлінню дієвості, здійсненності, ефективності, результативності, якості завдяки матеріалізації управлінських ідей в управлінській діяльності.

У системі державного управління на вищому та центральному рівні чинник впливу «Державно-управлінські ідеї», насамперед, відображує державно-політичне управління, а чинник впливу «Державно-управлінський менеджмент» - державну політику та державно-адміністративне управління (державний менеджмент).

Стратегія являє собою загальний, не деталізований план певної діяльності, який охоплює тривалий період, спосіб досягнення складної цілі [7]. Її розробка є центральним пунктом стратегічного управління.

Останнє, як визначено в Енциклопедичному словнику з державного управління, є особливим, відмінним від поточного, управлінням організацією на підставі стратегії, яке орієнтує всю діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та на внесення своєчасних змін для закріплення здатності організації до ефективного виконання своєї місії та забезпечення довгострокового виживання організації в мінливому середовищі [8].

На рис. 3 представлено авторське бачення технологічної схеми розробки стратегії діяльності суб'єкта державного управління за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку.

В стратегічному управлінні важливим складовим елементом є аналіз та оцінка середовища за методологією SWOT-аналізу, яка передбачає з'ясування можливостей та загроз оточення об'єкта управління, а також виявлення його сильних (переваги та ключові фактори успіху) і слабких (невикористання зовнішніх можливостей, незахищеність від загроз) сторін. На нашу думку, проведення такого аналізу також слід здійснювати за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку, а саме: розглядати ідеологічні, технологічні, ресурсні, менеджерські та виконавчі (діяльнісні) аспекти можливостей та загроз оточення, а також сильних і слабких сторін об'єкта управління.

Поширеним загальним способом вирішення проблем та завдань державного управління є програмно-цільовий підхід.

Його визначено в Енциклопедичному словнику з державного управління як найбільш поширений засіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм [8].

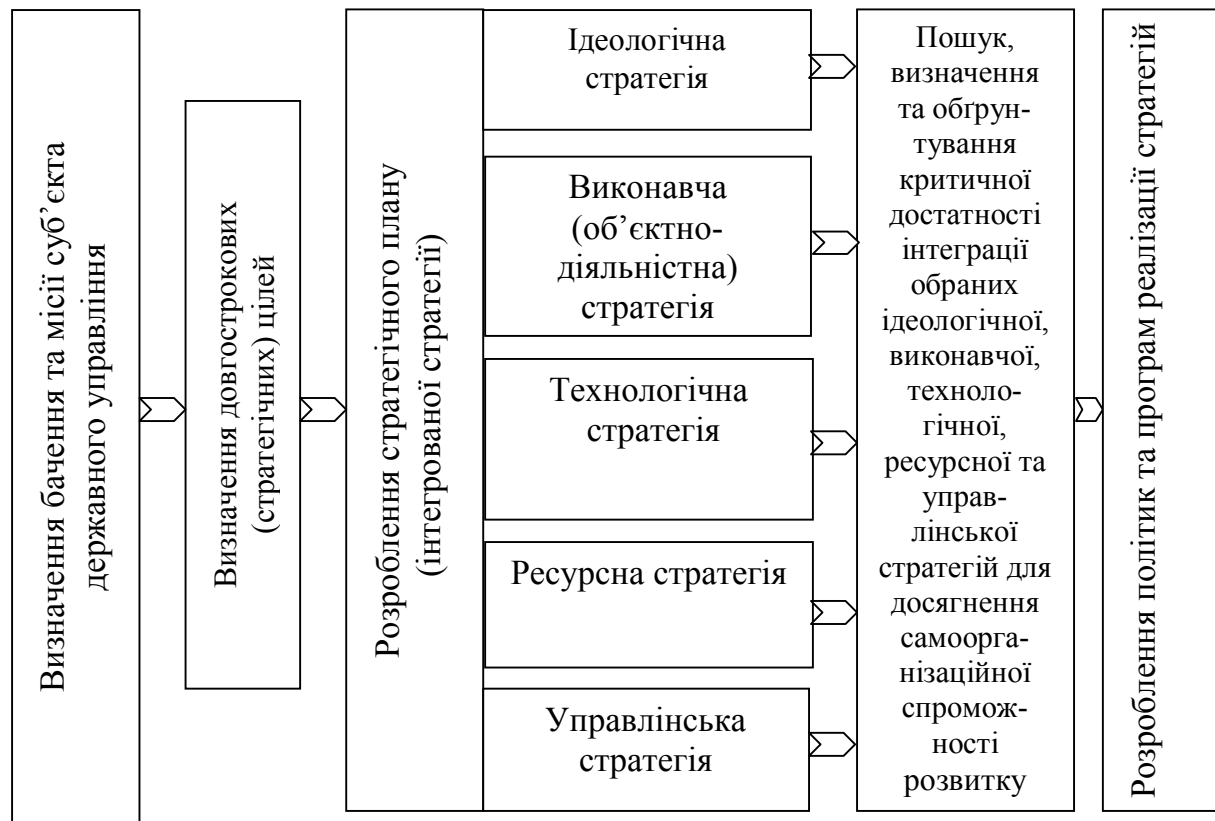


Рис. 3. Спрощена технологічна схема розробки стратегії діяльності суб'єкта державного управління за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку

На рис. 4 наведено спрощену технологічну схему програмно-цільового підходу на засадах досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку.

Саме пошук, визначення й обґрунтування критичної достатності інтеграції ідей, технологій, ресурсів, менеджменту (діяльності суб'єкта управління) та виконання (діяльності об'єкта управління) в кожній з ситуації, що виникають в процесі управління, при прийнятті різноманітних управлінських рішень є, на нашу думку, основним завданням управлінця, що й відображують наведені схеми розробки концепції, стратегії та програмно-цільового підходу (див. рис. 1 - 4).

Як показано на рис. 4, в спрощеній технологічній схемі програмно-цільового підходу на засадах досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку останнім блоком є визначення конкретних програм, проектів, заходів щодо реалізації під проблем. Цей блок реалізується з урахуванням результатів попереднього блоку, тобто врахуванням виділених ідеологічного, виконавчого (об'єктно-діялісного), технологічного, ресурсного та менеджерського векторів.

Реалізація ідеологічного вектору передбачає розроблення необхідних та можливих заходів, що стосуються загальної ідеології, технологічних, ресурсних, менеджерських та виконавських ідей розвитку.

Реалізація технологічного вектору передбачає розроблення необхідних та можливих заходів, що стосуються зміни технологічних укладів, ресурсних, менеджерських та виконавських технологій розвитку.

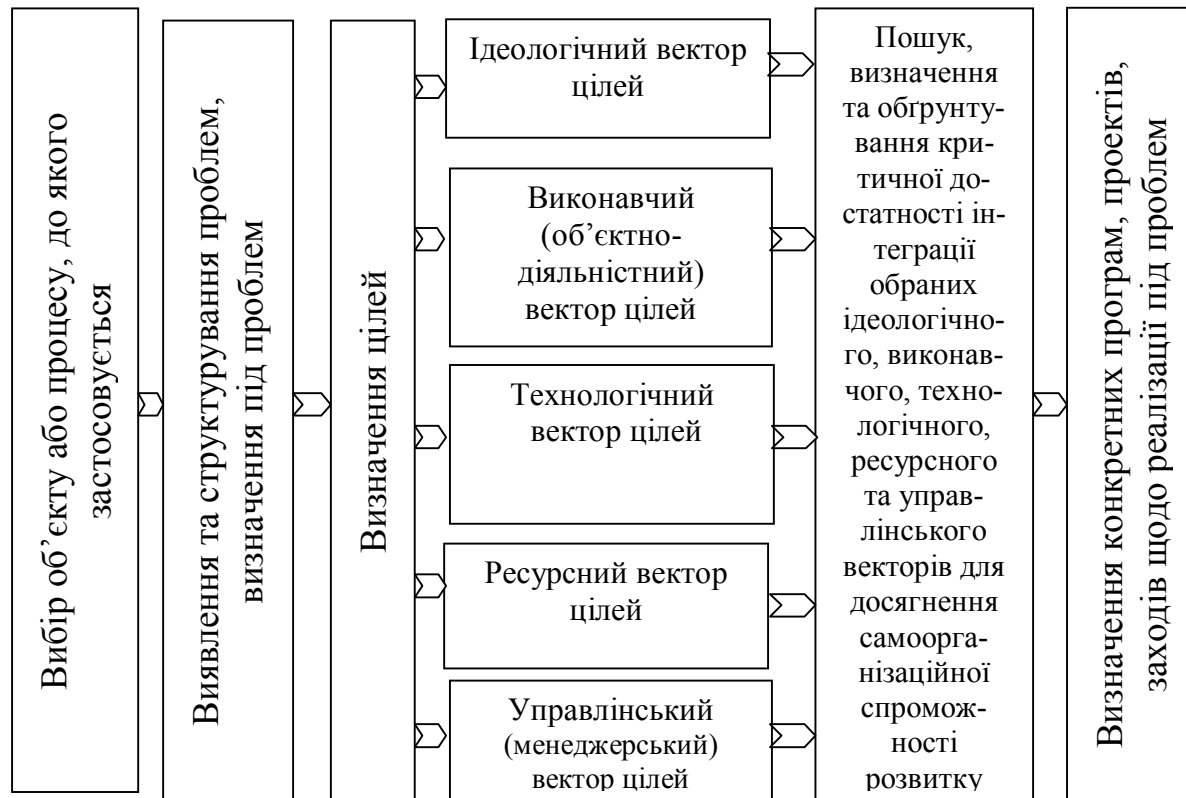


Рис. 4. Спрощена технологічна схема програмно-цільового підходу на засадах досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку

Реалізація ресурсного вектору передбачає розроблення необхідних та можливих заходів, що стосуються фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних ресурсів розвитку, ресурсів часу та простору, а також ресурсозбереження.

Реалізація менеджерського вектору передбачає розроблення необхідних та можливих заходів, що стосуються передбачення, прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття управлінських рішень. Для державного управління цей спектр заходів має доповнюватися заходами з правового та інституційного забезпечення розвитку.

Реалізація виконавського (діяльнісного) вектору передбачає розроблення необхідних та можливих заходів, що стосуються політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної діяльності, спрямованої

на розвиток. У свою чергу, при конкретизації напряму та виду діяльності спектр заходів має доповнюватися відповідними заходами. Наприклад, для економічної діяльності можуть це бути заходи щодо розвитку промисловості, аграрного сектору, інфраструктури, транспорту та ін. Для гуманітарної – з розвитку освіти, науки, спорту тощо.

Висновки. В статті запропоновано та обґрунтовано введення у науковий обіг чиннику самоорганізаційної спроможності розвитку та показано підходи до його врахування в процесах управління. Зокрема, наведено спрощені технологічні схеми розроблення концепції, стратегії, програмно-цільового підходу за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 71-73.
2. Бакуменко В. Д. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012.- вип. 3 (21). – С...
3. Бакуменко В.Д. Визначення базових чинників для дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова, С. В. Штурхецький // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (06.04.2012) / За заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка, Т.В.Іванової. Т.В.Іванової. – К.: ВПЦ Академії муніципального управління, у 2-х частинах, Ч.2, 2012. - С.....
4. Розвиток : визначення терміну. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] //. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA>.
5. Самоорганізація : визначення терміну. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] //. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
6. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури // Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
7. Стратегія : визначення терміну. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] //. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F>
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

1.14. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики

Постановка проблеми. Історія людства - це безперервний процес отримання нових знань, освоєння нових та удосконалення існуючих видів діяльності. У XX столітті цей процес набув особливо інтенсивного характеру, що призвело до появи нових галузей науки та видів діяльності, серед яких належне місце займає державне управління [1,2]. Відповідного розвитку набули теоретичні та методологічні розробки, спрямовані на розвиток нових підходів та ідей і їх впровадження в повсякденну практику. Були виділені і застосовані у науці і практиці сучасного управління ряду підходів [3-5], серед яких:

- * системний підхід, який передбачає розгляд будь-якого об'єкту як сукупності (системи) взаємозалежних елементів і на сьогодні є основним, базовим принципом побудови, функціонування та розвитку будь-яких об'єктів і систем, методологічною базою численних підходів та теорій;

- * інтеграційний підхід, який націлений на дослідження та посилення взаємозв'язків між окремими підсистемами та елементами системи; стадіями життєвого циклу об'єкта управління; рівнями управління по вертикалі; суб'єктами управління по горизонталі.

- * функціональний підхід, що передбачає розгляд потреб як сукупності функцій, необхідних для їх задоволення, і є альтернативою предметному підході, який передбачає розгляд і удосконалення існуючого об'єкту, що не дозволяє принципово покращити його структуру та принципи роботи;

- * комплексний підхід, який передбачає врахування різноманітних спеціальних аспектів систем управління (організаційних, економічних, соціальних, політичних тощо) та їх взаємозв'язку;

- * динамічний підхід, який передбачає розгляд об'єкту управління у діалектичному розвитку, з урахуванням причинно-слідчих зв'язків та проведенням ретроспективного і перспективного аналізу (прогнозу);

- * процесний підхід, який передбачає розгляд функцій управління як взаємозв'язаних, а процес управління як загальну суму всіх функцій, серію неперервних взаємопов'язаних дій;

- * ситуаційний підхід, який виходить з придатності, а відповідно і необхідності застосування різних методів управління в залежності від ситуації;

- * поведінчеський підхід, який орієнтований на підвищення ефективності систем управління за рахунок підвищення ефективності їх людських ресурсів і метою якого є допомога працівникам в усвідомленні власних можливостей та творчих здібностей;

- * адміністративний підхід, який передбачає регламентацію функцій, якості, витрат, довго тривалості, інших характеристик та

параметрів елементів системи управління, а також прав і обов'язків працівників в нормативних актах (наказах, розпорядженнях, вказівках, стандартах, інструкціях, положеннях);

- * кількісний підхід, який передбачає перехід від якісних до кількісних оцінок параметрів та характеристик об'єкту або процесу за допомогою математичних та статистичних методів, інженерних розрахунків, експертних оцінок тощо;

- * нормативний підхід, який передбачає встановлення нормативів управління по всіх підсистемах (цільовій, функціональній та забезпечуючій) системи управління.;

- * маркетинговий підхід, який орієнтований при вирішенні будь-яких управлінських задач на споживача, зокрема на підвищення якості об'єкта та економію ресурсів;

- * відтворювальний підхід, який передбачає постійне поновлення виробництва товару та надання послуг для задоволення потреб конкретного ринку з меншими сукупними витратами на одиницю корисного ефекту.

Виклад основного матеріалу. В даній роботі запропоновано загальний методологічний підхід, який базується на системному, інтеграційному, динамічному та комплексному підходах і передбачає розгляд 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 (стійких та впливових) взаємозв'язків між теорією та практикою у конкретних галузях, напрямках, видах діяльності з подальшою метою формування ефективних впливів на розвиток останніх та досягнення раціонального використання основних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних тощо) для вирішення виявлених проблем.

Сутність методологічного підходу. Методологічний апарат за даним підходом ґрунтується на системному аналізі та структурно-логічному моделюванні.

Напрямок, галузь, вид діяльності розглядаються як сукупність проблем структурного, функціонального, процесуального характеру або їх інтегрованих різновидів, а. будь-яка проблема діяльності - як система, що складається з підсистем: "теорія", "практика" та "система взаємозв'язків".

Вводиться до розгляду структурна модель проблеми діяльності, яка у найбільш узагальненому виді наведена на рис.1

Далі застосовується метод виділення системи суттєвих взаємозв'язків, який передбачає:

- * виділення та деталізацію підсистем теорії та практики;
- * визначення і 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;

- * визначення найбільш суттєвих взаємозв'язків.

Даний підхід передбачає наступний аналіз виділеної таким чином системи взаємозв'язків на предмет 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 удосконалення практики щодо даної проблеми діяльності;

- * виділення засобів впливу на підсистеми "теорія" та "практика" шляхом посилення взаємозв'язків;

- * формування механізмів реалізації напрямків розвитку теорії та удосконалення практики.



Рис. 1. Структурна модель проблеми діяльності як системи

Як один з результатів даного підходу можливе виявлення необхідності удосконалення (розвитку, посилення, підвищення ефективності) або принципового оновлення системи взаємозв'язків. В останньому випадку передбачається застосування методу синтезу.

Для напрямку, галузі, виду діяльності як сукупності проблем діяльності маємо аналогічну модель але утворену композицією (накладанням) моделей відповідних проблем.

При класичному розумінні понять "теорія" та "практика", чіткому їх розмежуванні для певних видів та проблем діяльності система взаємозв'язків між об'єктами, подіями і процесами підсистем теорії і практики, яка наведена на рис.1, має формально-логічний характер. Вона відображає наявність зв'язків, їх характер (постійні або тимчасові, детерміновані або імовірнісні та інші) і ступень кореляції.

На сучасному етапі розвитку науки і практики є ряд видів і проблем діяльності, для яких чітке розмежування понять теорії і практики та виділення відповідних підсистем є надто складним або практично неможливим завданням. У такому разі доцільно розширити тлумачення системи взаємозв'язків і перейти до розгляду моделі, що наведена на рис.2.

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.

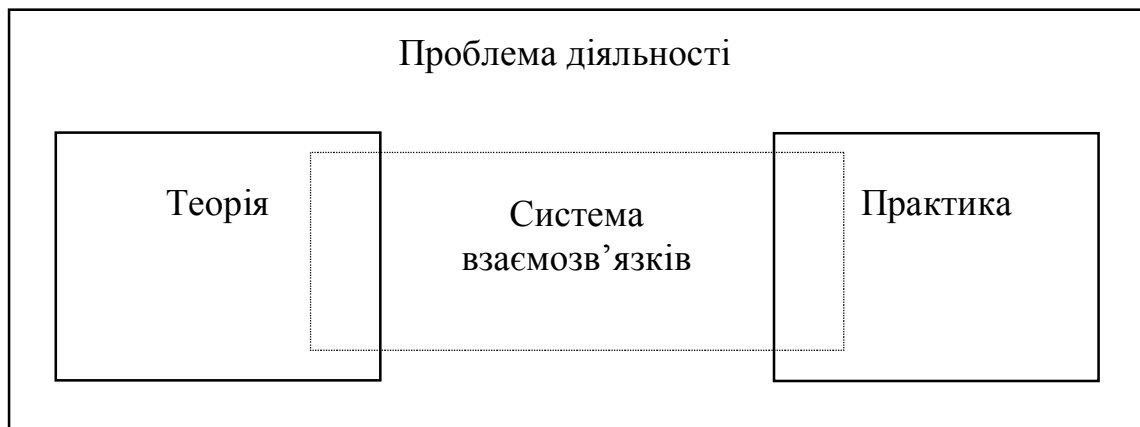


Рис. 2 . Модель проблеми діяльності з розширеним тлумаченням системи взаємозв'язків теорії та практики

Дана модель дозволяє також віднести до системи взаємозв'язків види діяльності, які мають загальносистемний забезпечуючий характер і без яких збіднюється або унеможлиблюється розгляд певного виду або проблеми діяльності. Серед таких забезпечуючих видів діяльності, в першу чергу, слід виділити методологію, дослідження, навчання та комунікації, які мають безпосереднє відношення до розвитку як теорії, так і практики будь-якого виду або проблеми діяльності. До забезпечуючих видів діяльності також належить технологія. Як зазначено у роботі [6], "у сучасній суспільній практиці технологія є "посереднім терміном", опосередкованою ланкою у зв'язку "наука - практика", який суттєво впливає як на науку, так і на саме практику і у певному ступені знімає протилежність розумової та фізичної праці, що була". Можна погодитися з твердженням [6], що "вивчення проблеми єдності теорії і практики поза аналізом зв'язку з технологією та культурою є сьогодні малопродуктивним".

Внаслідок застосування запропонованого підходу очікуються такі результати:

* визначення стану забезпечення конкретної практичної діяльності теоретичними доробками;

* визначення для вибраної діяльності або проблеми характеру і дієвості (ефективності) системи взаємодії між теорією та практикою, зокрема виявлення сильних і слабких місць в цьому ланцюзі;

* розроблення нових та удосконалення існуючих підходів, методів і методик;

* формування конкретних пропозицій щодо заходів у напрямку розвитку теорії та впровадження інновацій у практичну діяльність.

Методологія, побудована на базі такого підходу, може бути використана як інструмент обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку наукових досліджень (виходячи з найбільш суттєвих потреб практики) та інноваційної діяльності (виходячи з наявності перспективних ідей і теорій).

Визначення та структурно-логічні моделі основних понять. Для застосування методів виділення та аналізу системи суттєвих взаємозв'язків між теорією та практикою необхідне чітке розуміння основних понять, що визначають ці підсистеми. Всі поняття далі розглядаються і тлумачаться відповідно до [7-11], інакше супроводжуються відповідними посиланнями.

В першу чергу розглянемо поняття "теорія", "практика" і "наука".

Ґрунтовний огляд тлумачення поняття "теорія" наведено у роботі [12]. Структурно-логічна модель поняття "теорія" наведена на рис.3.

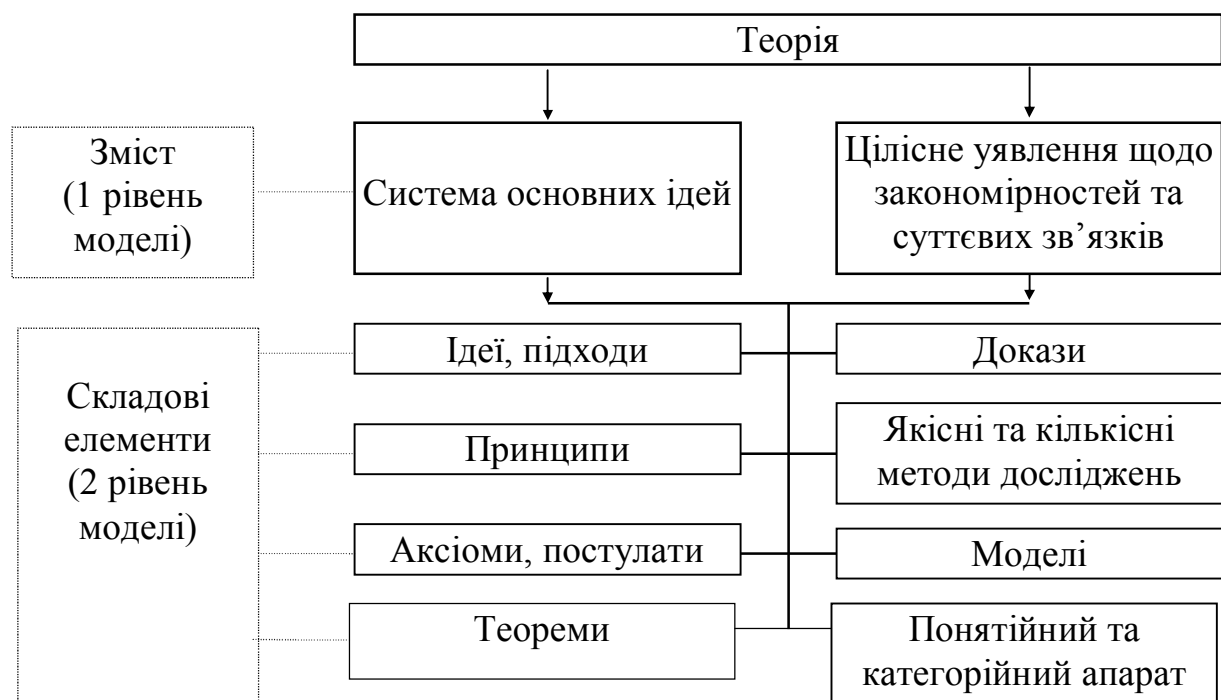


Рис. 3. Структурно-логічна модель поняття "теорія"

Теорія - це система основних ідей у тій чи іншій галузі знань; форма наукового знання, яка дає уявлення щодо закономірностей та суттєвих зв'язків дійсності. Іншими словами - це система узагальненого достоїменного знання щодо певного "фрагмента" дійсності, яка описує,

пояснює та прогнозує функціонування певної сукупності об'єктів, що складають його. Теорія включає суму наукових знань (ідеї, підходи, аксіоми, постулати, теореми, докази, принципи, моделі, якісні та кількісні методи досліджень), понятійний та категорійний апарат.

Практика - це матеріальна, цілеспрямована діяльність людей; освоєння та перетворення об'єктивної дійсності; всезагальна основа розвитку людського суспільства та пізнання. Під освоєнням нових ідей мається на увазі підготовка їх до практичного використання, а під перетворенням докiлля - значні за масштабами впливи людей на докiлля.

Структурно-логічна модель поняття "практика" наведена на рис.4.

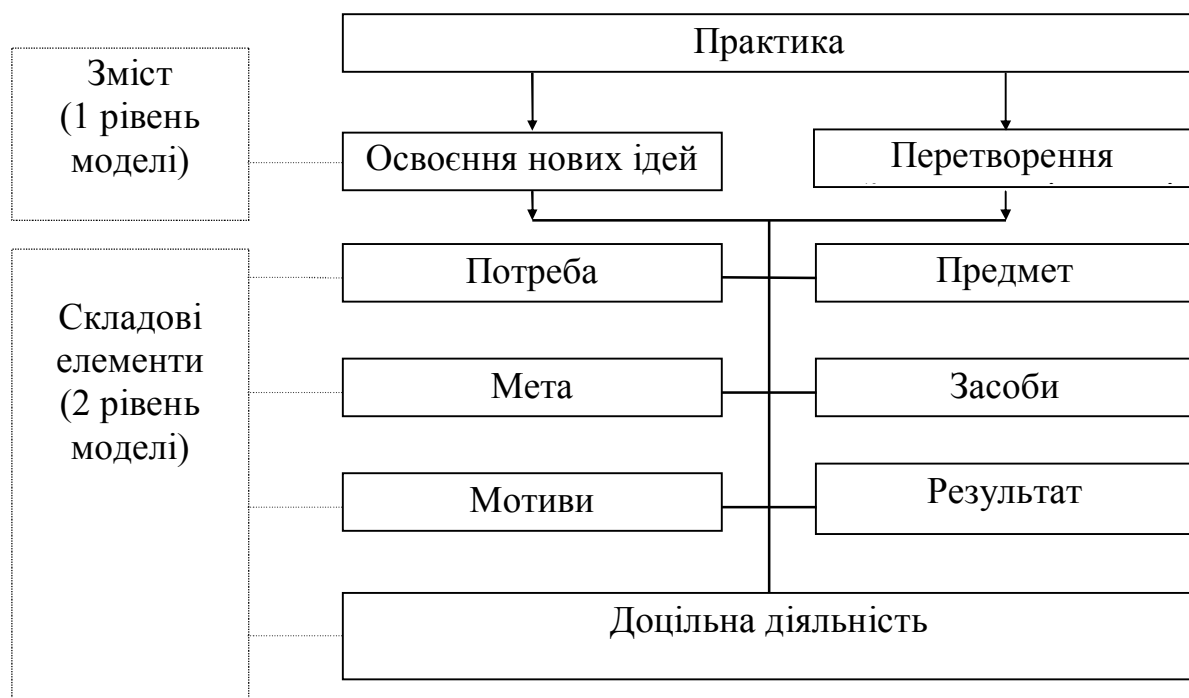


Рис. 4. Структурно-логічна модель поняття "практика"

Наука - це сфера дослідницької діяльності, яка спрямована на виробництво нових знань щодо природи, суспільства та мислення і включає у себе всі умови та моменти цього виробництва, тобто як діяльність щодо отримання нових знань (дослідження), так і її результат - суму знань, що покладені в основу наукової картини світу. Іншими словами - це сфера людської діяльності, функція якої - виробка та теоретична систематизація об'єктивних знань про дійсність. Безпосередніми цілями науки є опис, пояснення та прогнозування процесів і явищ дійсності, що складають предмет її вивчення, на основі законів, які вона відкриває. Поширеними методами сучасної науки є експеримент, моделювання, аналіз та синтез. Структурно-логічна модель поняття "наука" наведена на рис.5.

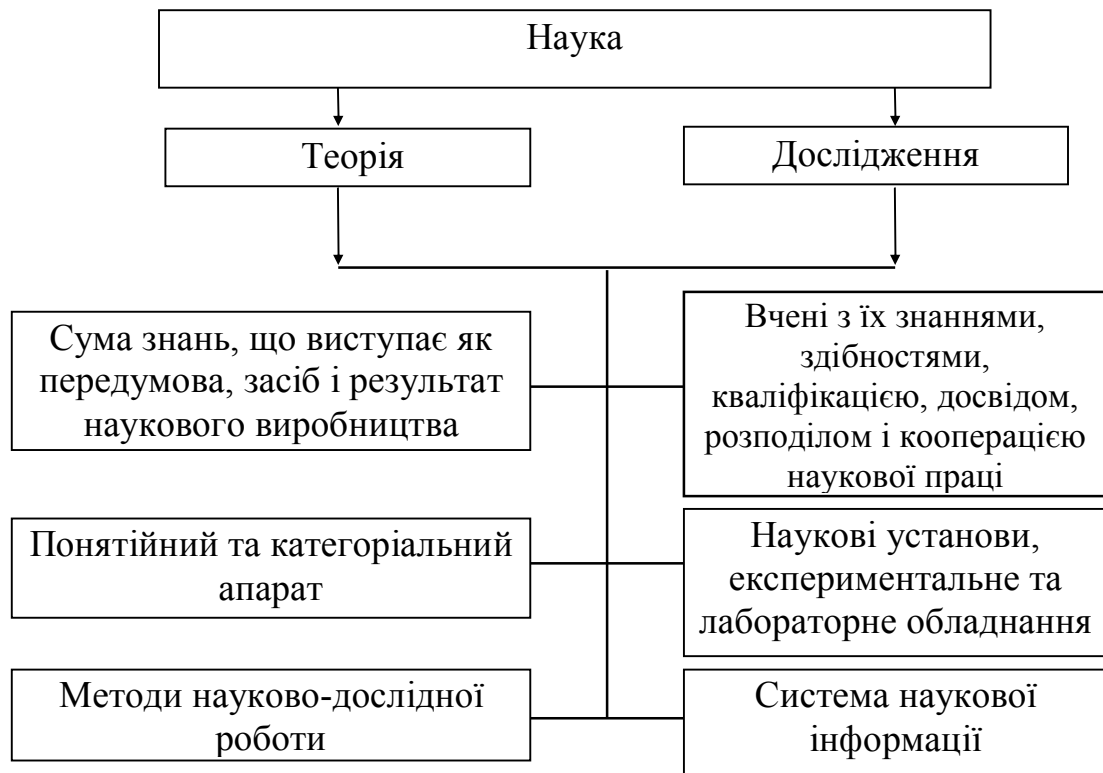


Рис. 5. Структурно-логічна модель поняття "наука"

Для того, щоб наука була у змозі задовольнити потреби сучасної практичної діяльності, наукові знання повинні стати надбанням великої армії фахівців, управлінців і робітників. Впровадження результатів науки відбувається шляхом особистісної реалізації.

Структурно-логічні моделі вищенаведених понять можуть бути використані при розробленні класифікаторів видів діяльності, зокрема державного управління, та паспортів професій.

Інші поняття ("методологія", "дослідження", "технологія", "навчання", "комунікація", "культура"), які також предметно використовуються у даній роботі, наведемо спрощено, без відповідних структурно-логічних схем.

Методологія - це система принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему (структуру, логічну організацію, методах і засобах діяльності). Реальним предметом методологічного аналізу є не створення єдиної теорії наукового метода, а дослідження загальної структури та типології існуючих методів, виявлення тенденцій і напрямів їх розвитку, а також проблема взаємозв'язків різних методів у науковому дослідженні. Методологічні ідеї та принципи, які продуктивні і в інших науках, отримують загальнонауковий статус, наприклад, системний підхід та системні методи. Від соціології науки та науковедення методологія

відрізняється спрямованістю на внутрішні механізми, логіку руху і організацію знання.

Однією з поширених класифікацій методології є розподіл на змістовну та формальну. Методологія змістовна вивчає: структуру наукового знання взагалі та особливо наукової теорії; закони породження, функціонування та зміни наукових теорій; понятійний каркас науки та її окремих дисциплін; характеристику схем пояснення, які прийняті в науці; структуру і операційний склад методів науки; умови і критерії науковості. Методологія формальна 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 та умов їх логічної істинності, типології систем знання та ін.

Дослідження - це науковий процес вироблення нових знань, один з видів пізнавальної діяльності, який характеризується: об'єктивністю, відтворюваністю, доказовістю, точністю. Має два рівні - емпіричний та теоретичний. Дослідження можуть бути фундаментальними та пошуковими, кількісними та якісними, унікальними та комплексними.

Технологія у класичному технократичному розумінні - це кожний засіб перетворення вихідних матеріалів для отримання бажаних продукції або послуг; сукупність методів обробки, виготовлення, зміни стану, властивостей, форми сировини, матеріалу або полу фабрикату, що здійснюється в процесі вироблення продукції. У сучасному широкому значенні правомірно розуміти її як цілеспрямоване системне використання будь-яких видів організованого наукового знання для досягнення самих різних практичних цілей, що дозволяє говорити не тільки про технологію виробництва, а і про технологію діяльності установи, технологію управління окремими сторонами суспільного життя або усього суспільства в цілому [13].

Навчання - це основний шлях отримання освіти; цілеспрямовано організований, планомірно та систематично здійснюваний процес оволодіння знаннями, вміннями та навичками під керівництвом досвідчених осіб. Знання - це перевірений практикою результат пізнання дійсності, вірне її відображення у мисленні людини; продукт суспільної матеріальної і духовної діяльності. Знання можуть бути донауковими (життєвими) та науковими (емпіричними та теоретичними); в них здійснюється переклад розрізнених уявлень у теоретично систематизовану загальнозначущу форму. Навичка - це вміння виконувати цілеспрямовані дії, доведене до автоматизму внаслідок усвідомленого багаторазового повторення тих самих рухів або розв'язання типових задач у виробничій чи навчальній діяльності.

У сучасному розумінні навчання - це безперервний процес, що повинен супроводжувати людину на протязі всього процесу її активної участі у суспільному житті.

Комунікація - це обмін інформацією, на основі якого суб'єкти діяльності отримують інформацію, необхідну для здійснення даної діяльності. Включає як суб'єкти діяльності (відправник, отримувач), так і власне інформацію (повідомлення), а також засоби і шляхи її доставки (канали) [5]. Комунікація нерозривно пов'язана з новими інформаційними технологіями, серед яких: локальні та розподілені мережі; обробка інформації на основі персональних комп'ютерів та спеціалізованих робочих місць; вилучення паперу як основного носію інформації; прийняття рішень на основі засобів штучного інтелекту - баз знань, експертних систем, систем моделювання з різними формами надання ситуацій тощо.

Культура - це історично визначений рівень розвитку суспільства, творчих сил та здібностей людини, який відображений у типах і формах організації життя та діяльності людей, а також утворюваних ними матеріальних і духовних цінностях. 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 у діяльності (знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, способи та форми спілкування людей).

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 виді детермінованої або імовірної функції (функцій). Оскільки при виділенні системи суттєвих взаємозв'язків теорії та практики в силу специфіки цих об'єктів фактично неможливо виділити 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 К-мірних структурно-логічних моделей. Найпростішим, а здебільшого і найефективнішим шляхом є використання двомірної (матричної) моделі, яка наведена на рис.6.

Можливі різні підходи до заповнення даної матриці:

* зазначається наявність зв'язку (наприклад *), тоді маємо матрицю формально-логічних зв'язків між теоретичними доробками та практичною діяльністю;

* вказується ступінь зв'язку (експертна оцінка за М-бальною шкалою), тоді маємо матрицю щільності зв'язку між теоретичними доробками 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 доробками як загального, так і проблемно-орієнтованого характеру.

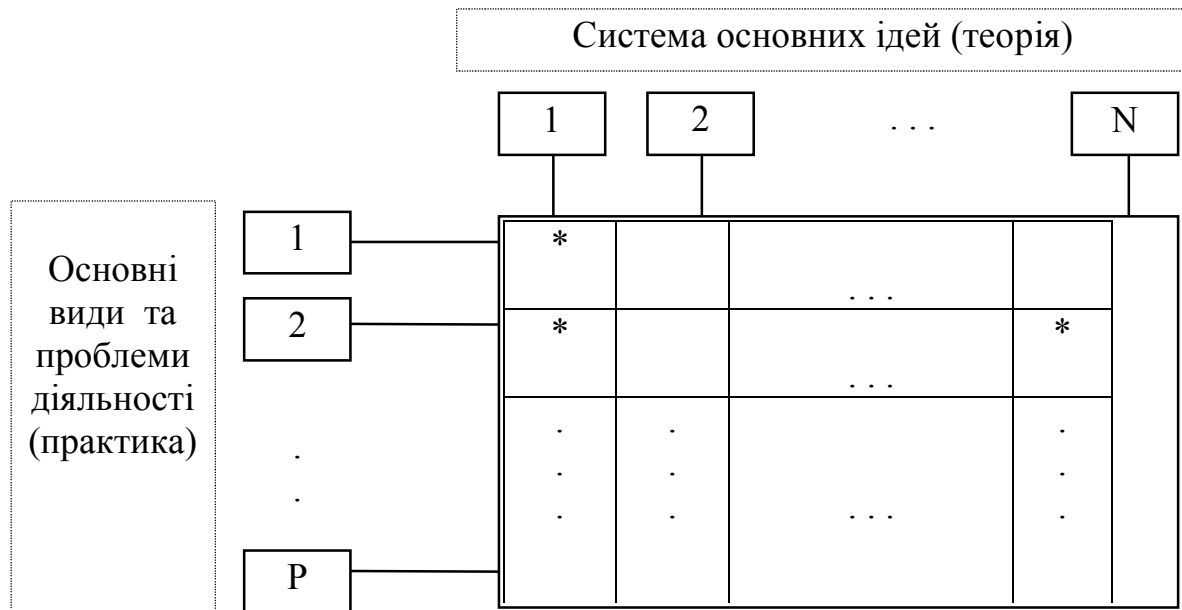


Рис. 6. Двомірна (матрична) структурно-логічна модель системи взаємозв'язків теорії з практикою

Подальший розвиток даного підходу являє собою перехід (добудову) до структурно-логічних моделей більшої розмірності, тобто вибору $K > 2$. Наприклад, для трьохмірної моделі це можуть бути такі вектори - "Основні види діяльності", "Система основних ідей", "Система цінностей (критеріїв)".

Наведена на рис.6 модель має статичний характер і відображає систему суттєвих взаємозв'язків теорії та практики тільки на певний момент T_i (як би зріз у часовому просторі). Розвиток практичної діяльності, зокрема поява необхідності (потреби) у нових її різновидах, модернізації старих та впровадженні нових технологій, підвищення вимог до якості тощо, призводить до розвитку теоретичних досліджень, появи нових ідей. Це динамічний процес. Відповідно, необхідно забезпечити неперервний розвиток вищезазначеної моделі шляхом систематичного виявлення і включення до неї ідей та теорій, які найбільш суттєво впливають на практичну діяльність у даній сфері. Визначимо надалі 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 як практика, так і теорія. Тому правильніше розглядати узагальнену модель цих процесів, яка наведена на рис.7.

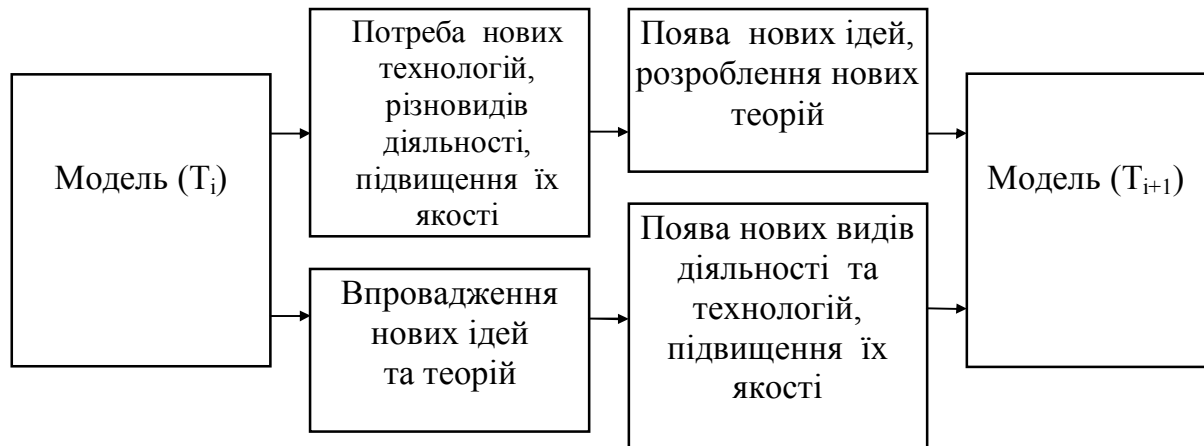


Рис.7. Узагальнена структурно-логічна модель процесів формування теорії і практики

Така модель тим краще відповідає дійсності, чим частіше вибірка, тобто за умови $T_{i+1} - T_i = \Delta T_i \rightarrow 0$ але обов'язково $\Delta T_i > 0$. В той же час, 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 у будь-якій сфері діяльності (проблемі) можна з певним ступенем наближення відобразити моделлю, яка наведена на рис.8.



Рис. 8. Динамічна модель процесу розвитку теорії і практики

Питання, яким же повинне бути ΔT_i з точки зору ефективності моделі і її відповідності вимогам часу, - це предмет окремого дослідження

для кожної сфери діяльності (проблеми), причому доцільно, наприклад, проаналізувати можливість застосування теореми Котельникова для даних процесів щодо вибору ΔT_i . В той же час зрозуміло, що вибір тривалості періоду оновлення моделі ΔT_i залежить від умов політичного і соціально-економічного розвитку як загалом у світі, так і у певних країнах. В умовах революційних перетворень і змін він безумовно повинен бути коротшим, ніж в умовах стабільності.

Для деяких видів діяльності для визначення ΔT_i можна скористуватися відомими результатами дослідження економічних циклів (хвиль), що характеризують суттєві зміни у певних видах діяльності. Маються на увазі цикли (довгі хвилі) Кондратьєва (у середньому період 50-60 років), що пов'язані з появленням нових галузей та технологій; будівельні цикли Кузлена (період 15-22 роки); цикли інвестицій в обладнання (середні хвилі) Жуглара (період 7-11 років) та короткі (40-місячні) інноваційні цикли товарно-матеріальних запасів Кітчина [14].

Формування розширеної структурно-логічної моделі системи взаємозв'язків теорії з практикою. Як вже зазначалося вище, для становлення та розвитку елементів взаємозв'язку теорії і практики будь-якого виду (проблеми) діяльності характерні такі загальносистемні забезпечуючі види 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 (у сукупності методів обробки; виготовлення; зміни стану, властивостей, форми тощо) використати знання для досягнення практичних цілей?";

- * *культура*, тобто відповідь на запитання "Як відобразити у 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 діяльності маємо розширену модель взаємозв'язків теорії та практики, наведену на рис.9.

Висновки. Розглянутий підхід щодо аналізу проблем діяльності через системне визначення взаємозв'язків теорії та практики створює методологічну основу для досліджень у певних галузях, напрямках, видах

діяльності, в першу чергу, тих, що знаходяться у стадії формування наукових основ та шкіл. Зокрема, на думку автора, доцільне його застосування для аналізу проблем становлення і розвитку державного управління в Україні, наукового забезпечення проведення адміністративної реформи, розвитку теорії формування державно-управлінських рішень, а також системи підготовки державних службовців.

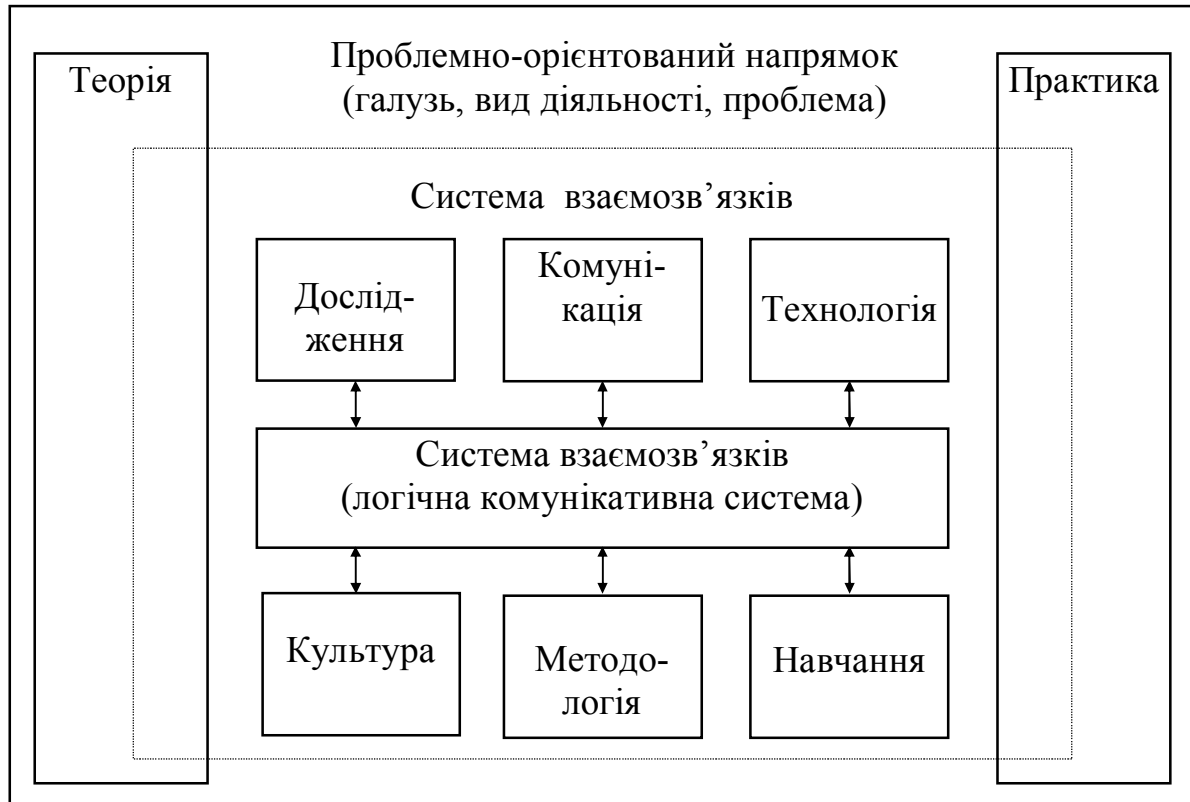


Рис. 9. Розширена структурно-логічна модель системи взаємозв'язків теорії з практикою

Список використаних джерел:

1. Луговий В.М., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень. // Вісник УАДУ. №3-4, 1997. - с.9-12.
2. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. /Коллектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В. -К.: "Оріяни", 1998. -364с.
3. 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.
4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
5. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения: учебник для вузов. -М.: ЗАО "Бизнес-школа"Интел-Синтез", 1998. -272с.
6. Князев В.Н. Технология как предмет социально-философского исследования. /Диссертация на соиск. учёной степени доктора философ. наук. -К.: 1991. -279с.
7. Философский энциклопедический словарь / Редкол. С.С.Аверинцев, Э.А.Араб-Оглы, Л.Ф.Ильичев и др. - 2-е изд. - М.: Сов. энциклопедия, 1989.
8. Философский словарь. 5-е изд. -М.: Политиздат, 1986. -590 с.

9. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю.И.Аверьянов. - М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993.
10. Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. -М.: Советская энциклопедия, 1983. -1600 с.
11. Социологический справочник / Под общей ред. В.И.Воловича.-К.: Политиздат Украины, 1990. -382 с.
12. Рижко В.А. Концепція як форма наукового знання. -К.: Наукова думка, 1995. с.10-15, 21.
13. Шевченко В.Н. Философские предпосылки комплексного анализа научно-технической революции. /НТР. Общетеоретические проблемы. -М.: Наука, 1976. - с.117-123.
14. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. - М.: МНИИПУ, 1998. -176 с.

1.15. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу

Постановка проблеми. Основу будь-якої соціальної системи та її розвитку складає суспільна діяльність. Відповідно до класифікації основних сфер організації суспільства прийнято виділяти три види суспільної діяльності: економічну, політичну і духовну [1]. Основними 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, міжнаціональних 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 у просторі і часі. Результати політичної діяльності проявляються у становленні певної політичної системи у суспільстві, характері міжнародних взаємовідносин. Для духовної діяльності більш характерне відображення її результатів у суспільному розумінні, зокрема у формі таких понять як рівень освітньої підготовки, наукових знань, культури тощо.

У будь-якому випадку діяльність спрямована на перетворення оточуючого середовища, причому змінюється не тільки останнє, а і параметри самої діяльності. Обсяг і характер (напрямок, доцільність, позитивний або негативний прояв) цих змін є найважливішими підсумковими параметрами будь-якої діяльності та в цілому 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 складає незборимих труднощів. Для численних практичних застосувань в таких суспільних системах існує можливість моделювання процесів з використанням добре відпрацьованих методів дослідження операцій.

Значно складніше це зробити на вищих рівнях суспільного управління, зокрема, на рівні державного управління, оскільки в цих масштабах діяльність за своїми проявами і наслідками набуває комплексного, багатокomпонентного, ймовірнісного характеру. На цьому рівні для оцінки результатів широко використовуються методи збору та

обробки статистичної інформації, а також моделювання макропроцесів з використанням цієї інформації в якості вхідної.

Мета. Оскільки традиційні методи вирішення такої задачі достатньо складні, то не втрачає актуальності пошук нових підходів і методів її розв'язання.

Викладення основного матеріалу.

Стратифікаційне уявлення соціальних систем у виді сфер впливу.

Діяльність будь-якої соціальної системи (держави, організації, людини) проявляється не тільки у перетворенні оточуючого середовища, а і у її власному розвитку. Останній може проявлятися у кількісному збільшенні результатів діяльності, зміні її якості на краще, у територіальному розширенні її сфери та у розширенні сфери впливу даної соціальної системи. Як правило розвиток діяльності охоплює всі ці етапи.

Одним з найважливіших видів діяльності є управління. Для аналізу процесу управління в соціальних системах та виявлення його основних параметрів широко використовується класична модель "циклу управління" [2-5]. За всіх своїх позитивних властивостей така модель має певні обмеження у використанні. Одне з найбільш суттєвих з них - це неврахування просторових параметрів розвитку суспільної діяльності.

Дослідження таких процесів розвитку діяльності, як її територіальне розширення та розширення сфери впливу даної соціальної системи, потребує відповідного системно-ситуаційного уявлення. Оскільки під сферою впливу соціальної системи будемо розуміти сферу розповсюдження як діяльності, так і її результатів, то доцільно розглянути уявлення саме сфери впливу як більш місткого поняття. На рис.1 наведені можливі основні варіанти утворення та поширення сфер впливу, де P_i та P_k - зосереджені i -й та k -й суб'єкти діяльності, P_{ij} - j -ті елементи ($j = 1...m$, зокрема на рис.1 $m=3$) розосередженого i -го суб'єкту діяльності, \rightarrow - складові багатовимірного вектору поширення діяльності. Рисунки 1а і 1б відображають сфери впливу окремих суб'єктів діяльності, які відповідно мають зосереджений та розосереджений характер, а рисунки 1в та 1г - сфери впливу різних суб'єктів, які одночасно здійснюють аналогічну діяльність у даному просторі, причому на рис.1г відображена ситуація конкуренції, що проявляється у накладенні або перехрещенні сфер впливу. Можливі інші варіанти взаємодії сфер впливу як окремих, так і різних суб'єктів діяльності, але вони не наводяться, оскільки являють собою комбінації вищенаведених варіантів.

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

При такому уявленні кожній соціальній системі (державі, організації, підрозділу) ставиться у відповідність своя сфера впливу з кордонами, які можуть змінюватися у процесі діяльності. Такі кордони можуть бути або конкретними, або умовними. Останні відповідають ситуаціям, коли або неможливе їх точне визначення, або вони використовуються у відносному просторі теоретичних моделей. Як приклад оперування з конкретними 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 кордонами, можна розглядати аналіз розповсюдження в країнах історично нехарактерних їм культур, світогляду тощо.

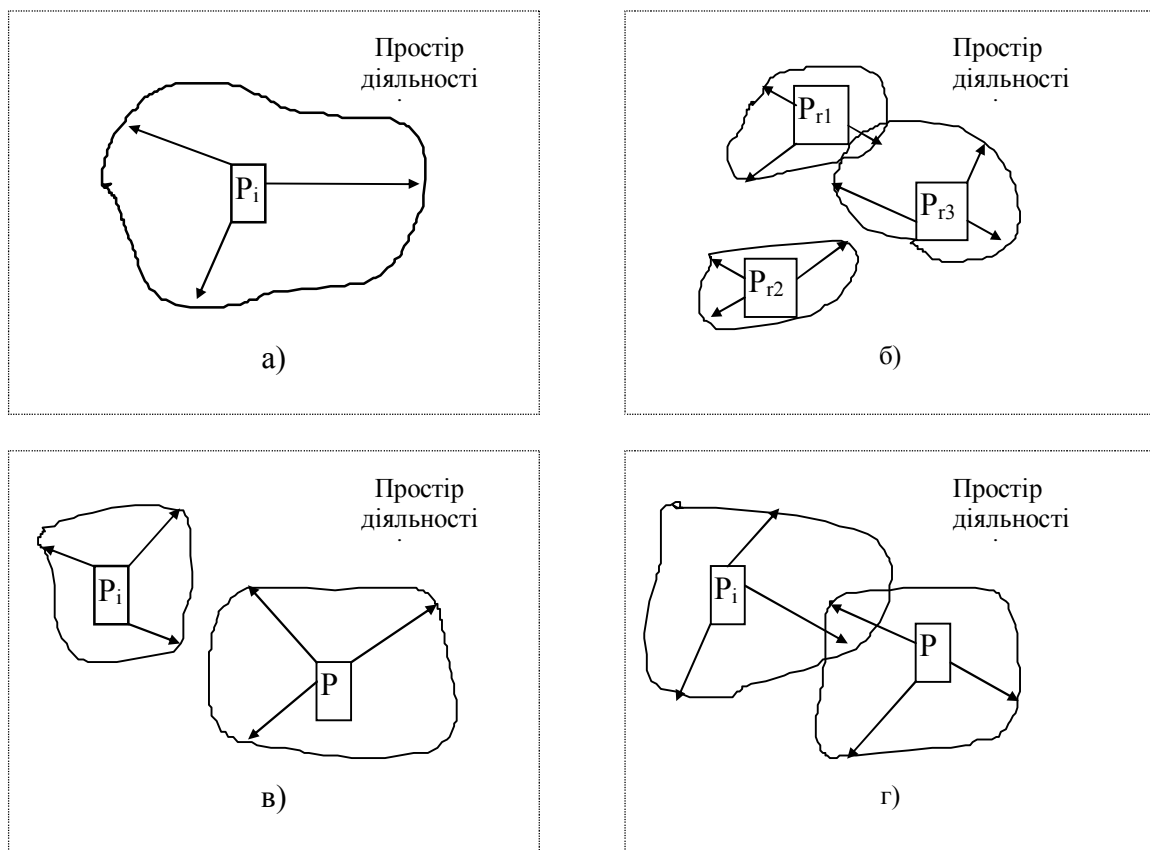


Рис.1. Основні варіанти утворення та поширення сфер впливу

Сфера впливу - це інтегроване поняття, яке може стосуватися:

- певних напрямків діяльності (наприклад, сфера економічного, політичного, науково-технологічного, культурного, військового впливу), окремих комбінацій або всієї діяльності в цілому;
- певних територій (країн, адміністративно-територіальних утворень);

– певних формальних (органи влади, установи, підприємства, політичні партії, профспілки, 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 розповсюдження її впливу.

Розширення сфери та підвищення ступеню впливу свідчить про розвиток даної суспільної системи. За визначенням, розвиток - це незворотне, спрямоване, закономірне змінення матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок чого виникає новий якісний стан об'єкту, його складу або структури [6]. Для соціальних систем такі змінення проявляються в першу чергу у зростанні ефективності діяльності в основному за рахунок впровадження нових технологій, удосконалення управління і, як наслідок, підвищенні якості результатів діяльності. Останнє призводить до збільшення результатів діяльності та їх поширення у просторі і часі. Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи, як правило, призводить до поширення сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності призводить до зростання ступеню (інтенсивності) її впливу. Це може стосуватися як окремих видів діяльності (у цьому разі необхідно зазначати цей вид), так і діяльності соціальної системи у комплексі (у цьому разі будемо відносити це поняття безпосередньо до даної системи).

З точки зору можливості практичного застосування найбільший інтерес являє пошук підходів та методів отримання якісних та кількісних оцінок сфери та ступеню впливу соціальної системи.

Для надання вищерозглянутому уявленню характеру інструменту дослідження та отримання практично корисних результатів, в першу чергу, необхідна його конкретизація для певних соціальних систем шляхом введення параметрів сфер впливу та способів їх оцінки, зокрема визначення кордонів (меж) сфер впливу та оцінки ступеню впливу.

Можливі підходи до оцінки сфер впливу. Оцінка сфери впливу можлива за умов чіткого визначення меж, ступеню впливу, який, до речі, може бути нерівномірним та змінним по площині впливу, і обов'язкової прив'язки до певного моменту часу. Найбільш складним завданням є визначення меж сфер впливу, що пояснюється багатфакторним впливом на їх розповсюдження. Серед цих факторів - опір середовища, в якому відбувається діяльність соціальної системи (політичні, економічні та ментальні фактори), зокрема покордонні ефекти; внутрішні обмеження можливостей (якісні та кількісні) та інші. Внаслідок дії таких факторів маємо різний характер поширення сфер впливу у просторі та у часі. Так змінення меж впливу у просторі (див. рис.1) можуть бути фронтальними (рівномірними та нерівномірними), спрямованими, осередковими, а у часі - поступовими, наростаючими, поривчастими, хвилеподібними, швидкими

або повільними, тимчасовими тощо. Багатофакторний, нерівномірний, ймовірнісний характер поширення сфер впливу викликає необхідність, з одного боку, чіткого визначення меж впливу, а з другого - застосування спеціальних методів і засобів сучасних інформаційних технологій, в першу чергу ГІС (географічних інформаційних систем), які дозволяють оперувати з просторовою інформацією.

Останні 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 і параметри зони, в якій це відбувається і які суттєво впливають на характер розповсюдження таких процесів. Тобто у разі їх використання для оцінки поширення сфери впливу можливе врахування і ступеню (інтенсивності) впливу, і опору середовища, і внутрішніх обмежень, які притаманні самому суб'єкту діяльності.

Природним шляхом для 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 напрямком або видом діяльності. Наприклад, за певними видами економічного або політичного впливу.

Розгляд сфер економічних, політичних, воєнних, технологічних впливів, як правило, пов'язується з певним адміністративно-територіальним поділом (країна, регіон, область, район, місто).

Визначення межі сфери впливу в основному залежить від характеру впливу. Можливість розв'язання цієї задачі не викликає 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 комісій ООН, Світового Банку та інших. Зокрема, вони містять сучасні статистичні дані щодо економічної діяльності країн світу, які дозволяють визначити сфери і ступінь економічного впливу цих країн як в цілому на міжнародну економіку, так і на економіку інших країн. Причому, межі впливу в залежності від необхідної деталізації можуть бути прив'язаними до територіальних кордонів цих країн. За такими даними можна побудувати економічну карту світу з відображенням економічних впливів певних країн на інші. Також можна скористатися інтегрованими показниками по найбільш суттєвих для країн видах економічної діяльності.

Інтегровані показники економічної діяльності країн дозволяють отримувати (розраховувати) лише загальні оцінки наявності та ступеню економічного впливу на країни, а також станів сфер впливу у динаміці (по роках, кварталах). Для виділення складових цього впливу, характеру і тенденцій його поширення необхідне формування економічних карт для

кожної країни (регіону, області, району, міста) - узагальнених і по найбільш суттєвих видах діяльності. Аналогічні карти (маркетингові) доцільно складати і для найбільш суттєвих суб'єктів діяльності.

Системне запровадження аналізу економічного впливу з використанням відповідних економічних та маркетингових карт дозволить визначити основні тенденції розвитку певних видів економічної діяльності, їх конкурентоспроможність, перспективні напрямки збільшення і поширення діяльності у безпосередній прив'язці до основних суб'єктів цієї діяльності. Такий підхід може дозволити провести об'єктивне обґрунтування визначення "точок і центрів зростання" [7] як дійсно пріоритетних об'єктів прикладення ресурсів держави в умовах їх обмеження з перспективою суттєвого і швидкого покращання загальних економічних показників країни.

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

Постановка типових задач визначення сфери і ступеню впливу.

Розглянемо постановку типової задачі визначення сфери і ступеню впливу певної країни у певній сфері діяльності. Припустимо, що результатом цієї діяльності є стратегічно важлива продукція. Для розв'язання даної задачі необхідно визначити межі впливу. Це можна зробити скориставшись відомими статистичними даними національного експорту-імпорту. До сфери впливу включаються ті країни, до яких експортується дана продукція. ступінь впливу може бути визначеним як відношення обсягу експорту в дану країну (у одиницях обсягу або грошових) до загального обсягу цієї продукції у світовому масштабі, тобто у відносних величинах. Таким чином отримуємо сферу впливу, яка, в разі наявності експорту, охоплює кілька країн з різним ступенем впливу для кожної. Для більш повної картини необхідно визначити параметри сфери впливу за декілька попередніх років (кварталів) і проаналізувати основні тенденції поширення даного виду впливу. Після цього маємо необхідну інформацію для певних висновків, прогнозування та формування відповідних управлінських рішень.

Для кожної країни, на яку поширюється сфера впливу, необхідно з'ясувати ступень цього впливу. Якщо він значний, то країна може

опинитися у суттєвій економічній залежності, що загрожує її національним інтересам. Одним з шляхів попередження такого явища є географічна диверсифікація експорту даної стратегічної продукції [8], тобто її отримання не з однієї, а з кількох незалежних між собою країн.

Дана задача висвітлює ще одну дуже важливу проблему - визначення ступеню певної залежності, при перевищенні якого можна казати про загрозу національній безпеці даної країни. Такий показник безумовно повинен бути інтегрованим, враховуючи фактори загрози всім основним складовим національної безпеки. В межах цього інтегрованого показника можливі різні ступені впливу на дану країну по окремих видах діяльності: економічній, політичній, воєнній, технологічній, духовній тощо.

Для вирішення зазначеної задачі також можливо скористатися методом аналізу сфер впливу. При цьому для певної країни визначаються сфери і ступені її впливу за певним набором видів діяльності, який повинен бути сформовано виходячи з їх важливості і вагомості для світового розвитку. Оскільки ступень впливу розраховується у відносних величинах, то можна взяти опосередкований показник ступеню впливу даної країни як результат ділення узагальненої суми всіх отриманих показників ступеню впливу для окремих видів діяльності (по відповідних площинах сфер впливу) на кількість останніх. Тепер необхідно порівняти цей опосередкований показник впливу з опосередкованим показником даної країни у світовій класифікації. Найпростіше в якості останнього використати відносний показник площини даної країни у загальному світовому просторі, утвореному всіма країнами. Але правильніше, на думку автора, врахувати ще і кількість населення. Це можна зробити шляхом введення інтегрованого опосередкованого показника, якій, наприклад, дорівнює середньому арифметичному відносних показників площини та населення (для світу - це одиниця). Після визначення останнього залишається порівняти його з опосередкованим показником впливу даної країни. Якщо перший перевищує другого, то маємо ситуацію певної залежності країни від інших країн світу. Чим більше ця різниця, тим більше загроза національним інтересам країни. В той же час необхідно оцінювати процеси соціальних систем у динаміці. Якщо спостерігається зменшення вищезазначеної різниці, то це свідчить про тенденцію зменшення загроз національним інтересам країни, а якщо вона набуває негативного характеру, 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 являє теоретичний і практичний інтерес.

Можна надати графічну інтерпретацію порівняння вищезазначених опосередкованих показників. Фактично йдеться про порівняння умовних площин - території даної країни, скоригованої з урахуванням щільності її

населення (або трудового потенціалу), з 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 даної країни.

Висновки. Запропоновано методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем, який базується на стратифікаційному уявленні соціальних систем у виді сфер впливу. Можливості і ефективність такого підходу в значній мірі залежить від вирішення проблеми оцінки сфер впливу, що на практиці передбачає визначення основних їх параметрів - меж і ступеню впливу, а також розроблення відповідних методів і процедур. За даним підходом соціальна система (країна, організація) окрім чітко визначених територіальних має ряд умовних кордонів по числу сфер її суттєвого впливу (економічної, політичної, воєнної, технологічної, духовної), які здебільшого географічно відрізняються від територіальних. Ця різниця в площині орієнтовно свідчить про ефективність різних видів діяльності країни.

Існують численні задачі, які являють значний практичний інтерес і можуть бути розв'язані з використанням моделей соціальних систем у виді сфер впливу засобами ГІС. Зокрема: - у сфері геополітики:

- * визначення тенденцій зміни сфер впливу країн у різних галузях діяльності;

- * попередження негативних тенденцій впливу відповідними політичними та економічними засобами;

- * визначення індексу людського розвитку, інших інтегральних порівняльних показників розвитку країн;

- у сфері державного управління:

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

- у сфері національної безпеки:

- * визначення національних загроз (у різних напрямках інтересів держави) шляхом співставлення умовних оцінок сфер впливу та основних параметрів, що забезпечують національну безпеку країни;

- * визначення тенденцій (динаміки) змінення сфер впливу у різних галузях діяльності, що забезпечують національні інтереси держави, та їх врахування при проведенні структурної і промислової політики;

- * вирішення проблем продовольчої, енергетичної, технологічної та демографічної безпеки;

- * виявлення організацій і підприємств, що у найбільшому ступені позитивно впливають на змінення сфер впливу у галузі національних інтересів, та їх державна підтримка;

- у сфері екологічної безпеки:

* визначення сфер негативного впливу на оточуюче природне середовище, виявлення та попередження їх причин;

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

Важливим з точки зору практичного застосування даного системного уявлення соціальних систем є його розгляд у часі, тобто у динаміці тенденцій змін у сферах впливу. Такий підхід дозволяє аналізувати основні параметри розвитку реальних соціальних систем за певний період часу та прогнозувати його у майбутньому. Окрім цього він дозволяє виявити як позитивні, так і негативні тенденції у процесі розвитку і шляхом зниження рівня стратифікаційного уявлення, що завжди супроводжується більшою деталізацією опису систем та процесів в них, визначити відповідні напрямки, стратегію і тактику діяльності щодо їх змінення на краще.

Аналіз динаміки моделей сфер впливу дозволяє визначити нові або уточнити старі цілі і сформувані 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". Модель сфери впливу, поправу, повинна зайняти місце в ланцюгу зворотного зв'язку як одна з повноцінних ланок функцій контролю.

Список використаних джерел:

1. Щёкин Г.В. Теория социального управления: Монография.- К.: МАУП, 1996.- 408 с.
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом.- М.: Политиздат, 1977.- 382 с.
3. Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние. -1988. - 327 с.
4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.-М.: Юрид. лит., 1997. - 400с.
6. Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. -М.: Советская энциклопедия, 1983. - 1600 с.
7. Белов О.Ф., Геєць В.М., Пирожков С.І. Про стратегію розвитку України: до розробки проекту "Україна-2010".-К.: Стратегічна панорама (шоквартальний науково-практичний журнал РНБО України), №1-2, 1998. -с.31-34.
8. Шлемко В.Т., І.Ф.Бінько. Економічна безпека України: сутність, напрями забезпечення. Монографія.-К.: НІСД, 1997. -144с.

1.16. Методологічний підхід до оцінки розвитку соціальних систем

Постановка проблеми. Дослідження великих соціальних систем, до яких насамперед відноситься держава, пов'язані зі значними труднощами, що, в першу чергу, викликано складністю та вірогіднісним характером процесів в них. У зв'язку з цим при їх аналізі широке визнання отримали системний і ситуаційний підходи, які базуються на виділенні та вивченні окремих підсистем та їх поведінки в певних ситуаціях, а також введенні відповідних стратифікаційних уявлень.

Мета. Ці підходи, як відомо, належать до загальних підходів і потребують більшої конкретизації при вирішенні певних завдань. В даній роботі запропоновано методологічний підхід до оцінки розвитку соціальних систем, заснований на аналізі змінення результатів їх діяльності та формуванні відповідних сфер впливу.

Характеристика проблеми. При розгляді проблеми формування управлінських рішень в соціальних системах доцільно виходити з паралельного аналізу класичної моделі "циклу управління", яка базується на уявленні процесу управління як взаємодії суб'єкту та об'єкту управління, та основних функцій управління, які утворюють послідовний ланцюг управління "планування - УО - К- організація - УО - К- мотивація - УО - К- контроль - УО - К", де УО-К- це зв'язуючі функції управління: ухвалення рішень та комунікація [1-4]. Функція комунікації фактично перетворює управлінські рішення, які отримані як результат вищенаведених управлінських функцій, в управлінські впливи.

Врахування моделі "циклу управління" вводить до розгляду власно те, на що спрямоване управління, а саме об'єкт управління. Останній фактично уявляє собою соціальну систему відповідного рівня управлінської ієрархії. Як відомо, основною рушійною силою соціальної системи є суспільна діяльність, яка може проявлятися у трьох основних видах: економічному, політичному та духовному [5].

Процеси діяльності відіграють вирішальну роль у формуванні управлінських рішень. Вони надають останнім характеру об'єктивної потреби, оскільки саме за результатами діяльності і створених нею проблемних ситуацій в соціальних системах набуває необхідності ухвалення нових управлінських рішень і формування відповідних управлінських впливів.

Виходячи з цього при аналізі формування управлінських рішень основної гостроти набуває питання оцінки результатів діяльності соціальних систем. Необхідно також врахувати, що управління завжди передбачає наявність як мінімум однієї (місії), а, як правило, і декількох основних цілей. Для будь-якої соціальної системи завжди однією з таких цілей є її розвиток.

Модель уявлення розвитку соціальної системи як розвитку її діяльності. Оскільки основою існування соціальної системи є її

діяльність, то логічно розглядати розвиток останньої теж як основу та найважливішу складову розвитку соціальної системи. За визначенням, розвиток - це незворотне, спрямоване, закономірне змінення матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок чого виникає новий якісний стан об'єкта, його складу або структури [6]. Для соціальних систем такі змінення проявляються в першу чергу у підвищенні ефективності діяльності в основному за рахунок впровадження нових технологій, удосконалення управління і як наслідок підвищення якості результатів діяльності. Основними напрямками зростання ефективності діяльності є збільшення результатів діяльності та їх поширення у просторі та часі. Останнє призводить до утворення, так званих, сфер впливу соціальних організацій. Під цим поняттям надалі будемо розуміти область та межу розповсюдження результатів діяльності [6], причому це може стосуватися прояву як окремих видів діяльності (у цьому разі необхідно зазначати цей вид), так і прояву діяльності соціальної системи у комплексі (у цьому разі будемо відносити це поняття безпосередньо до даної системи).

Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи, як правило, призводить до поширення сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності призводить до зростання ступеню (інтенсивності) її впливу.

Введення понять сфери та ступеню впливу соціальної системи дозволяє завершити формування відповідної моделі її розвитку та визначити місце останньої у процесі управління (за моделлю "циклу управління"), як це відображено на рис. 1.



Рис.1. Модель розвитку соціальної системи та її місце у процесі управління

З рис.1 видно, що модель розвитку соціальної системи фактично разом з блоком аналізу цього розвитку посідає місце функції контролю (вірніше однієї з її складових) і використовується у ланцюзі (об'єкт управління → суб'єкт управління) зворотного зв'язку "циклу управління".

З точки зору можливості практичного застосування вищенаведеної моделі розвитку соціальної системи, найбільший інтерес являє пошук підходів та методів отримання якісних та кількісних оцінок сфери та ступеню впливу такої системи на оточуюче середовище.

Матричне відображення та аналіз станів розвитку соціальних систем. Підходи до визначення оцінок сфери та ступеню впливу соціальної системи в першу чергу слід шукати відповідно у поширенні та збільшенні результатів діяльності. Для цього звернемося до рис.2, на якому наведена трьох мірна матриця, яка названа автором матрицею станів та тенденцій розвитку соціальної системи.

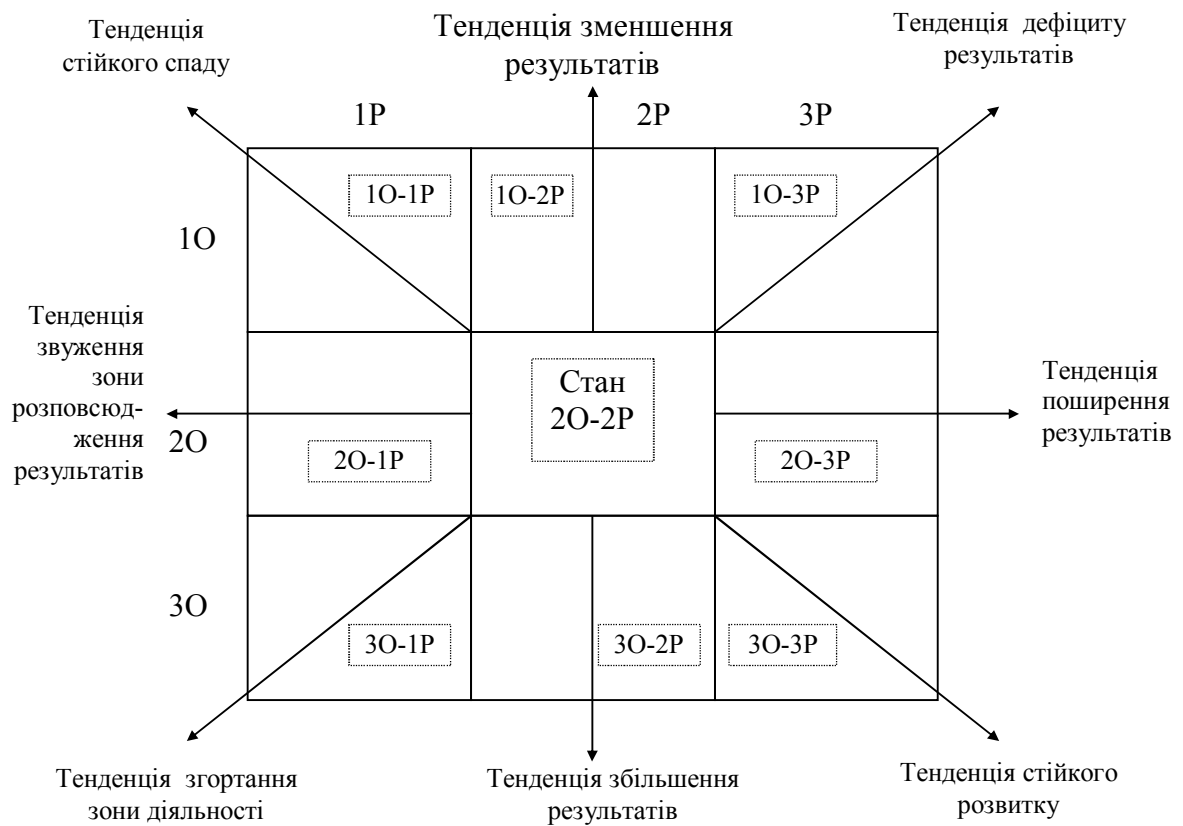


Рис.2. Матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи

Кожному стовпчику у відповідність поставлені можливі основні стани розповсюдження результатів діяльності, а саме: звуження зони розповсюдження (1P), стан стабілізації (2P) та поширення результатів діяльності (3P). Кожній строчці у відповідність поставлені можливі

основні стани змінення обсягів результатів діяльності, а саме: їх зменшення (1О), стан стабілізації (2О) та збільшення (3О).

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

За наведеною матрицею можна виділити такі характерні стани соціальної системи:

- * стан 1О-1Р - характеризується стійким спадом, тобто падінням і звуженням результатів діяльності;

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

- * стан 2О-2Р - характеризується стабілізацією результатів діяльності;

- * стани 1О-3Р, 3Р-1О - характеризуються одночасною дією векторів розвитку і спаду, тобто потенційною нерівновагою і, як наслідок, можливістю змінення тенденцій;

- * стани 2О-3Р, 3О-2Р - характеризуються розвитком діяльності за одним з векторів розвитку, тобто або збільшенням, або поширенням результатів діяльності;

- * стан 3О-3Р - характеризується стійким розвитком, тобто збільшенням і поширенням результатів діяльності.

Про те, що соціальна система безумовно розвивається, свідчить її знаходження у станах 3О-3Р, 2О-3Р, 3О-2Р. Про наявність тенденцій розвитку свідчать стани 1О-3Р, 3Р-1О. Останнім притаманна одночасна дія протилежних процесів розвитку та спаду, зокрема для стану 1О-3Р - процесу зменшення результатів на фоні їх поширення, що створює тенденцію дефіциту результатів, а для стану 3Р-1О - процесу згортання зони діяльності на фоні збільшення результатів діяльності, що створює тенденцію їх перенасиченості та незадієності. У іншій інтерпретації стан 1О-3Р характеризується поширенням сфери та зниженням ступеню (інтенсивності) впливу, а стан 3Р-1О - звуженням сфери та збільшенням ступеню впливу.

Безумовно при оцінці тенденцій розвитку слід брати до уваги динаміку процесів. Наприклад перехід з стану 1О-3Р до стану 3Р-1О свідчить про покращання тенденцій розвитку даної соціальної системи, в той час як зворотній перехід свідчить про погіршення цих тенденцій та необхідність пошуку шляхів їх змінення на краще.

Природнім є розгляд розвитку соціальної системи у комплексі основних притаманних їй напрямків та видів діяльності. Процес розвитку

такої системи - це неперервне змінення її станів на протязі всього терміну існування. Під станом розвитку соціальної системи в будь-який певний момент часу будемо розуміти суперпозицію станів розвитку всіх видів діяльності притаманних даній системі і таких, що суттєво впливають на її розвиток. За такої умови функцію розвитку соціальної системи M на момент часу $t = t_1$ можемо відобразити як

$$F_M(t_1) = \sum \sum \sum A_{rij}(t_1)P_{rij}(t_1),$$

де N - загальна кількість видів діяльності соціальної системи, які суттєво впливають на її розвиток; r - вид діяльності соціальної системи ($1 \leq k \leq N$); $A_{rij}(t_1)$ - множина параметрів соціальної системи, що визначає і характеризує складову її стану $i-j$ як результат певної діяльності r на момент t_1 ; $P_{rij}(t_1)$ - вірогідність стану $i-j$ для діяльності r на момент t_1 (це може бути 0 або 1, причому 1 може бути тільки для одного стану для кожного з врахованих видів діяльності).

Але у наведеному виді користування даною функцією практично неможливе. Тому пропонується розглянути функцію тенденцій розвитку соціальної системи $Z_M(t)$, яка відрізняється від функції розвитку тим, що в ній замість множин параметрів системи $A_{rij}(t_1)$ використовуються множини станів розвитку системи $S_{rij}(t_1)$, в яких згідно з матрицею станів та тенденцій всього дев'ять елементів-станів, а для кожного з вибраних видів діяльності в даний момент часу відповідає лише один з цих елементів (позначається будь-якою ознакою, наприклад цифрами 1-9, або певним набором інших символів). Тоді маємо такий вид функції тенденцій розвитку соціальної системи

$$R_M(t_1) = \sum \sum \sum S_{rij}(t_1)P_{rij}(t_1).$$

Визначення даної функції у певні моменти часу (наприклад, щорічно) надає картину станів розвитку системи як сукупності станів розвитку різних видів діяльності (для кожного моменту часу для кожного 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 напрямків та точок прикладення управлінських зусиль.

Оцінка стану, виявлення тенденцій розвитку та їх змінення - це основні функції блоку аналізу розвитку соціальної системи (див. рис.1). Результати цього аналізу відображають узагальнену реакцію соціальної системи (як елементу взаємодії з іншими соціальними системами) та об'єкту управління.

Напрями практичного застосування. Кінцева мета запропонованого підходу - це вибір напрямків застосування у просторі і часі управлінських зусиль стосовно певних соціальних систем. Його основа - виявлення станів та тенденцій розвитку, спаду або переходів між цими процесами в таких системах.

Нижче для розгляду запропоновані дві можливі схеми практичного застосування даного підходу. Перша (див. рис.3) заснована на аналізі динаміки розвитку або змінення тенденцій і передбачає аналіз станів досліджуваної соціальної системи, які визначаються шляхом порівняльної оцінки основних інтегральних показників у певній сфері діяльності за певний період часу. Наведена на рис.3 таблиця надає уявлення про всі стани та суттєві змінення тенденцій розвитку.

Основні інтегровані показники	Роки			
	1995	1996	...	1999
Показник 1				
Показник 2				
...				
Показник С				

Позначення типу стану

Рис.3. Таблиця відображення станів розвитку соціальної системи

Друга таблиця (див. рис.4) заснована на встановленні для певного періоду часу відповідності між інтегрованими показниками та типовими станами розвитку.

Тип стану розвитку системи	Основні інтегровані показники			
	Показник 1	Показник 2	...	Показник П
Стан 1				
Стан 2				
...				
Стан 9				

Позначка відповідності (якщо є)

Рис.4. Таблиця відповідності станів розвитку соціальної системи певним інтегрованим показникам у визначений момент часу

Обидві ці схеми у сукупності дозволяють визначити стани і тенденції розвитку соціальних систем та найбільш актуальні напрямки удосконалення діяльності, що дозволять суттєво підвищити ефективність функціонування таких систем.

Висновки. Для ефективного управління соціальними системами необхідна оцінка тенденцій їх розвитку. Для проведення такої оцінки у даній роботі запропоновано підхід, який ґрунтується на оцінці розвитку діяльності соціальних систем, зокрема збільшення та поширення її результатів. В основу підходу та як засіб його обґрунтування покладена матриця станів та тенденцій розвитку, а також проведено аналіз цих показників. Запропоновано схеми практичного застосування даного підходу, які передбачають прив'язку до основних інтегральних показників розвитку соціальної системи та враховують динаміку і статику процесів розвитку.

Список використаних джерел:

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом.- М.: Политиздат, 1977.- 382 с.
2. Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. - Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние. -1988. - 327 с.
3. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций.-М.: Юрид. лит., 1997. - 400с.
5. Щёкин Г.В. Теория социального управления: монография. -К.: МАУП, 1996. - 408 с.
6. Советский энциклопедический словарь. 2-е изд. -М.: Советская энциклопедия, 1983. - 1600 с.
7. Корн Г., Корн Т. Справочник по математике для научных работников и инженеров. -М.: 1968. - 720 с.

1.17. Підходи і моделі у сучасному програмно-цільовому управлінні

Постановка проблеми. Програмно-цільове управління (далі - ПЦУ) на сьогодні є найбільш поширеною формою спрямування ресурсів держави на вирішення найбільш актуальних проблем її розвитку. Воно є сучасним засобом перетворення стратегій і політик у конкретні, забезпечені ресурсами дії. Як правило, на державному рівні під ПЦУ розуміють управління шляхом розроблення і реалізації міждержавних, національних, державних, регіональних та галузевих програм. Саме тому важлива проблема підвищення ефективності ПЦУ, здебільшого, вирішується шляхом підвищення ефективності розроблення і реалізації програм.

Роботи попередників. В роботі [1,С.16-21] запропоновано цікаву концепцію програмно-цільової організації державного управління, яка передбачає її трьохрівневу структуру з відповідними формами ПЦУ. На вищому рівні для вирішення найбільш масштабних та складних проблем використовується ПЦУ з усіма притаманними йому складовими 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 проектами) управління. На середньому рівні реалізується програмно-цільове планування (розробка комплексної програми без створення спеціальної системи управління нею) та його спрощені модифікації: цільове (цільове спрямування планових заходів за відсутністю програми як єдиного документа) і програмне планування. На нижчому рівні для вирішення численних оперативних і тактичних проблем державного управління використовується програмно-цільовий підхід до управління (об'єднання цільового та програмного елементів в певній цільовій програмі) та його спрощені модифікації: цільовий (підсилення цілепокладання без організаційних змін) і програмний (координація шляхом конкретизації термінів, виконавців, співвиконавців в програмах) підходи. Ця концепція відображає важливу особливість державного управління, а саме використання програмно-цільової організації в різних формах її прояву на всіх його рівнях.

Мета. В даній роботі розглянуті сучасні та перспективні підходи і моделі програмно-цільового управління.

Виклад основного матеріалу.

Підходи і моделі для визначення вихідних цілей програмно-цільового управління на державному рівні. Основна ідея ПЦУ - 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 ПЦУ є виділення пріоритетних проблем, їх системний аналіз з метою конкретизації завдань та розподіл наявних ресурсів між цими завданнями. Логічну схему ПЦУ можна відобразити як: стратегія → цілі → пріоритети → завдання → проекти → розподіл ресурсів → реалізація проектів → поточний контроль → корекція завдань → заключний контроль → корекція цілей.

На рис.1 наведена загальна схема (модель) формування ПЦУ на державному рівні, яка використовується в Україні.



Рис. 1. Схема формування програмно-цільового управління на державному рівні в Україні

Вона сформована з урахуванням надання поняттю ПЦУ розширеного змісту, що передбачає охоплення ним не тільки програм, а й концепцій, проектів та рішень щодо їх інтеграції у загальну об'єднуючу структуру (план дій або спеціальна комплексна програма). Остання утворюється внаслідок певних систем відбору та формування сценаріїв, концепцій, програм і проектів, практичною і методологічною основами якої на рівні держави є стратегія її розвитку. В даній схемі система відбору та формування першого рівня базується на рішеннях Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а система відбору та формування 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 ступеню невідповідності

обраних моделей розвитку проблем, процесів та явищ, на які спрямоване ПЦУ, реаліям майбутнього. Серед внутрішніх факторів впливу, в першу чергу, необхідно виділити ступень адекватності обраних моделей уявлення сучасному стану проблем, процесів та явищ.

За даного підходу ПЦУ реалізується через концепції, програми, проекти. Основними вихідними даними для останніх є конкретні цілі, на досягнення яких вони спрямовані, терміни досягнення визначених цілей, а також ресурсні обмеження. Найбільш поширеними 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 уявленні майбутніх станів (ситуацій) суспільства через різні форми і види прояву суспільної діяльності - економічної, політичної, соціальної.

Тобто для визначення цілей необхідний погляд у майбутнє конкретної соціальної системи (держави, регіону, галузі, організації) на певну часову віддаль з урахуванням основних параметрів її розвитку і впливу найбільш суттєвих факторів. При цьому необхідно передбачити характерні процеси цього розвитку й моменти переходів між ними, оскільки саме останні дають можливість визначати певні етапи ПЦУ, найважливішою прикметою яких є зміна тенденцій розвитку, а відповідно й зміна комплексних системно-ситуаційних управлінських впливів [2]. Таким чином, визначення цілей та етапів (стратегія і політика) ПЦУ фактично здійснюється за допомогою моделей розвитку (алгоритмічних або евристичних) відповідної соціальної системи. Як висновок - ефективність ПЦУ, в першу чергу, визначається адекватністю на прийнятому відрізку часу вибраних моделей розвитку тих проблем, процесів та явищ, на які воно спрямоване. Безумовно, шанси отримати краще уявлення щодо розвитку 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, що характерною прикметою часу є створення в Україні спеціальних аналітичних служб у вищих, центральних і регіональних органах державного управління, а також відповідних систем збирання переважно політичної та соціально-економічної інформації.

На сьогодні однією з найбільш конструктивних ідей, спрямованих на забезпечення адекватності моделей розвитку, а відповідно й ефективності системи відбору ПЦУ, є визначення "точок і центрів зростання", програмно-цільова і нормативно-правова підтримка яких може забезпечити високі показники розвитку в окремих галузях економіки, регіонах і у державі в цілому [3]. Ідея зростання через підтримку і розвиток певних "точок і центрів зростання" не нова. Більш за те, вона природно притаманна розвитку всіх соціальних (та біологічних) систем. Її суть - у виявленні тих напрямів або видів суспільної діяльності, в яких дана соціальна система має або може швидко мати переваги перед іншими. Це, як правило,

гарантує попит на результати такої діяльності. Природним доповненням даного підходу є визначення "точок гальмування", тобто таких напрямів і видів діяльності, де дана соціальна система заздалегідь або з високим ступенем достовірності ніколи не матиме переваг, а відповідно може отримати від їх продовження тільки збитки або відволікання важливих ресурсів (особливо, якщо йдеться про стратегічні ресурси).

Відомо, наприклад, що Японія та Корея виходили з післявоєнної кризи шляхом виділення і ресурсної підтримки "точок і центрів зростання". Як сучасний розвиток і трансформацію цієї ідеї слід сприймати створення різних спеціальних зон, зокрема, зон вільної торгівлі, техноцентрів та технопарків, приклади світового розподілу праці та міжнародної кооперації у сфері виробництва тощо.

На сьогодні ґрунтовним підходом до визначення вихідних цілей ПЦУ на державному рівні можна вважати стратегію економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, визначену в Посланні Президента України до Верховної Ради України від 22 лютого 2000 року [4]. В цьому документі, зокрема, 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 високо технологічної держави". У табл. 1 наведені відповідні цілі економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 роки, які (дивись цілі другого рівня) доцільно використати в якості вихідних цілей оновленої системи ПЦУ державного рівня на наступні п'ять років.

Таблиця 1.

Цілі економічного та соціального розвитку України
на 2000-2004 роки

Головна мета	Цілі першого рівня	Цілі другого рівня
Економічне зростання (зростання ВВП починаючи з 2002 року в середньому за рік на 6,5%)	1. Утвердження механізмів прискореного зростання економіки	Посилення дієздатності держави. Адміністративна реформа. Утвердження критичної маси ринкових перетворень. Підвищення надійності грошової та фінансової стабілізації. Обмеження боргової залежності держави. Подолання корупції та тіньової економіки. Розвиток внутрішнього ринку. Стимулювання процесів нагромадження й ефективного використання інвестиційних ресурсів. Удосконалення зовнішньоекономічної

	<p>2. Підвищення конкурентоспроможності національної економіки</p> <p>3. Соціальна переорієнтація економічної політики</p> <p>4. Забезпечення економічної та екологічної безпеки України</p>	<p>діяльності.</p> <p>Структурна перебудова промисловості.</p> <p>Розвиток інноваційної моделі економічного зростання.</p> <p>Реалізація політики енергозабезпечення та енергозбереження</p> <p>Реформування аграрного сектору.</p> <p>Утвердження України як транзитної держави.</p> <p>Удосконалення національної мережі зв'язку.</p> <p>Розвиток туризму.</p> <p>Адресна підтримка соціально незахищених верств населення.</p> <p>Забезпечення випереджаючого зростання вартості робочої сили.</p> <p>Забезпечення продуктивної зайнятості.</p> <p>Прискорений розвиток житлового будівництва.</p> <p>Забезпечення доступності житла для різних верств населення.</p> <p>Подальше реформування системи охорони здоров'я.</p> <p>Покращання демографічної ситуації.</p> <p>Примноження інтелектуального потенціалу суспільства.</p> <p>Розвиток фундаментальної науки.</p> <p>Структурна реформа освіти.</p> <p>Зміцнення позицій середнього класу.</p> <p>Подолання наслідків економічної кризи.</p> <p>Посилення фінансової безпеки України.</p> <p>Створення гарантій технологічної та техногенної безпеки.</p> <p>Посилення енергетичної безпеки.</p> <p>Вирішення проблем продовольчої безпеки держави.</p> <p>Впровадження економічних інструментів раціонального природокористування.</p> <p>Вирішення пріоритетних проблем екологічної безпеки та охорони довкілля.</p>
--	--	---

У зв'язку з цим, заслуговують на увагу наведені в роботі [5] комплексні проекти "Підвищення конкурентоспроможності виробництва і збільшення експортного потенціалу держави", "Посилення соціальної

орієнтації економіки, освоєння нових конкурентоспроможних товарів народного споживання", "Реалізація енергозберігаючої 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.

Після конкретизації цілей ПЦУ під кожному з них розробляється певне програмно-цільове рішення (далі - ПЦР) - концепція, програма або проект. Концепція визначає основні напрями, етапи і види дій у певній сфері діяльності на конкретну перспективу. Програма розробляється, коли необхідне комплексне вирішення певної проблеми, і, образно кажучи, являє собою проект проектів. Як правило, розробці будь-якої програми передуює розробка концепції. Під проектом розуміється процес цілеспрямованої зміни соціально-економічної (або технічної) системи, який переводить її з одного конкретного стану до іншого.

Підходи і моделі для формування програмно-цільових рішень.

В основу формування ПЦР доцільно покласти:

- модель розвитку діяльності об'єкта управління для визначення (або уточнення) пріоритетних цілей та отримання прогностичних оцінок їх досягнення (певних станів та відповідних етапів з визначеними основними показниками);
- метод інтеграції дерева цілей і дерева діяльності об'єкта управління, який передбачає суперпозицію дерев забезпечуючої та управлінської діяльності на дерева цілей і основної діяльності (з метою визначення основних завдань і механізмів реалізації певної програми, проекту);
- методи типізації структури програми через типізацію вибору програмних завдань, зокрема, шляхом застосування моделі уявлення діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики;
- мережеві моделі, що для вибраних проблемних завдань і відповідних ним проектів пов'язують у часі події з видами робіт та необхідними ресурсами щодо їх досягнення.

При формуванні ПЦР, як правило, найбільшу складність викликають: визначення мети (головної цілі); формування дерева цілей; розподіл пріоритетів; визначення структури (побудови) програми (проекту, концепції) в частині вибору основних завдань (проектів, положень), а також визначення етапів виконання програми та особливо їх термінів.

Визначення мети ПЦР - це фактично вибір напрямку розвитку певної сфери або проблеми діяльності держави. З вибору мети фактично починається будь-яка діяльність, оскільки такий вибір безпосередньо пов'язаний з баченням її розвитку. Таким чином, вибір мети потребує моделі розвитку певної діяльності, причому зручної та надійної у використанні. Можна побудувати таку модель або як загальну теоретичну

для різних об'єктів управління, або для конкретного об'єкта управління. Існує ряд спроб побудувати загальні моделі розвитку для будь-якого об'єкта управління, які, розширюють наше уявлення про процеси розвитку, але, такі моделі поки що не знайшли широкого використання на практиці. Для конкретних об'єктів управління, як правило, застосовуються імітаційні моделі.

Визначення етапів виконання програми та їх термінів потребує передбачення, а це творчий процес, що в значній мірі 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 необхідне чітке уявлення перспектив розвитку, тобто знову ж таки необхідні зрозумілі моделі розвитку, що придатні для практичного застосування.

Про моделі розвитку вже йшлося вище. З деякими основними ідеями, що покладені в основу побудови таких моделей, можна, наприклад, ознайомитися в роботах [2; 6, С.22-24; 7, С.73-75]. Такі моделі потрібні управлінцям для забезпечення ПЦУ певними вихідними цілями.

Незалежно від виду ПЦР підготовка останнього зводиться до визначення якомога більш конкретних завдань. З цією метою будується дерево цілей, вершиною якого є вихідна ціль даної концепції, програми або проекту. Дуже важливо розуміти, що фактично дерево цілей є загальною (статичною) моделлю уявлення будь-якого об'єкта управління, а тому може бути покладене в основу загальної методології аналізу та синтезу цих об'єктів.

Формування дерева цілей - це творчий процес, який достатньо легко (при певних навичках та доброму знанні предмета) реалізується для простих проблем і помітно ускладнюється від рівня до рівня (по ієрархії від мети через окремі цілі 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 задача формування дерева цілей повинна вирішуватися за допомогою спеціальних інформаційних та комп'ютерних технологій, що і робиться при розробці уніфікованих проектів в ряді галузей суспільної діяльності. При розробці програм державного рівня, що, як правило, є оригінальними розробками, такі засоби практично не використовуються. Більш за те, в силу вищезазначених причин метод дерева цілей часто не використовується навіть при розробці достатньо простих за структурою документів (концепцій, звітів), де, у принципі, можливе його ефективне використання.

На стадії підготовки програм здійснюється багаторівневий вибір цілей та визначення відповідних пріоритетних напрямів і видів діяльності (робіт). Від якості цього вибору залежить ефективність всіх зусиль щодо

реалізації програми, зокрема, концентрації ресурсів та оперативних дій щодо забезпечення “точок зростання”. Якщо цей етап оцінюється недостатньо, а цілі програм формуються нечітко, то це призводить до знецінення наступної роботи і не завершення реалізації прийнятих програм в належному обсязі очікуваних результатів. Розподіл пріоритетів для програм державного рівня, здебільшого, потребує залучення експертів. Це дуже складна і відповідальна робота. Як правило, вона погано методично забезпечена.

Для пояснення суті методу інтеграції дерева цілей і дерева діяльності об’єкта управління на рис.2 наведені такі фрагменти: а) рівні дерева цілей; б) рівні дерева основної діяльності; в) типовий елемент зв’язку між цими деревами; г) типовий елемент зв’язку між деревами основної, забезпечуючої та управлінської діяльності.

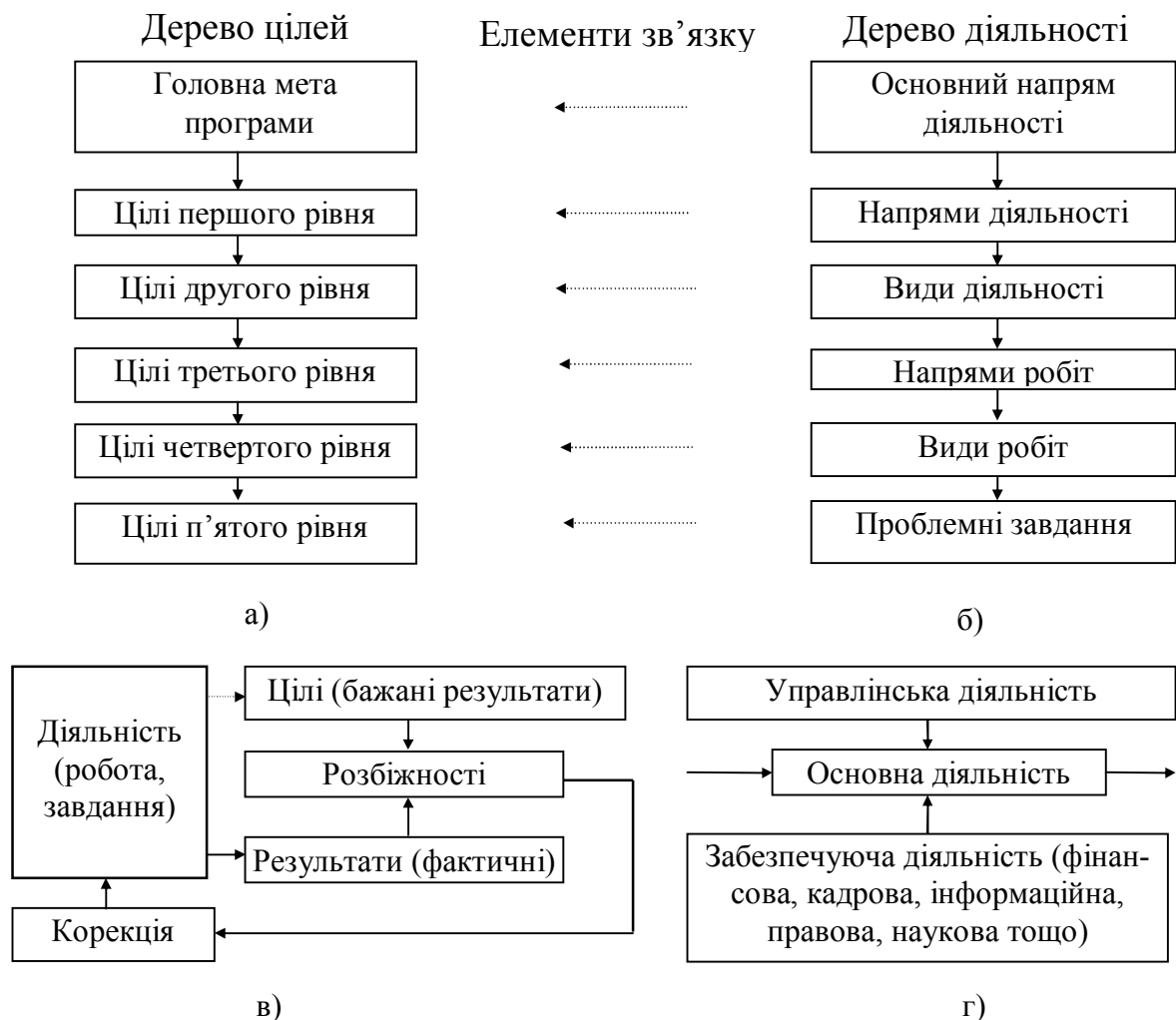


Рис.2. Фрагменти пояснення суті методу інтеграції дерева цілей і дерева діяльності об’єкта управління

Основними результатами застосування методу інтеграції дерева цілей і дерева діяльності програми є визначення структури такої програми, напрямів і видів основної, забезпечуючої та управлінської діяльності,

проблемних завдань, пріоритетності їх виконання. Дерева цілей і діяльності в такій програмі безумовно повинні відповідати пріоритетам економічної та соціальної діяльності держави, які визначені її керівництвом в даний історичний момент. Вибір структури програм державного рівня в частині вибору основних завдань - це робота, яка повинна бути виконана у дуже стислий строк, оскільки від неї залежить термін початку набору пакету таких завдань.

Причому, необхідно не тільки визначити напрями і принципи відбору таких завдань, але й підготувати певні вимоги (форма подання, техніко-економічні розрахунки) до подання завдань для розгляду можливості їх включення до програми. А для визначення вимог, в свою чергу, необхідне повне уявлення, якою ця програма повинна бути. Таким чином, вибір структури програм потребує високого професіоналізму і оперативності. Одним з можливих підходів спрощення цієї роботи є уніфікація програм. Така спроба, але на жаль невдала, була зроблена в Україні у 1995 році, коли був підготовлений, але не прийнятий проект Закону України "Про державні програми".

З запропонованою автором моделлю уявлення діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики можна ознайомитися у роботі [8]. Дану модель доцільно застосувати на стадії типізації структури програми, оскільки вона фактично розкриває змістовне наповнення фактору комплексності, а саме включення до програми завдань, спрямованих на повне і різнобічне вирішення певних проблем. Уніфікований набір системно пов'язаних завдань охоплює питання удосконалення практики, розроблення нових технологій, розвитку теорії та методології, систематичного і цілеспрямованого проведення досліджень, розвитку комунікацій та засобів їх підтримки, підготовки (навчання) персоналу, підвищення рівня загальнолюдської та професійної культури. Такий набір завдань базується на інноваційному підході до соціально-економічного розвитку держави.

На рис.3 наведена загальна методико-технологічна схема розроблення програм державного рівня, в тому числі програм структурної перебудови економіки, з використанням вищезазначеного методологічного підходу.

Дерево цілей реальної програми прийнято деталізувати до рівня проблемних завдань. Останні слід розглядати як складові проекти ПЦР. Для них здійснюється оцінка витрат коштів та часу на реалізацію, виділення технологічних ланцюгів забезпечення досягнення головної мети, визначення необхідних сумарних ресурсів і відповідних механізмів для досягнення як проміжних, так і кінцевих цілей. Після цього слід виділити та проаналізувати зовнішні і внутрішні (само утворювальні) 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 процесів впливу, як позитивного, так і негативного, і у сукупності 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.



Рис.3. Загальна методико-технологічна схема розроблення програм державного рівня

Висновки. 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, в той же час, може розглядатися як основа нової структури ПЦР. Тобто маємо певний науково обґрунтований підхід до формування нового або удосконалення існуючого ПЦР у єдиній системі ПЦУ державного рівня.

Список використаних джерел:

1. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления (сущность, правовая основа, хозяйственная практика). /Отв. ред. В.В.Цветков. - К.: Наукова думка, 1988. - 232 с.
2. Бакуменко В.Д. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Одеський філіал.: Одеса "АстроПринт". - 1999. - Вип. 2. - С. 72-82.
3. Белов О.Ф., Геєць В.М., Пирожков С.І. Про стратегію розвитку України: до розробки проекту "Україна-2010" // Стратегічна панорама (науково-практичний журнал РНБО України), № 1-2, 1998. - С.31-34.
4. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки . Послання Президента України до Верховної Ради України //Урядовий кур'єр, № 34, 23 лютого 2000 р.
5. Врублевський А.Г., Якубовський М.М. Структурна перебудова економіки - реальний крок в ринок //Деловая Украина, № 4 (644), 22 янвря 1999 г.
6. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ. - 1998. -160 с.
7. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений. Учебное пособие.- М.: Русская Деловая Литература. - 1998.- 288 с.
8. Бакуменко В.Д. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1999. - № 2. - С.256 -268.

1.18. Загальні та проблемно-орієнтовані підходи до прогнозування і планування у нормотворчій діяльності

Постановка проблеми. Роботі по удосконаленню правового регулювання та уніфікації нормотворчої діяльності, як показує світовий досвід, приділяється велике значення [1,2]. В Україні така робота значно активізувалася після прийняття Конституції. Важливим кроком на шляху забезпечення 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" [3]. Цей закон визначає види і юридичну силу нормативних правових актів; встановлює засади процесу їх підготовки, зокрема, планування, прийняття та введення в дію, нормотворчу техніку; регулює порядок подолання прогалин і суперечностей у актах, їх тлумачення, обліку та систематизації. В ньому передбачене здійснення систематизації нормативних актів у формі кодифікації або інкорпорації.

При розробці проекту даного закону враховано як вітчизняний, так і закордонний досвід нормотворчої діяльності, зокрема досвід країн - членів Організації економічного співробітництва та розвитку, 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 [1].

Мета роботи. В даній роботі розглядаються загальні і проблемно-орієнтовані підходи, які можуть бути використані для планування та розвитку нормотворчості в різних сферах суспільної діяльності.

Викладення основного матеріалу.

Роль і місце прогнозування та планування нормотворчості в суспільному управлінні. Основою суспільних відносин є різні види суспільної діяльності. Для забезпечення їх більшої ефективності створюються організації різного призначення, які займають місце на певному рівні суспільного управління. Саме через розвиток і удосконалення діяльності забезпечується розвиток суспільства. Найбільшою за всіма параметрами організацією є держава, а її основною формою діяльності є державне управління, яке відображується у практичній реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів та державної політики, що проводиться.

За фактичним положенням всі інші форми організацій, в першу чергу, міністерства і відомства, є, з одного боку, соціальними підсистемами держави, а, з другого боку, - 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 відзнакою та особливістю є те, що вона має характер механізму реалізації (завдає 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-цільовою та організаційно-розпорядчою).

З точки зору системного підходу нормотворчість характеризується внутрішньою динамічною єдністю трьох її компонент: пізнання, діяльності та результату, які складають закінчений цикл нормотворчості [2]. У суспільстві неперервно здійснюється велика кількість таких циклів (одні завершуються, організовуються інші), які стосуються різних сфер, напрямків і видів суспільної діяльності та в цілому складають весь процес нормотворчості.

Для того, щоб у нормативно-правових актах адекватно відображувалися процеси, які відбуваються у суспільстві, необхідно постійно виявляти, вивчати та вміло використовувати об'єктивні закономірності, які спрямовують ці процеси. Саме тому передумовою створення нормативно-правових актів є пізнання реальних умов, факторів та обставин відповідних суспільних відносин, правове регулювання яких диктується потребами соціально-економічного розвитку держави. Вони повинні аналізуватися в органічному зв'язку із загальними умовами та конкретним середовищем (системно-ситуаційний вимір) [2].

Будь-яка діяльність завжди здійснюється в умовах обмежених ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, часових та інших). Тому дуже важливою складовою і однією з головних умов ефективного здійснення кожного напрямку діяльності, зокрема нормотворчості, є правильний розподіл цих ресурсів у просторі та часі, що досягається шляхом прогнозування і планування.

Цьому питанню приділяється велика увага в розвинутих країнах світу [1]. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правовий акт повинен виходити з таким чином спланованого та узгодженого процесу, щоб мати достатньо часу на підготовку, міжвідомчі та внутрішньоурядові консультації, а також на розгляд парламентом, якщо це вимагає певний вид нормативно-правового акту.

Поширеною практикою оптимізації використання ресурсів та в цілому роботи міністерств і інших органів центральної державної влади, 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.

В численних випадках закони для ефективної їх реалізації потребують розробку ряду вторинних нормативно-правових актів. Тому в сучасній практиці державного управління велике значення надається комплексному планові нормотворчості, який включає в себе графік розроблення не тільки законів, а і вторинних нормативно-правових актів з детально визначеними механізмами. Подібний графік є необхідним для того, щоб міністерства та інші органи центральної державної влади могли розробити власну робочу програму нормотворчості, визначити детальні графіки розробки та розподілити ресурси, які їм будуть потрібні для успішного завершення підготовки нормативно-правових актів у визначені строки. В процесі нормотворчості можливе виникнення труднощів різного характеру, результатом яких є можливий перегляд та уточнення такого графіка.

Перспективним напрямком впровадження сучасних інформаційних технологій в 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 бажає надати інформацію відносно цього проекту у відповідну робочу групу.

Підвищенню ефективності нормотворчості, зокрема впровадженню планування у цей процес, сприяє поширена у 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 [1].

Основні підходи до прогнозування і планування нормотворчості в Україні. Прогнозування як функція управління вважається частиною функції планування але в окремих випадках, наприклад, при перспективному довгостроковому прогнозуванні, набуває самостійного характеру [4]. До форм прогнозних документів слід віднести концепції, сценарії та довгострокові програми (на строк більше п'яти років). Наприклад, таким документом є програма "Україна - 2010" [5]. Серед інших прикладів можна навести численні концепції, серед яких, Концепція національної безпеки, Концепція економічної безпеки, Концепція діяльності в Зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення тощо. Поки немає офіційного прецеденту використання сценаріїв-прогнозів, хоча в робочому порядку вони формуються деякими аналітичними службами на рівні підготовки державно-управлінських

рішень. Як правило, найбільш важливі для країни прогностичні 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 передують 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. Також є численні програми державного, регіонального та галузевого рівня, які розраховані на середньостроковий (2-5) та довгостроковий період (більше 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 році, складається з 78 позицій.

При плануванні забезпечуюча роль нормотворчості проявляється у тому, що вона повинна 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 виключення можливого дублювання або протиставлення пропозицій різних органів влади, які здійснюють управління за певними напрямками або видами діяльності, процедурами планування і прогнозування передбачений збір та обробка всіх пропозицій єдиним органом влади (Кабінетом Міністрів України), а також доопрацювання зведених планів та прогнозів усіма зацікавленими органами центральної державної влади з залученням експертів.

В Україні основними формами планування нормотворчості на державному рівні є підготовка і затвердження першочергових заходів щодо реалізації програм діяльності Кабінету Міністрів України (на певний строк) та щорічних планів законотворчої діяльності Верховної Ради України.

Після ствердження Верховною Радою України програми діяльності Кабінету Міністрів України на її підставі з залученням всіх міністерств і відомств розробляється план першочергових заходів, в якому передбачений перелік законодавчих та інших нормативних актів (постанов Верховної Ради України, указів Президента 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 акту, тобто стають обов'язковими для 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 по 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 напрямки 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 розглянутими і прийнятими у поточному році), організація робіт за якими доручена даному міністерству або відомству, та включити у пропозиції до плану заходів ті з них, що необхідні для здійснення робіт на термін планування (робота за цим пунктом може співпадати 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, організації виконавці та співвиконавці, потреби у фінансуванні та можливі джерела фінансування окрім держбюджету.

Планування нормотворчості на рівні структурних підрозділів міністерств і відомств потребує не тільки професійного знання певного напрямку діяльності, але і практики правозастосування у ньому, а також відслідковування ситуацій, коли виникає потреба у зміні діючих або впровадженні нових правових норм.

При відборі пропозицій до програми діяльності уряду та відомчого плану нормотворчості як мінімум необхідно 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, які повинні бути відповідальними за реалізацію нормативно-правового акта;

- оцінку необхідних ресурсів та їх достатності для розроблення та узгодження нормативно-правового акта.

Ці попередні оцінки є обов'язковими для того, щоб закласти основу ефективної роботи над текстом нормативно-правового акта. Вони, як правило, готуються посадовими особами, відповідальними за розроблення

концепції проблемно-орієнтованої діяльності та нормотворчості у даній сфері. Це, головним чином, державні службовці високого рангу уповноважених органів центральної державної влади [1].

Необхідна активна позиція тих, хто професійно займається і відповідає за розвиток нормотворчості в органах державної влади, яка полягає у постійному моніторингу стану правового забезпечення та ситуації у даній сфері (напрямку, виді) діяльності, періодичному перегляду діючих нормативно-правових актів та ініціації змінення або оновлення тих з них, що вже не спрацьовують і навіть гальмують подальший розвиток.

Така робота, в свою чергу, ставить певні вимоги до виконавців. Це повинні бути висококваліфіковані фахівці, що володіють сучасними знаннями та великим досвідом у своїй сфері діяльності. За короткий термін часу і без відповідної підготовки неможливо накопичити необхідний рівень знань та забезпечити ефективне планування нормотворчості. В свою чергу, з боку керівництва органів центральної виконавчої влади необхідно створити відповідні умови зацікавленості співробітників, які мають достатню кваліфікацію для нормотворчої роботи, в результатах своєї роботи і плідної праці в даному органі влади..

Зараз в Україні існує реальна перспектива отримання свого закону, що визначатиме єдині норми та процедури у сфері підготовки та редагування нормативно-правових актів [3]. Серед основних принципів нормотворчого процесу в ньому проголошені: здійснення народовладдя, законність, колегіальність (для колегіальних органів), гласність, урахування громадської думки, планування, наукова обґрунтованість.

В проекті закону передбачено, що нормотворчі органи з метою створення єдиної і узгодженої системи нормативних актів в Україні, визначення головних напрямків та забезпечення гласності нормотворчої діяльності, вдосконалення процесу підготовки нормативних актів застосовують поточне і перспективне планування. Поточні плани, як правило, 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 напрямки розвитку правового регулювання суспільних відносин, заходи по 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 повинні проводитися відповідно до планів, затверджених нормотворчими та іншими уповноваженими на це органами. На основі результатів 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 повинні їх усунути. Що, зокрема, є однією із підстав внесення пропозицій щодо розробки або удосконалення нормативних актів.

Необхідною умовою нормотворчості та організації виконання нормативних актів є підготовка та видання збірників, зібрань та зводів нормативних актів, які видаються безпосередньо суб'єктами прийняття нормативних актів або за їх дорученнями іншими органами та установами. Ця робота також повинна бути відображеною у відомчих планах нормотворчості.

У період реформ зростає необхідність у забезпеченні суспільних процесів нормативно-правовими актами, удосконаленні технологій нормотворчості на всіх її етапах з метою прискорення розробки таких актів. При цьому серед необхідних знань особливе місце займає оволодіння сучасною методологією нормотворчості, зокрема підходами та методами щодо формування і оновлення нормативно-правових баз у певних сферах діяльності.

Проблемно-орієнтований підхід щодо системного оновлення діючих і створення нових нормативно-правових баз. В основу системного підходу щодо оновлення діючих і створення нових проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз (далі - НПБ) доцільно покласти загальну процедуру, яка містить наступні етапи [6]:

- 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 напрямків її удосконалення та розвитку;
- співставлення діючих вітчизняних НПБ з 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 діючих 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.

Основою управління у будь-якій сфері діяльності є визначення цілей. Як правило визначається головна мета - місія, а також декілька основних

цілей, досягнення яких необхідно для виконання місії. Такі цілі складають перший (найближчий до головної мети) рівень ієрархії управлінського дерева цілей. Визначення місії та основних цілей разом з визначенням загальних шляхів їх досягнення складає етап стратегічного планування. Якщо стратегія передбачає визначення основних цілей, то політика визначає загальні орієнтири (цілі другого і більшого рівнів) для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення цих цілей.

Роль нормативно-правового забезпечення полягає у створенні правил та рекомендацій, які забезпечуватимуть ефективну діяльність у даній сфері з урахуванням основних цілей та інтересів держави, виробленої стратегії та політики. Оскільки завжди існують реальні об'єктивні або суб'єктивні проблеми, які стримують розвиток даної сфери діяльності, то виникає актуальна проблема постійного (в умовах перехідних процесів) або періодичного (в умовах сталих процесів) аналізу діючої системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню реальних проблем у даній сфері діяльності і, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямків удосконалення та розвитку такої системи. Такий аналіз створює науково-обґрунтоване підґрунтя для прогнозування і планування нормотворчості.

Для його проведення запропонована процедура багатofакторного аналізу (рис.1), яка передбачає паралельне дослідження діючої НПБ шляхом застосування трьох методів: формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу НПБ і окремих її документів, які відповідно дозволяють виявити прогалини у НПБ, протиріччя між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також протиріччя у самому правовому регулюванні даної діяльності (проблеми). Після проведення цих різновидів аналізу результати узагальнюються і розробляються пропозиції щодо удосконалення та розвитку НПБ.

Запропоновані вище методи аналізу є різновидами широковідомих методів системного аналізу [4,7-9]. Зокрема, в основу методу формально-логічного аналізу покладено метод структурного моделювання. Класичний процес структурного моделювання передбачає побудову структури об'єкту, що досліджується, а також відповідної моделі, здатної забезпечити рішення визначених проблем. Найбільш розповсюджені отримали варіації цього методу типу дерева цілей, які базуються на побудові і використанні ієрархічної структури шляхом розподілу головної цілі (місії) на підцілі різних рівнів деталізації.

При використанні дерева цілей із кількісними показниками як засобу прийняття рішень його називають деревом рішень, а при деталізації місії до рівня функцій - деревом цілей та функцій. При аналізі цілей наукових досліджень іноді його називають деревом проблем або при розробці прогнозів - деревом напрямів прогнозування.



Рис.1. Процедура багатофакторного аналізу

В основу формально-логічного аналізу НПБ покладено ідею, 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. Сфера діяльності, що досліджується, спочатку розбивається

на декілька основних напрямів діяльності. Далі кожен напрям деталізується у видах діяльності, що складають цей напрям. Таким чином, проблемно-орієнтована сфера діяльності подається у вигляді дворівневого дерева цілей. Наступним етапом аналізу є системне подання НПБ, що регулює цю сферу діяльності, у вигляді ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою. Заключним етапом аналізу є композиція (проекція) ієрархії нормативно-правових актів за їх юридичною силою на дерево цілей у даній сфері діяльності.

В результаті отримуємо картину наповненості правового поля, зокрема наявності прогалин у правовому регулюванні даної сфери діяльності. Як розвиток даного методу слід розглядати деталізацію видів діяльності за видами робіт.

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'єкту дослідження на основі думок експертів. При цьому вважається, що думка групи експертів надійніше, ніж думка окремого експерта. Ситуаційний аналіз стосовно аналізу 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 маючи на увазі проблеми, що створює чинна НПБ в діяльності відповідних суб'єктів; питання цієї діяльності, які опинились поза межами правового регулювання; оцінку ступеню ефективності застосування діючих нормативно-правових актів;

- підбір групи експертів;
- анкетування;
- безпосереднє проведення опитувань експертів;
- систематизацію та аналітичну обробку результатів опитування.

Серед методів колективних експертних оцінок найбільш привабливими для ситуаційного аналізу НПБ є метод комісії та метод "мозкового штурму", відомий також під назвою конференція або колективна генерація ідей. Перший з них передбачає проведення групою експертів дискусії з метою вироблення спільної позиції щодо об'єкта дослідження, а другий - орієнтований на виявлення творчих ідей в процесі рішення даної складної проблеми. Ці ідеї уважно вивчаються фахівцями-експертами і, як правило, оцінюються по заздалегідь виробленим критеріям на відповідність поставленій задачі. Дельфійський метод, який передбачає заміну прямих колективних обговорень на послідовні індивідуальні опитування за певними формами експертної оцінки до досягнення прийнятної збіжності всіх висловлених думок, з теоретичної

точки зору обіцяє кращі результати. Проте його застосування гальмується тим, що він вимагає значних витрат часу та коштів.

Правовий аналіз передбачає вивчення діючих нормативно-правових актів фахівцями-юристами з метою виявлення недосконалих, недійсних або нездійснених документів (актів), а також як внутрішніх суперечностей та невідповідностей чинної НПБ, так і неузгодженостей з загальним правовим полем України та міжнародними угодами, ратифікованими Україною. При проведенні 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 конкретні пропозиції щодо її удосконалення.

Запропонована методика була успішно застосована при аналізі діючої правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного /обов'язкового/ відселення та розробленні пропозицій по її удосконаленню [10].

Рекомендації щодо розвитку і планування нормотворчості. При розвитку і плануванні нормотворчості особливу увагу слід приділяти питаннями формування ефективних підходів та принципів їх здійснення, а також виділенню найбільш важливих напрямків правового регулювання у кожній сфері діяльності і відповідному розподілу пріоритетів у нормотворчості.

Основними (системо утворюючими) нормативно-правовими актами повинні бути чітко визначені адміністративні компетенції вищих та спеціальних органів державної влади щодо вирішення спеціальних проблем у даній сфері діяльності, якщо це не витікає 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 дії:

- уточнення конституційних обов'язків держави у даній сфері суспільних відносин;
- затвердження концептуальних засад діяльності у даній сфері як підґрунтя стратегії розвитку НПБ;
- удосконалення системи державного управління у даній сфері суспільних відносин насамперед шляхом більш чіткого визначення правового статусу та взаємної підпорядкованості відповідних органів державного управління, усунення взаємного перехресування їх компетенцій;

- розроблення правового паспорту (сертифікату) діяльності у даній сфері, як об'єкту правового регулювання (головна мета діяльності; основні напрямки діяльності і правового регулювання; основні нормативно-правові акти, що визначають правовий режим; специфіка проблем, зокрема об'єктивні обмеження тощо);
- усунення недоліків в регулюванні економічної діяльності у даній сфері суспільних відносин завдяки уточненню правового статусу, підпорядкованості, прав та обов'язків відповідних підприємств та установ;
- удосконалення нормативного регулювання трудових відносин та соціального захисту працівників, які залучаються до робіт у даній сфері суспільних відносин;
- гармонізація НПБ у даній сфері суспільних відносин з чинним законодавством України;
- розвиток міжнародного співробітництва у даній сфері суспільних відносин.

Основними напрямками подальшого удосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих НПБ є наступні:

- формування достатнього складу законів, а також нормативно-правових актів вищих органів центральної влади для врегулювання основних напрямків 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.

Заслужовує на увагу концепція розроблення одного (або мінімально можливої більшості, якщо різноманітність діяльності не дозволяє обмежитися одним законом) закону, який охоплює найбільш суттєві і важливі питання правового регулювання у вибраній сфері діяльності, та відпрацювання достатньо ефективного механізму удосконалення нормативно-правової бази через удосконалення 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", в якому є високий рівень розуміння проблем, що вирішуються, та лобіюванні у кращому розумінні цього слова певних інтересів у даній сфері діяльності. На наш погляд, він може повністю виправдано застосовуватися у практиці нормотворчості.

Висновки. Систематичне удосконалення правового забезпечення діяльності у відповідній сфері діяльності, 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. Заслугує підтримки та реалізації у вітчизняних умовах пропозиція розроблення на базі системного підходу та підставі сучасних норм і базових критеріїв посібника-довідника для працівників, що відповідають за розроблення нормативно-правових документів. В ньому слід навести не тільки основні дії щодо удосконалення процесу підготовки нормативно-правових документів (дотримання відповідної структури, детальну розробку концепції, чітке застосування норм складання тощо) але і найбільш конструктивні підходи та методи щодо 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 органів центральної виконавчої влади з питань застосування сучасних технологій нормотворчості, зокрема її планування.

Список використаних джерел:

1. Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи.-К.: УАДУ, 1998. - 300 с.
2. Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. -М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. -123 с.
3. Проект Закону України “Про нормативні правові акти України” в редакції від 28 листопада 1997 р. - реєстраційний № 73, ІАС “Законопроект”.
4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
5. Белов О.Ф., Геєць В.М., Пирожков С.І. Про стратегію розвитку України: до розробки проекту "Україна-2010".-К.: Стратегічна панорама (науково-практичний журнал РНБО України), №1-2, 1998. -с.31-34.
6. Бакуменко В.Д. Методологічні підходи щодо аналізу і формування нормативно-правових баз як інструменту державного управління. -К: Вісник УАДУ, №1, 1999. -С.295-304.
7. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. Пер. с чешского.- М.: Прогресс, 1975.
8. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ.- М.: Радио и связь, 1991.- 224 с.
9. Литвак Б.Г. Управленческие решения.-М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Издательство ЭКМОС, 1998. - 248 с.
10. Аналіз діючої правової бази України щодо Зони відчуження і безумовного /обов'язкового/ відселення та розроблення пропозицій по її удосконаленню. /Звіт про НДР, наук. керівник В.Д.Бакуменко, ДР №298U001540. - К.: УАДУ, 1998. - 81 с.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

2.1. Методологічна база державно-управлінських рішень

Постановка проблеми. Сучасному стану державного управління в Україні притаманні ряд особливостей, що ускладнюють прийняття державно-управлінських рішень. В першу чергу, це пов'язане з реформуванням суспільних відносин, яке відбувається на фоні різкого зниження рівня життя значної частини населення країни, що безумовно призвело до порівняно низького рівня довіри до влади. Значною мірою порушено соціальну складову підтримки державно-управлінських рішень, яка за нормальних умов в 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 проблеми недостатнього ресурсного (кадрового, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного) та науково-методичного забезпечення.

Багатьом державно-управлінським рішенням не достає професіоналізму і обґрунтованості. Про це опосередковано свідчать численні (і часті) внесення поправок, доповнень в закони та інші нормативно-правові акти центральних органів державної влади або їх оновлення. Те ж саме можна казати і про програмно-цільові рішення (державні, міжвідомчі, регіональні, галузеві програми тощо). Рівень їх корекції, що здійснюється щорічно, дуже високий. І це не тільки з причин недостатнього фінансування. Більшість працівників апарату не мають спеціальної підготовки, а в силу постійної завантаженості - й часу на таку підготовку. До того ж маємо високий рівень оновлення апарату. У практиці формування державно-управлінських рішень слабо використовуються наробки сучасної науки управління, зокрема, науки державного управління з притаманною їй і вже достатньо розробленою методологією системного аналізу та аналізу політики. Тому не заважає нагадати, що відомий вчений Д.Форрестер - автор методу динамічного моделювання, вбачав однією з основних причин недостатнього впливу наукових методів прийняття рішень на практику у тому, що "більшу частину досліджень по процесах прийняття рішень починали люди, які мало ознайомлені з практикою управління та політичного керівництва" [7, С.288].

Мета. У зв'язку з цим особливого значення набуває ознайомлення з світовим та вітчизняним досвідом методології підготовки та прийняття

управлінських рішень, і в першу чергу, у тій її частині, що використовується при формуванні сучасних державно-управлінських рішень.

Загальні методологічні підходи щодо прийняття рішень. Серед основних факторів, що впливають на прийняття рішень, - економічні, політичні, а також особисті інтереси суб'єкту прийняття рішення [1, С.98; 11, С.19]. За Й.Кхолом вибір рішення залежить перш за все від очікування (суб'єктивної вірогідності) та корисності (суб'єктивної корисності) мети [11, С.29].

Можна визначити три основні завдання, які пов'язані з прийняттям управлінських рішень. Це виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці у процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників [20, С.203].

Функцію прийняття рішень прийнято розглядати як процес з такими етапами: виявлення проблеми і накопичування інформації; обробка та аналіз інформації; розробка варіантів рішення (альтернатив); вибір оптимального за певним критерієм рішення (альтернативи) і оголошення рішення (узгодження та прийняття власне рішення); реалізація рішення. Фактично при прийнятті рішень визначається, що потрібно робити, і це зближає його з функцією планування [11, С.60-62].

У роботі А.С.Васильєва [3, С.104,105] рекомендовані емпірично обґрунтовані набори 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 варіанту рішення характерно застосування: економіко-математичних і 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 мережеве планування і управління.

Серед найбільш відомих правил вибору альтернатив (вирішальних правил) Б.Г.Литвак виділяє наступні [12, С.57,58]: принцип Паретто, при якому після виділення та аналізу альтернативних варіантів відкидаються домінуючі рішення; метод пакунків, при якому для кожної альтернативи розраховуються значення єдиного комплексного критерію; правило максиміна, що передбачає вибір альтернативи, що дає максимальний ефект при найменш сприятливих ситуаціях; лексикографічний вибір, при якому альтернативи оцінюються спочатку по найбільш важливим, а потім по найменш важливим критеріям; методи на основі функції корисності альтернативного варіанту 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 - це набір правил, принципів та прийомів інтуїтивного характеру, які не завжди дозволяють отримати оптимальні рішення, але дозволяють значно спростити задачу. Розподіляють внутрішню (розгляд ситуації як єдиного цілого і порівняння інтенсивності її властивостей) та зовнішню (порівняння аналогічних властивостей двох або більше ситуацій) евристичні стратегії. За Н.Л.Карданською "у прагненні пояснити поведінку людини, що приймає рішення, та відповісти на питання, яку ж стратегію вона використовує у процесі вибору, все більше психологів здійснюють дослідження евристичних стратегій" [9,С.100,105,106].

Ще одним важливим питанням є вибір індивідуального чи групового прийняття рішення. Вважається [16,С.138], що групове ухвалення рішень краще, ніж індивідуальне, при розв'язанні складних проблем. У простих ситуаціях кращими є рішення однієї людини.

В роботі [19,С.16] наведено визначення технології прийняття рішень як відповіді на ряд питань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; у які терміни; в якій кількості; що це дасть) та їх ув'язки у просторі, часі, по ресурсах та виконавцях. Така ув'язка передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені питання. Серед останніх маємо: 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 (оціночну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень [12,С.52].

Як правило при вирішенні проблем в соціальних системах, зокрема державному управлінні, для прийняття рішень необхідне виявлення прийомів, за допомогою яких можна спростити уявлення проблеми, її логічної моделі. Серед найбільш поширених з них наступні: зведення до відомих класів ситуацій; спрощення аналізу ситуації; зневага малозначущими параметрами; пристосування до найближчого горизонту планування [9,С.75].

Здебільшого спрощення проблеми та її формалізація є необхідними умовами для застосування методів теорії оптимальних рішень. Задачі, що розглядаються цією теорією, поділяться на закриті і відкриті [9,С.82]. Перші - це добре визначені задачі, для яких можливе застосовування формальних методів пошуку оптимальних рішень. До подібних задач відносяться алгоритмічні задачі, які, наприклад, вирішуються на нижчих рівнях адміністративного управління. Відкриті задачі - це погано визначені задачі, для яких відсутні достатні данні для застосування порівняльних

оцінок альтернатив. Прикладами таких задач є інвестиційні, соціальні та ін.. Закінченої теорії таких задач доки ще немає, хоча в цьому напрямку було отримано ряд важливих результатів, що мають практичне значення.

Оптимальні рішення - це завжди ефективні рішення. Але на практиці, як вже зазначалося раніше, найчастіше рішення приймаються за принципом вимушеної раціональності, а не оптимальності. Такий підхід примушує змінити й відношення до ефективності управлінських рішень. Визначальним критерієм ефективності управлінської праці доцільно вважати якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій певним керівником або колективом, що він очолює [11, С.97].

В управлінні одним з головних засобів досліджень є аналітичні методи. Під останніми розуміється сукупність засобів і процедур підготовки та вироблення управлінських рішень, що можуть ґрунтуватися на застосуванні математичного моделювання, імітації за допомогою комп'ютерів, написанні сценаріїв, методах статистики і соціології, експертних судженнях, евристичних підходах. Всі ці засоби спрямовані на підвищення обґрунтованості рішень [5, С.9].

Підходи і методи вирішення проблем державного управління. За класифікацією сучасної науки управління проблеми, що виникають у державному управлінні, здебільшого відносяться до слабо структурованих та неструктурованих. При виборі методів їх вирішення доцільно скористатися висновками, наведеними у роботах [5, С.54; 15, С.11,13; 7, С.277], основні з яких відображені у таблиці 1.

Як бачимо, основною особливістю слабо структурованих та неструктурованих проблем є застосування їх опису переважно у якісній формі, що викликає необхідність використання спеціальних методів системного аналізу, а також аналізу політики. Системний аналіз базується на широкому застосуванні моделювання як основного методу дослідження у сукупності з поведінковою теорією прийняття рішень. Аналіз політики визначається як кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем, яке спирається на багатогалузеву основу, що обіймає як природничі, так і суспільні науки [14, С.41,45]. Спочатку цей методичний підхід зародився як узагальнений інструментарій формування та обґрунтування програмно-цільових рішень, але зараз фахівці розуміють під ним всю сукупність сучасних методів обґрунтування державно-управлінських рішень [5, С.9,10].

Виділяються теоретичний та прикладний аналіз політики. Якщо завдання першого - це зрозуміти та пояснити політику, то другого - оцінити та змінити політику. 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 цілі (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.

Таблиця 1. Типізація проблем у суспільних системах та відповідні підходи і аналітичні методи їх вирішення [7, С.54]

Тип проблеми	Характеристика проблеми	Основні методичні підходи	Аналітичні методи, що використовуються
Добре структурована	Суттєві залежності між елементами проблеми можуть бути відображені у кількісній формі	Дослідження операцій: <ul style="list-style-type: none"> • програмовані рішення • нормативна теорія рішень • модель поведінки "економічної людини" 	Мережеві методи Графічні методи Лінійне програмування Нелінійне програмування Динамічне програмування Методи теорії масового обслуговування
Слабко структурована	Проблема містить елементи як якісного, так і кількісного характеру	Системний аналіз: <ul style="list-style-type: none"> • не програмовані 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»
Неструктурована	Проблема містить лише якісний опис найважливіших елементів, кількісні залежності між якими не визначені	Аналіз політики: <ul style="list-style-type: none"> • не програмовані рішення • програмний аналіз • оцінювання • модель поведінки «адміністративної людини» 	Аналіз чутливості Статистичні методи аналізу Методи соціології та соціальної психології Написання сценаріїв Соціальні експерименти Евристичні методи

Основними предметами оцінювання є потреби, процеси, наслідки та ефективність управлінських рішень [14,С.72,73,76]. На рівні держави - це оцінювання наслідків державно-управлінських рішень та відповідних впливів.

В таблиці 2 наведено порівняльний аналіз характеристик програмованих і непрограмованих рішень, який проведений Г.Мургедом і Р.Гріфіном і дає добре уявлення про основні особливості цих типів рішень [16,С.128].

Таблиця 2.

Порівняльний аналіз характеристик програмних і непрограмних рішень [16,С.128]

Характеристики	Програмовані рішення	Непрограмовані рішення
Тип рішення	Добре структуроване	Погано структуроване або неструктуроване
Частота	Часто повторюване і шаблонне	Нове і незвичайне
Цілі	Чіткі, конкретні	Нечітко визначені
Інформація	Легко доступна	Недоступна або частково доступна, невизначені джерела
Наслідки	Незначні	Важливі
Організаційний рівень	Низький рівень	Високий рівень
Час для розв'язання	Короткий	Відносно довгий
Основа для розв'язання	Правила вирішення, набір процедур	Оцінка і творчість

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 операційних проблем організації [13.,С.71]. Цей підхід передбачає розроблення моделей відповідних ситуацій та застосування кількісних методів їх аналізу. Серед основних задач дослідження операцій такі: розподіл обмежених ресурсів між споживачами, кожний з яких використовує їх з різною ефективністю; управління запасами, пов'язане з визначенням необхідних розмірів ресурсів при умові, що зберігання потребує певних затрат; задачі обслуговування, які потребують встановлення певної послідовності; вибір маршруту і упорядкування робіт в часі; задачі, пов'язані з заміною

застарілого обладнання; пошук рішення шляхом раціонального перебору можливостей; задачі теорії ігор, які досліджують розумні стратегії поведінки з урахуванням можливих дій.

Чим більше проблем при прийнятті рішень можна сформулювати у явній формі, тим менше у управлінця потреби у спрощенні ситуації. В той же час, хоча дослідження операцій і є важливим кроком на шляху розвитку теорії прийняття рішень, воно все ж охоплює порівняно вузьке коло проблем, особливо на рівні державного управління. Взагалі математичні методи лише допомагають тим, хто приймає рішення, надають йому науково обґрунтовані дані у ціле доцільній та корисній формі [6, С.272,276; 9, С.95; 2, С.14].

Застосування моделей математичних методів при підготовці рішень щодо складних управлінських проблем прийнято узагальнено називати кількісними методами аналізу. Подальше їх поширення пов'язується з розповсюдженням комп'ютерних технологій. Оскільки поведінка соціальних систем лише у вельми обмеженому ступені піддається аналізу цими методами, то відбувається процес переорієнтації на розробку більш широкої методології, де кількісний аналіз - лише один з елементів системного дослідження [13, С.70; 7, С.288].

Серед методів, які розроблені під добре структуровані проблеми і вже знайшли практичне використання [13, С.236-243; 21, С.83,96; 12, С.82], такі: лінійне, нелінійне та цілочислове програмування; кількісне прогнозування, зокрема аналіз часових рядів (експонента, крива Перла, крива Гомперца, регресійні та феноменологічні моделі) і казуальне (причинно-наслідкове) моделювання; нормативне прогнозування (метод блок-схем послідовностей виконання завдань, побудова дерев цілей та рішень, методи мережевого планування та управління); платіжна матриця; морфологічні методи (систематичного покриття поля, заперечення і конструювання, морфологічної шухляди Цвікі) та ін. Нижче наведена стисла характеристика найбільш поширених з них, в тому числі таких, що використовуються для 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) в блок-схемі, наступний аналіз ресурсів та ускладнень з вилученням неконкурентноздатних варіантів та гілок [12, С.106,107]

Метод "дерева цілей" (вперше запропонований С.Черчменом), де під терміном "дерево цілей" будемо розуміти ієрархічну систему споріднених цілей [18, С.182], зорієнтований на структурування головних цілей у наступній послідовності [6, С.284,285]: виділяються цілі, підцілі та заходи щодо їх реалізації (на нижчому рівні ієрархії); встановлюються критерії та відповідні вагові коефіцієнти для проведення оцінки елементів на кожному

рівні "дерева цілей"; вводяться вагові коефіцієнти для кожного елементу "дерева цілей" по відношенню до критеріїв на кожному рівні. При застосуванні даного методу велике значення надається максимальному використанню кількісного аналізу. Різним цілям і під цілям надаються числові значення (за розрахунками або експертними оцінками). Фактично метод "дерева цілей" поєднує як кількісні, так і евристичні методи. 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 декільком цілям вищого рівня. В ряді досліджень, наприклад при прогнозуванні, доцільно будувати дерево напрямків діяльності та проблем. Видатним українським вченим В.М.Глушковым був запропонований термін прогнозний граф, який надає можливість точніше визначити поняття дерева як зв'язного графа [4,С.56].

Метод "дерева рішень" - ще один метод науки управління, який використовується для вибору найкращого напрямку дій з можливих варіантів. Він базується на методі "дерева цілей", в якому кількісні показники використовується для прийняття рішень, і зводиться до схематичного уявлення проблеми прийняття рішень [13,С.238]. Для оптимізації рішень будується дерево рішень та здійснюється оцінка ймовірностей альтернативних варіантів розвитку ситуації, а також оцінка корисності того чи іншого варіанту наслідків, яка визначається деревом рішень. Дерево рішень може мати два типи вершин, один з яких відповідає акту прийняття рішення з боку ОПР - його вибору, а другий - відображує ситуації, які повністю не знаходяться під контролем ОПР. Гілки дерева рішень відображують прийняті управлінські рішення. [12,С.157].

Методи мережевого планування та управління поєднують методи управління проектами, а також їх модифікації та базуються на побудові мережевих графіків. Найвідомішими з цих методів є метод критичного шляху (виходить з точного визначення тривалості операцій) та метод оцінки і перегляду планів "PERT" (виходить з невизначеності тривалості операцій), які відрізняються між собою різноманітними підходами до тривалості операцій. На сьогодні більш використовується метод критичного шляху, а не метод оцінки і перегляду [13,С.632]. Метод критичного шляху зумовив появу спеціальної науково-прикладної галузі - управління проектами [8,С.95], яка охоплює питання планування, організації, контролю і регулювання ходу виконання проектів, організації матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення проектів, оцінки інвестиційної привабливості різноманітних варіантів реалізації проектів. Достатньо повно мережеві моделі CPM, PERT викладені в роботах В.М.Буркова та Д.І.Голенко. Ускладнення моделей даного класу, коли структура процесу може мати безліч альтернативних варіантів, призвело до створення альтернативних мережевих моделей (ACM) та методу GERT [10.,С.85,86].

Метод горизонтальних та вертикальних матриць рішень застосовується в нормативному прогнозуванні [12,С.135,136]. Перший з них використовується для визначення першочерговості виконання проектів, які пропонуються для досягнення цілей, а також для оптимального розподілу ресурсів при заданих обмеженнях. В двохмірній матриці один її вимір може бути основними проблемами, а другий - ресурсами для їх вирішення. В трьохмірній матриці один вимір може бути цілями, другий - ресурсами, третій - часом виконання. Вертикальні матриці рішень призначені для досліджень переміщення технологій по вертикалі.

Серед, так званих, емпіричних методів, найбільш поширеними є методи стандартизації (розроблення і впровадження стандартів) і типізації (розроблення і впровадження типових організаційних структур управління, типових штатів управлінських робітників та ін. [17,С.3].

Методи прийняття рішень для слабо структурованих проблем. Основним методологічним підходом до вирішення слабо структурованих проблем є системний аналіз. Останній був розроблений на початку 1961 року і отримав широке визнання як система "планування, програмування, фінансування" (PPBS). Така система охоплює такі етапи: визначення функцій системи і шляхів їхнього забезпечення (планування); виділення систем і підсистем (програмування); розподіл фінансів (фінансування). Системний аналіз проголошується інструментом, що забезпечує науковий підхід до оптимального розв'язання задач в інтересах досягнення найвищого ефекту. Одну з перших та найбільш вдалих спроб вирішення таких задач здійснив Д. Форрестер - автор методу динамічного програмування [6,С.292,293]. Моделі системного аналізу близькі до логічних моделей, які притаманні особі, що приймає рішення [7,С.278].

Різновидом системного аналізу є структурно-функціональний аналіз, який базується на аналізі організації, як системи, що складається з елементів і підсистем та їх структурних взаємовідносин. Метод структурно-функціонального аналізу отримав розвиток в роботах Т.Парсонса і Р.Мертоні [6,С.221,223].

Метод ситуаційного моделювання є одним з перспективних засобів створення моделей прийняття рішень, що дозволяє використовувати змістовні відомості про конкретні ситуації і відбивати реальну динаміку процесів функціонування систем [4,С.110]. Він базується на таких принципах: можливості класифікації ситуацій для широкого класу великих систем (кожному класу відповідає рішення, оптимальне з точки зору критерію функціонування даного об'єкту); ідеї такого опису об'єкту, що забезпечує достатню формалізацію проблеми управління ним (використовуються мови ґх-кодів і синтагматичних ланцюгів); розробці моделі об'єкту на основі навчання прийняттю рішень, здійснюваного або експертом, або на основі досвіду рішення задач управління, що накопичується самою ситуаційною моделлю в процесі функціонування

(навчання полягає в формуванні моделі об'єкту, а після цього моделі прийняття рішень).

Метод імітаційного моделювання або системної динаміки (основи якого розроблені Д.Форрестером) передбачає побудову для певної системи такої моделі, що адекватно відображає внутрішню структуру цієї системи, а також перевірку поведінки моделі у часі з використанням сучасних комп'ютерних технологій [4,С.117-119]. Опис моделі здійснюється з допомогою спеціалізованої мови моделювання DYNAMO. 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; написання рівнянь динаміки моделі на підставі діаграми потоків і рівнів; верифікація моделі. Імітаційна модель може використовуватися для оцінки результатів передбачуваних управлінських рішень і можливого вирішення різноманітних управлінських проблем.

Одним з сучасних методів дослідження кількісних взаємозв'язків економічних об'єктів та процесів є економетричне моделювання, яке передбачає побудову спеціальних моделей систем математичних рівнянь та нерівностей, що описують залежності між найбільш суттєвими параметрами економічних систем. Серед економетричних моделей найбільш відомою є "модель відтворення" розроблена Л.Клейном і А.Гольдбергером [7,С.265]. Інше направлення економетрії базує свої дослідження і побудову моделей на аналізі балансу витрат і випущеної продукції (аналіз "витрати-випуск") запропонованому нобелівським лауреатом В.Леонтьєвим. Побудова економетричних моделей містить такі етапи: специфікацію (формалізація опису економічної системи математичними рівняннями); ідентифікацію (знаходження значень параметрів рівнянь); верифікацію (визначення ступеню адекватності моделей реальним економічним процесам); передбачення (процедура оцінки за допомогою моделі можливих результатів передбачених рішень).

Методи прийняття рішень для неструктурованих проблем. Сучасній науці управління притаманне становлення і розвиток підходу, що отримав назву "аналіз політики". Аналіз політики - це підхід до дослідження широкого кола обставин і чинників кількісного та якісного характеру (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. По визначенню ведучого американського фахівця в галузі засобів обґрунтування рішень Е.Квейда, це - "будь-який вигляд аналітичних досліджень, що генерують і представляють інформацію таким чином, щоб покращити основу для винесення суджень керівниками, відповідальними за розробку політики" [5,С.58]. За визначенням Л.Пала

аналіз політики - це кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем, осмислення політики [14,С.41].

Аналіз політики не пов'язаний з будь-яким вузько визначеним класом методів вивчення проблем (математичних, імітаційних тощо). Він розроблений спеціально для обґрунтування рішень в сфері державного управління і закликаний доповнити або замінити більш формалізовані засоби "системного аналізу" і "дослідження операцій" [5,С.59]. При проведенні "аналізу політики" досліджуються: законодавчі акти і співвідношення політичних сил; програми органів влади та дії приватного сектора; можливі конфлікти запропонованої альтернативи з іншими програмами та діями; політичні наслідки рішень; організаційні аспекти; питання збору інформації; проблеми впровадження тощо. В "аналізі політики" більша увага приділяється не побудові чіткої методичної схеми, що властива "системному аналізу", а дослідженню максимально широкого кола обставин і чинників, з метою виявлення переваг та недоліків кожної з альтернатив. На державному рівні - це спроба упорядкувати вироблення урядових рішень у сферах, де не діють кількісних оцінки та критерії; де домінують суб'єктивні судження, що враховують інтереси впливових політичних та суспільних угруповань [5,С.59].

Можна виділити ряд рис, притаманних аналізу політики, зокрема: спрямованість на суспільні проблеми та державну політику, зокрема на поліпшення і зміну політики у конкретних умовах; пізнавальний характер (вивчення і осмислення); колективне здійснення; ретельність аналізу проблем; опора як на природничі, так і на суспільні науки, а також на професійну майстерність та здоровий глузд; врахування вирішальної для практики ролі суб'єктивних і політичних факторів, які пов'язані з владою, впливом та інтересами [14,С.41-50]. При аналізі політики, як правило, досліджується модель політичного процесу, що складається з блоків, які є визначниками політики (економіка, культура, державна бюрократія, політичні партії, громадська думка, засоби масової інформації та ін.), і відображають зміст політики (проблеми, цілі, засоби) та її вплив (очікувані та неочікувані наслідки для об'єкта, на який спрямована політика, зокрема політичної системи, економіки, соціальної системи тощо) [14,С.47].

При аналізі політики організації, зокрема на стадії стратегічного планування її розвитку все частіше використовується метод SWOT - аналізу, який названо по перших буквах слів: сил - S, слабину - W, можливостей - O, загроз - T [19,С.171]. Ідея методу у прийнятті зусиль для перетворень слабину у силу та загроз у можливості, а також розвитку сильних сторін в межах можливостей. SWOT - аналіз застосовується за такою схемою: вивчення сил (переваг організації в якихось областях) → вивчення слабину організації → вивчення факторів впливу на організацію (політичних, соціально-економічних, правових, технологічних та ін.) з

метою прогнозування загроз та їх своєчасного попередження → вивчення можливостей організації (ресурсний потенціал, технологічний рівень) необхідних для попередження загроз, зменшення слабих та збільшення сил → погодження сил з можливостями для формування реальної стратегії.

Виділяють чотири види головних інструментів політики [14,С.35], зокрема, інформаційний (пов'язаний з наданням та збиранням інформації, застеріганням та консультуванням), який відносять до м'яких засобів впливу; фінансовий (пов'язаний з економічними важелями впливу), що може бути як м'якими (пільги, дотації, дозволи, цільові інвестиції), так і жорсткими (заборони, штрафи, ліміти) засобами впливу; владний (влада, повноваження, здатність держави забороняти 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.

Найбільш поширеним засобом реалізації політики є програмно-цільовий метод, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою спеціальних програм. Програмно-цільовий метод охоплює наступні етапи і засоби [17,С.13]:

- * структурування проблеми, тобто її розклад на під проблеми;
- * визначення конкретних заходів реалізації під проблем, що дозволяє сформулювати програму вирішення проблеми;
- * оцінку пріоритетності і послідовності виконання заходів, що використовується для розробки технології виконання робіт по всій програмі у виді мережевого графіку, а також розподілу ресурсів (інвестицій, матеріальних, кадрових) між організаціями цілереалізуючого комплексу;
- * розроблення механізму управління виконанням програми вирішення проблеми;
- * створення організаційної системи управління програмою;
- * використання на різних етапах реалізації програми широкого спектру сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, мережеских засобів планування і управління, фінансового аналізу і інвестиційного проектування, програмного аналізу.

Програмний аналіз застосовуються при проведенні досліджень альтернативних рішень по програмах і являє собою дослідний процес перевірки обґрунтованості тверджень про причинні взаємозв'язки між заходами уряду і їхніми результатами. Він здійснюється у різних формах і на основі різноманітного методичного інструментарію, що доповнюється в останній час "програмною оцінкою" та "аналізом політики" і деякими іншими новими засобами. На сьогодні програмний аналіз залишається одним з центральних елементів програмно-цільового підходу поряд з 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 [5,С.9,10,66].

Для порівняння альтернатив використовують методи, засновані на детальному вивченні "входів" і "виходів" програми (проекту, рішення). Найбільш часто використовуються методи типу "витрати-корисність", найбільш відомими з яких є "витрати-ефективність" і "витрати-вигоди". Обидва методи передбачають кількісне відображення витрат та їх зіставлення з очікуваними результатами. Основна відмінність між ними полягає в засобі оцінки результатів. На відміну від методу "витрати-ефективність", що оцінює результати в кількісній формі, метод "витрати-вигоди" використовує умовну грошову оцінку, що дозволяє співвіднести витрати і результати не тільки варіантів даної програми (проекту, рішення), але і програм, що розробляються в різних сферах діяльності. Серед інших методів порівняння альтернатив можна навести методи "витрати-ціль" і "витрати-обмеження". Перший дозволяє простежити вплив кількісних змін в результатах на величину витрат для їх досягнення. Другий дозволяє простежити вплив внесення до програми обмежень соціального, економічного, правового або іншого характеру на величину витрат на неї [5,С.83-87].

На відміну від програмного аналізу програмна оцінка застосовується для виявлення фактичних результатів програм, що або завершені, або знаходяться в процесі здійснення. Розрізняються оцінка виконання і оцінка наслідків [5,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, в тому числі побічних, тобто незапланованих.

Метод підготовки уявлень про проблему, який передбачає їх виклад в письмовому вигляді, отримав назву методу типа сценарію [4,С.51,52]. За сучасним визначенням сценарій - це будь-який документ, що містить аналіз певної проблеми або пропозиції з її рішення чи розвитку системи, незалежно від того, в якій формі він представлений (тобто прив'язка дій до конкретних термінів не обов'язкова). Сценарій передбачає не тільки словесний опис, а і результати техніко-економічного та статистичного аналізу з певними висновками. Сценарій є попередньою інформацією, на якій здійснюється подальше прогнозування та планування. Він дозволяє уявити розвиток проблеми і розпочати процес формалізації її опису з застосуванням експертного опитування та інших засобів системного аналізу.

Метод сценаріїв (вперше застосований Г.Каном) дозволяє оцінити найбільш імовірний розвиток подій і можливі наслідки рішень [12,С.139,140]. Серед різновидів реалізації методу: отримання погодженої думки (фактично одна з реалізацій методу Дельфи); процедура незалежних сценаріїв (складання окремо по кожному з аспектів та процедура їх погодження); використання матриць взаємодії (розроблений Гордоном і Хелмером метод, який передбачає експертну оцінку потенційних взаємовпливів подій та наступну оцінку імовірності цих подій). Існує методологія складання сценаріїв, яка припускає попереднє визначення простору параметрів, що характеризують систему. Ці простори будуються для послідовних дискретних інтервалів часу.

К.Абтом, Р.Фостером і Р.Рі запропонований метод розробки сценаріїв [12,С.142-145], який передбачає:

- * відбір тільки тих змінних, що мають безпосереднє відношення до розвитку даної системи;
- * аналіз розвитку ситуації з використанням прогнозів експертів;
- * визначення для кожної змінної відповідної вербально-числової шкали;
- * визначаються всі значення парних взаємовпливів між змінними (в матричному виді);
- * перехід (в разі необхідності) до подання сценарію у вигляді змістовного опису, що зручно для підготовки звітів;
- * розгляд за вищенаведеною схемою декількох альтернатив можливого розвитку ситуації, що дозволяє більш повно оцінити критичні ситуації щодо прийняття рішень.

В сучасних дослідженнях одним з основних методів оцінки альтернатив при прийнятті рішень (будь то стратегічні, оперативні або тактичні рішення) є метод експертних оцінок. Останній широко використовується при прогнозуванні, при визначенні пріоритетів на всіх етапах програмного аналізу тощо. Обґрунтування об'єктивності методу базується на припущенні, що індивідуальна експертна оцінка відбиває досвід і знання експерта про об'єктивну дійсність (експерт у перекладі з латинської означає досвідчений). Також припускається, що за певних умов (гладкий розподіл оцінок та їх близькість для двох однакових за складом груп експертів) думка групи експертів надійніша, ніж думка окремого експерта [4,С.52,53]. Експертиза може бути одно етапною або багатоетапною; анонімною або відкритою; з певної проблеми або комплексною; з анкетуванням, інтерв'юванням або змішаною, та проводиться за такими етапами: формування мети експертизи; розробка процедури опитування; формування групи експертів; опитування; аналіз і обробка інформації [12,С.124].

В роботі В.Воскової, В.Воронова, А.Денисова [4,С.53] розглянуті два основних підходи до експертних оцінок. Перший з них передбачає наявність достатнього забезпечення інформації при вирішенні проблеми, за якого експерт виступає як джерело великого і якісного обсягу інформації та як її вимірювач, що дозволяє використати формальні прийоми обробки експертних оцінок, зокрема засоби усереднення. В літературі в основному розглядаються питання експертної оцінки за першим підходом. Інший підхід виходить з недостатності інформації для певності у справедливості запропонованих гіпотез, у зв'язку з чим в цій ситуації в основному повинна застосовуватися якісна обробка експертних оцінок. Використання засобів усереднення в цьому випадку може призвести до великих помилок. В останні роки математичний апарат експертних оцінок використовує ідею репрезентативної теорії вимірів [4,С.54].

Серед методів отримання кількісних експертних оцінок можна навести метод безпосередньої оцінки; метод середньої крапки; метод Черчмена-Акофа; метод лотерей. Серед методів отримання якісних експертних оцінок відомі метод експертної класифікації (встановлення та прийняття класів, категорій, рівнів); метод парних порівнянь; метод ранжування альтернативних варіантів; метод векторів переваг (при необхідності отримання колективного експертного ранжування); метод дискретних експертних кривих [12,С.178-182].

Нижче наведено поширені методи колективної експертизи, а саме метод координації за допомогою комісій, метод мозкового штурму, метод Делфі та метод В.М.Глушкова. Основними проблемами, з якими стикається колективна експертиза, це розроблення спеціальних прийомів та процедур проведення експертизи; організація обміну інформацією між експертами; погодження протилежних точок зору, пошук компромісу [12,С.83]

В державному управлінні широко використовується метод координації за допомогою комісій (цей метод згадується Л.Г'юліком), який являє собою приклад практичного підходу щодо використання колективної думки експертів при підготовці та прийняття рішень. Великий досвід роботи різних постійних та спеціальних комісій (комітетів, рад, цільових робочих груп) вказує на їх ефективність, що проявляється у кращому сприйнятті нових ідей та реалізації державної політики особливо при незвичайних управлінських ситуаціях, формуванні політики, здійсненні контролю [6,С.152,153].

Метод мозкового штурму (мозкової атаки, конференції ідей, колективної генерації ідей) є "засобом систематичного тренування творчого мислення", націленим на "відкриття нових ідей і досягнення згоди групи людей на основі інтуїтивного мислення" [4,С.50]. Мозковий штурм проводиться за певними правилами, а саме забезпечується

максимальна свобода висловлювання учасниками обговорення нових ідей з певної проблеми без їх критики та ігнорування. Після завершення такої процедури генерації ідей певною особою або групою осіб відбираються найбільш реальні та обґрунтовані ідеї та пропозиції, як альтернативи вирішення проблеми.

Метод Дельфи (запропонований О.Хелмером, який назвав його за аналогією з Дельфійським оракулом) - це ітеративна процедура при проведенні мозкового штурму, що спрямована на підвищення об'єктивності результатів за рахунок використання зворотного зв'язку шляхом ознайомлення експертів з результатами попереднього тура опитування, а також врахування цих результатів при оцінці значимості думок експертів [4, С.54,55]. На практиці цей метод здебільшого реалізується або в найбільш спрощеному варіанті шляхом організації декількох ітерацій мозкового штурму, або у більш складному варіанті шляхом індивідуальних опитувань за заздалегідь розробленою анкетною та ознайомленні експертів з результатами її обробки на кожному етапі опитувань. Можуть використовуватися вагові коефіцієнти значимості думок експертів.

В.М.Глушковым запропонований метод, в основу якого покладена ідея розвитку засобів колективної експертної оцінки шляхом поєднання цілеспрямованого багаторівневого опитування з розгортанням проблеми у часі.

В процесі розробки управлінських рішень необхідним елементом є прогнозування можливих їх результатів, що, в свою чергу, вимагає достатньої якості прогнозу. В основному в сучасних дослідженнях використовується експертний прогноз, якість якого визначається компетентністю експертів; якістю інформації, що надається експертам; рівнем методів і процедур розробки прогнозу; якістю інформації, що отримана внаслідок експертизи. Для оцінки прогнозу використовуються два методи: диференційний (оцінка наборів якостей окремих складових прогнозу) та інтегральний (узагальнена оцінка якості на базі оцінки якості прогнозу по окремим критеріям) [12, С.129].

Список використаних джерел:

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. - М.: Политиздат, 1977.- 382 с.
2. Бруцкий Е.В., Смирнов Л.П.. Математические методы в задачах управления наукой.- К.: Наукова думка, 1973.- 184 с.
3. Васильев А.С. Подготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. - Одеса: АО БАХВА, 1997. - 160 с.
4. 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.
5. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США.- М.: Наука, 1986.- 190 с.
6. Гвишиани Д.М. Организация и управление. Социологический анализ теорий.- М.: Наука, 1970.- 383 с.

7. Гвишиани Д.М. Организация и управление.- Изд. 3-е, перераб.- М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
8. Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений // "Менеджмент в России и за рубежом". - 1998.- №6. - С. 105-139.
9. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений. Учебное пособие.- М.: Русская Деловая Литература, 1998.- 288 с.
10. Комков Н.И. Модели управления научными исследованиями и разработками.- М.: Наука, 1978.- 344 с.
11. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. Пер. с чешского.- М.: Прогресс, 1975.
12. Литвак Б.Г. Управленческие решения.-М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Издательство ЭКМОС, 1998. - 248 с.
13. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ.- М.: "Дело ЛТД", 1994 - 702 с.
14. Пал Л. Аналіз державної політики /Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи. - 1999. - 422 с.
15. Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений. Опережающее управление. - М.: Экономика. - 1984. - 168 с.
16. Райт Г. Державне управління. Пер. з англ.- К.: Основи, 1994.- 191 с.
17. Страхова О.П. О методах организации управления . Журнал "Менеджмент в России и за рубежом", №5, 1998. С. 3 - 16.
18. Тихонравов Ю.В. Теория управления. Учебный курс.- М.: Вестник, 1997.- 336 с.
19. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. -М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. -272с.
20. Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др. Руководитель в аппарате государственного управления.(Организационно-правовые проблемы). -К.: Наукова думка, 1988. - 344с.
21. Эддоус М., Стэнсфилд Р. Методы принятия решений / Пер. с англ. под ред. член-корр. РАН И.И. Елисеевой. - М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. - 590 с.

2.2. Методологічні “наголоси” прийняття сучасних управлінських рішень

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку українського суспільства і держави йдуть значні зміни у всіх сферах суспільного життя, що призводить до глибоких трансформацій державного управління. Метою цієї статті є методологічний аналіз деякої частини таких змін, що стосуються системи й процесів розробки та прийняття управлінських рішень, шляхів трансформації національної моделі державного управління, а також висвітлення основних аспектів впливу очікуваної зміни моделі державного управління на прийняття управлінських рішень.

Роботи попередників. Методології прийняття управлінських рішень присвячені численні наукові дослідження, до найбільш відомих з яких можна віднести роботи Г.Альтшулера, Ф.Аунапу, П.Друкера, Й.Кхола, О.Ларичева, Ч.Ліндблома, Л.Планкетта, Г.Саймона, Ю.Тихомирова, Г.Хейла. Й це не випадково, оскільки прийняття рішень є одним з основних результатів діяльності суб'єкта управління, спрямованої на об'єкт управління з метою досягнення певних цілей управління. Серед інших найбільш важливих результатів діяльності суб'єкта управління необхідно зазначити формування певних управлінських впливів на підставі прийнятих рішень (їх як правило передбачено в одному рішенні кілька), а також забезпечення дієвого контролю за їх реалізацією.

Мета. В той же час в роботах, які присвячені методології управлінських рішень, практично відсутні аналітичні підходи до розгляду трансформацій моделей виробки і прийняття державно-управлінських рішень у зв'язку з соціальними змінами. Тому дослідження методологічних аспектів управлінських рішень в умовах соціальних змін є не тільки актуальною практичною проблемою, а й важливим завданням розвитку державного управління як наукової галузі.

Виклад основного матеріалу.

Трансформація поняття прийняття управлінських рішень. За класичним уявленням, що склалося в науці управління (менеджменті), прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Відповідно – прийняття управлінських рішень розглядалося як вибір альтернативи при здійсненні управлінської діяльності.

У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття прийняття управлінських рішень, що ґрунтується на більш чіткому визначенні місця таких рішень в управлінській діяльності. Прийняття управлінських рішень розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив та вибором однієї з них, що найбільше задовольняє виходу з ситуації, що склалася.

На сьогодні серед фахівців з менеджменту утвердилася концепція розгляду управлінського процесу як циклу, що складається з послідовності таких функцій управління як планування (у тому числі прогнозування, програмування і проектування), організація (у тому числі прив'язка функцій до певних структур, тобто надання змісту певної організаційної форми, субординація та координація, а також управління персоналом), мотивація (у тому числі стимулювання), контроль (у тому числі попередній, проміжний і підсумковий), що пов'язані у кожному циклі процесами прийняття рішень та комунікації. Здебільшого у практиці управління йдеться про рішення з планування (цілепокладання, розробку стратегій розвитку, концепцій, програм, планів і проектів) організаційні, мотиваційні рішення та рішення з контролю. Достатньо часто у науковій літературі процес прийняття рішень ототожнюється з відповідною функцією управління (або управлінською функцією).

Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень приділено не тільки фахівцями з менеджменту, а й вченими правознавцями. В Україні відомі роботи В.Авер'янова, Г.Атаманчука, А.Васильєва, Є.Кубка, Б.Лазарева, Н.Нижник, В.Селіванова, М.Стрельбицького, В.Цветкова та інших. В цих роботах здебільшого акцентується увага на організаційно-правовому аспекті прийняття рішень. Як типовий приклад такого підходу можна навести визначення поняття управлінського рішення, дане Г.Атаманчуком. За його трактуванням – це "соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні" [1, с. 296].

В той же час, слушним є зауваження Б.Лазарева, який вважає недоцільним, розглядаючи зокрема державне управління, змішувати поняття "управлінське рішення" та "акт державного управління", оскільки перше - це вибір альтернативи, а друге - це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління [8, с. 177, 178]. Саме таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної насамперед з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив.

Визначення проблемної ситуації та шляхів удосконалення прийняття управлінських рішень в процесі державного управління в Україні. У будь-якому разі виникнення необхідності у прийнятті управлінського рішення пов'язується з виникненням проблемної ситуації. Якщо немає проблеми, то немає потреби й у прийнятті рішення. Проблема ситуація з позиції системної філософії виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану певної системи. На думку Г.Атаманчука, проблемна ситуація в соціальних системах породжується

діалектикою життя і виникає тоді, коли стає явною необхідність зміни цілей та параметрів діяльності, що задані [1, с. 184].

Вищезазначена проблемна ситуація виникає, в основному, за двох умов: у зв'язку з постановкою нових цілей розвитку (нормальний режим управління) та внаслідок кризового розвитку подій в соціальній системі (надзвичайне або кризове управління). Іншими словами - це або проблема досягнення нового, кращого за те, що було, або проблема втрати останнього, перша з яких пов'язана з усвідомлюваною зміною межі майбутнього, а друга - з неочікуваним порушенням межі існуючого. Відповідно виникає різне ставлення і підходи до вирішення таких проблем. У першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління, а в другому - за збуренням, коли керуюча система, суб'єкт управління реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування об'єкта управління внаслідок зовнішніх причин [16, с. 149].

При нормальному режимі управління, як показує сучасна світова практика, процеси управління в соціальних системах, зокрема процес державного управління, здебільшого набувають характеру стратегічного, а при кризовому управлінні вони "забезпечується, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції» [19, с. 15]. Відповідно до положень теорії синергетики (синоніми - теорія дисипативних структур, теорія динамічного хаосу), з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси набули переваги, а, з другого боку, дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесу самоорганізації [5, с. 113].

Ці теоретичні положення підтверджуються розвитком процесу державного управління в Україні, де, починаючи з 2000 р., після довготривалої економічної кризи намітилися ознаки переходу до стратегічного управління. На це вказують як фактори активізації державно-управлінської діяльності, до яких можна віднести проголошення стратегії економічного та соціального розвитку (спочатку до 2004 р., а зараз до 2011 р.), реалізацію політичної та адміністративної реформ, так і фактори активізації соціально-економічної діяльності, зокрема стабільне на протязі останніх років зростання валового внутрішнього продукту, обсягу промислової продукції, виробництва товарів народного споживання, інвестицій в основний капітал підприємств усіх форм власності, реальних доходів населення.

Виникнення в Україні умов переходу від критичного до нормального режиму управління актуалізувало необхідність визначення довгострокових перспектив держави, постановку обґрунтованих цілей її розвитку, пошук

нових загальнонаціональних ідей, навколо яких могло б згуртуватися суспільство. Однією з безумовно найбільш вдалих таких ідей є орієнтація на європейські цінності, курс на забезпечення відповідних рівня життя та стандартів демократизації суспільства, входження країни до євроатлантичної системи безпеки.

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

Президент України Л.Д.Кучма у своєму виступі "Націю звеличують великі цілі і діла" у Верховній Раді України 22 лютого 2000 р. дав чітку оцінку поточного стану державно-управлінських процесів в Україні. Він зазначив, що "втрата Україною за останнє десятиріччя половини свого економічного потенціалу - це ... також плата, і немала, за непослідовність, суперечливість політики та слабкість влади, за анти системність і контр продуктивність політичного процесу", "державна політика є фрагментарною, розбалансованою, а іноді й різновекторною, з внутрішніми суперечливостями", що існує "необхідність докорінної зміни ідеології законотворення", оскільки законотворчий процес сьогодні "безсистемний", "немає концепції, яка б передбачала його логіку, синхронізацію з поточними потребами і перспективними проблемами суспільного життя", "закони нерідко приймаються незавершеними, з явними слідами лобіювання, вже незабаром після виходу обростають численними змінами і доповненнями" [10]. У зв'язку з цим серед основних завдань проголошеної Президентом України Стратегії економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки було зазначено утвердження "нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності", розроблення "нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень" [17]. На виконання цих завдань було оперативно прийнято низку документів, зокрема тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, типовий регламент місцевої державної адміністрації та деякі інші, що сприяли покращанню реалізації типових управлінських процедур на всіх рівнях виконавчої влади, а також в цілому взаємодії між органами державної влади.

Регламентація діяльності органів виконавчої влади фактично забезпечила прозорість таких рішень на управлінському рівні, але залишилася проблема такої прозорості для всього суспільства, в першу чергу для населення як основного споживача управлінських послуг. Тому у 2001 р. акцент щодо управлінських рішень зміщується на прозорість їх прийняття. Так у посланні Президента України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р." поставлене завдання, щоб у реформованій у загальних рисах політичній системі зробити прозорим і зрозумілим для суспільства процес ухвалення державних рішень. Кабінет Міністрів

України відреагував на це включенням у пріоритетні завдання на 2001 р. зобов'язання зробити процес прийняття рішень більш відкритим і прозорим.

У посланні Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” в межах загального завдання підвищення ефективності державного управління йдеться вже про забезпечення дієвості управлінських рішень на всіх рівнях управління, що фактично передбачає не тільки підвищення якості їх розробки, але й ефективний контроль за їх реалізацією [13]. Таким чином набуває реальності виконання одного з найважливіших завдань Концепції адміністративної реформи в Україні, а саме “розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях” [7, с. 50].

Безумовно й пропозицію Президента України щодо внесення змін у форму державного правління, переходу до парламентсько-президентської форми республіканського правління слід розглядати як послідовний курс саме на підвищення дієвості рішень у державному управлінні, на зростання зацікавленості й відповідальності парламенту за розробку й реалізацію ефективної державної зовнішньої і внутрішньої політики.

Підвищення ефективності соціального управління, його дієвості особливо актуальне у контексті вибору України шляху до євроінтеграції, оскільки виникає необхідність у осмисленні моделі управління, притаманної ЄС, та пристосуванні до неї власної моделі державного управління.

Очікувані трансформації національної моделі державного управління. Наукою і практикою управління доведено необхідність виділення моделей державного управління. Таких моделей багато, фактично майже кожна країна має свою таку модель, що враховує історичні традиції та національні уподобання. В той же час є низка найбільш досліджених моделей державного управління, що стали якби еталонами як з теоретичної, так і з практичної точок зору. На пострадянському просторі найбільше уваги привертають дві з них – це так звані американська та європейська моделі державного управління. В основу першої покладено “людину економічну” й акцент зроблено на створенні максимальних умов для отримання прибутку в результаті її діяльності, а в основу другої покладено “людину адміністративну” й зроблено акцент на пріоритет права, тобто на максимально можливе правове врегулювання будь-яких суспільних відносин та чітке дотримання такою людиною у процесі діяльності встановлених норм права. Одним з відомих варіантів відображення моделі “людини адміністративної” є класична модель М.Вебера, що утворена набором ідеальних принципів, які стосуються такої людини.

Вважається, що американська модель державного управління зорієнтована на всі процеси і функції управління в спектрі повноважень держави, коли державне управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади [14, с. 10]. В європейській же моделі державне управління фактично розглядається як підгалузь права [14, с. 13]. Інакше кажучи, у першій моделі передбачається поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а в другій - їх розмежування, тобто визначення державного управління як всієї не законодавчої та не судової діяльності держави, або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави [15, с. 30].

У спрощеному розумінні європейська модель державного управління характеризується розгалуженою й дуже розвиненою системою права, коли кваліфікований управлінець в першу чергу повинен мати добру юридичну підготовку. Як її типові приклади, достатньо добре відомі в Україні, можна навести німецьку та французьку моделі державного управління.

Вибір Україною шляху євроінтеграції автоматично призводить до необхідності орієнтації на впровадження європейської моделі державного управління. Пристосування національного законодавства до дуже розвиненого європейського законодавства, що за найбільш скромними оцінками містить близько 80 - 100 тисяч сторінок текстів документів, безумовно внесе певні й суттєві корективи у підходи до формування управлінського персоналу. В першу чергу йдеться про необхідність значного підвищення його правової та загальної управлінської культури. По-друге, процес євроінтеграції безумовно супроводжуватиметься збільшенням обсягів управлінської роботи, підвищенням її інтенсивності, а відповідно й необхідністю залучення додаткових та підвищення кваліфікації вже працюючих кадрів. В умовах спочатку трансформації, а потім й застосування європейського законодавства різко зростатиме попит на фахівців з юридичною освітою, причому не взагалі, а саме таких, що підготовлені до цієї роботи. Не останню роль у цьому процесі відіграватиме знання іноземних мов, в першу чергу англійської й тих країн, що допомагатимуть Україні прискорити шлях в ЄС. Навряд чи є сумніви у тому, що євро трансформація національної моделі державного управління потребує величезних фінансових витрат й без доброї волі та допомоги ЄС може затягнутися на десятки років.

Одним з серйозних проявів прагнення України до євроінтеграції є започаткування в ній політичної реформи, основним очікуваним результатом якої є зміна форми державного правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, характерну для низки провідних країн ЄС. Таким чином відбуваються не тільки зовнішня, а й внутрішня зміни моделі державного управління.

Як відомо, відповідно до закону необхідної різноманітності для створення системи, здатної вирішити проблему з певним рівнем

різноманітності, необхідно, щоб ця система мала більшу різноманітність ніж ця проблема [3, с. 38]. Звідси й витікають дуже непрості вимоги до створення політично й економічно конкурентоспроможної в умовах ЄС української системи державного управління, оскільки вона має бути здатною відповідати європейському законодавству, спрямувати суспільство на дотримання європейських цінностей, забезпечити паритет України в співдружності країн ЄС.

Виходячи з цього, умовою виконання системою державного управління в повному обсязі своїх функцій є, передусім, залучення до неї і виважений розподіл по рівнях управління найбільш кваліфікованих, високоосвічених та ініціативних фахівців, патріотів своєї країни, активістів справи євроінтеграції. Оскільки управління має динамічний і ситуаційний характер, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі, то для системи державного управління постійно існує необхідність у випереджаючому рівні управління, зокрема у вдосконаленні підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на фоні неперервного ефективного наукового супроводу процесів державотворення.

Основні аспекти впливу очікуваної зміни моделі державного управління на прийняття управлінських рішень. На прийняттям управлінських рішень в Україні можуть суттєво вплинути певні аспекти, пов'язані з очікуваною зміною моделі державного управління. Серед основних аспектів такого впливу можна зазначити наступні: ціннісний, політичний, функціональний, мотиваційний та інноваційний. Пріоритети цих аспектів зазначені в їх послідовності, викладеній нижче.

Ціннісний аспект безпосередньо пов'язаний з культурою організації, він є найбільш суттєвим її рівнем. За відомим висловом Е.Шайна "...культура організації – це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, з якими стикається кожна організація, а саме: на потребу адаптації та виживання в певному оточенні і на потребу у внутрішній інтеграції" [11, с. 578]. Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації та виживання у сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат скоріш за все сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, так як відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру організацій, які діють у її межах [11, с. 579]. Найбільш суттєвим рівнем такої культури безумовно є європейські цінності.

Вплив організаційної культури на прийняття рішень здійснюється через спільні вірування і цінності, що формують у членів організації стійкий набір базових положень, правил, яким вони надають перевагу. Оскільки організаційна культура сприяє нівелюванню розбіжностей, то й

процес прийняття рішень може стати ефективнішим [12, с. 73]. З другого боку, вплив ціннісних орієнтацій, які переважають у національній культурі, може набирати форми зобов'язань, які певним чином обмежують діяльність організації. На ній також може відчутно позначитися форма правління в державі [11, с. 579].

Політичний аспект пов'язується, з одного боку, з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а, з другого боку, з розробленням і реалізацією державної політики. Фактори політичної та аналітичної доцільності та їх співвідношення при прийнятті управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності [4, с. 88]. Це пов'язується з певними політичною, економічною та соціальною платформами тих сил, що прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке йде у розріз з програмами та ціннісними установками таких сил, підтримуватися ними не буде.

Функціональний аспект завжди пов'язаний з технологією прийняття рішень. В роботі відомого російського вченого Р.Фатхутдинова наведено визначення загальної технології прийняття рішень як відповіді на ряд питань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; в які терміни; в якій кількості; що це дасть) та їх пов'язування в просторі, часі, по ресурсах та виконавцях. Такий підхід передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені питання [18, с. 16]. Серед останніх маємо: ситуацію прийняття рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є в розпорядженні організації (або особи, що приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв'язку між контрольованими і неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв (оціночну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень [9, с. 52].

Існують й інші, до речі більш відомі, спроби синтезу різних типів логічних моделей прийняття рішень, зокрема раціональної (акцент на зв'язку між цілями та засобами їх досягнення), правової (акцент на процесі прийняття рішень, їх відповідальності, правовому аспекті), політичної (акцент на політичних факторах впливу на прийняття рішень), соціально-психологічної (акцент на особистісних та групових факторах впливу, поведінці) [26, с. 472, 473]. Жодна з цих моделей не забезпечує повноту опису процесу прийняття рішень, тому вважається доцільним їх або комплексне, або ситуативне застосування.

Усталеним підходом до формування управлінських рішень є їх розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дозволяє виділити так звану модель раціонального прийняття рішень. Остання складається з етапів: виявлення та діагностування проблеми →

формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень → виявлення альтернатив → оцінка альтернатив → вибір оптимальної альтернативи. У найбільш узагальненому вигляді остання модель містить блоки: підготовку до розробки управлінського рішення; розробку цього рішення та його прийняття (ухвалення).

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її. Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена Г.Саймоном), суть якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому, здебільшого, задовольняються не оптимальними, а досить хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку Г.Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація "обмеженої раціональності індивідів" [4, 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 [6, с. 104].

Незважаючи на зазначений фактор вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. За висновком В.Дункана, нераціональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні [20].

Мотиваційний аспект пов'язується з теоріями мотивації, що базуються на аналізі потреб та процесу. Як зазначає Ю.Палеха, "акцент управління ... переноситься із спонукання на мотивацію, від якої залежить ефективність стимулюючої активності при переплетенні інтересів зовнішнього і внутрішнього середовища організації, на формування свідомості "я", своєї визначальної особливості й навіть певної соціальної місії" [12, с. 110].

Ключовими поняттями теорій мотивації є зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби [14, с. 172]. Застосовується така схема дій: задовольняються потреби працівників → вони докладають енергійних зусиль → в результаті забезпечується досягнення організаційних цілей. Саме задоволення потреб працівників є основною метою мотиваційних зусиль. Серед теорій задоволення заслуговує на особливу увагу теорія ЖВЗ, оскільки сучасні дослідження підтверджують її справедливість. Вона запропонована К.Алдерфером і складається з трьох рівнів потреб, кожна з яких задовольняється незалежно від інших, а саме: Ж - означає життєві потреби, тобто фізіологічні і безпеки; В - потреби взаємин, що пов'язані з між особистими стосунками; З - потреби в підвищенні поваги і самореалізації [14, с. 179]. В цілому така модель, на нашу думку, може

бути поширена й на великі соціальні групи, а за тім й на суспільство в цілому. Тоді слід виходити з тези, що й держава на вищому рівні своїх інтересів має потреби в підвищенні поваги й самореалізації.

З погляду сучасної науки управління, не хежтуючи ролі мотивації, слід зазначити, що обгрунтована постановка цілей та їх пріоритетне структурування на стадії функції планування є значно більш суттєвими, ніж мотивація, оскільки при хибному виборі шляху вирішення проблеми мотивація може тільки прискорити отримання неправильного результату.

Інноваційний аспект характеризує формування та реалізацію потенціалу нового в системі державного управління. Він включає у себе дві складові: здатність системи державного управління приймати принципово нові, нетрадиційні управлінські рішення з позиції функціонально-технологічного підходу, а також здатність системи державного управління підтримувати інновації, стимулювати їх впровадження в життя. Інноваційний характер державного управління активізують процеси європейської інтеграції, які передбачають прискорення впровадження в українську практику державного управління не тільки європейські норм та цінності, а також досягнень Європи: наукових, технологічних та економічних інновацій. Факторами гальмування та стримування цих процесів є традиційність національної ментальності, безініціативність як наслідок радянського авторитаризму та періоду соціально-економічної кризи українського суспільства. Необхідність впровадження інноваційної моделі державного управління не заперечує процесам формування раціональних норм, диктує значні зміни в механізмах підготовки та прийняття управлінських рішень, підготовки кадрів державних службовців.

Сучасний світовий рівень інформаційних технологій створює потенційні можливості відслідковувати та оцінювати стан та розвиток державного управління шляхом оцінювання відповідних управлінських рішень через впровадження моніторингів, організацію накопичення та обробку інформації в базах даних та знань, застосування різноманітних інформаційно-пошукових систем з використанням розподілених мереж, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій.

У практиці державного управління різних країн вже широко використовуються програмні комплекси та комп'ютерні системи, що накопичують та надають управлінцям оперативну інформацію про законодавчі та інші нормативно-правові акти, дають змогу отримувати прогностні модельні оцінки з макроекономічних питань і спростити проектування. При достатній інформації та відповідній її організації можливе впровадження систем аналізу та оцінювання процесів державного управління як з окремих напрямів, так й в цілому. Фактично на сьогодні ця проблема переведена з теоретичної площини в економічну та технічну.

Йдеться про усесторонню комп'ютеризацію державного управління в

аспекті створення його електронної системи на всіх рівнях від Верховної Ради та Кабінету Міністрів до органів місцевого самоврядування. "Електронізація" державної влади безумовно внесе суттєві зміни як у самі управлінські рішення, так і в процес їх розробки та реалізації. Вона фактично формує інформаційні та технологічні умови для подальшої демократизації держави, відкритості управлінських інституцій, розвитку самоврядування.

Висновки. Заслуговує на увагу оцінка можливого прояву різних аспектів впливу на прийняття рішень за умови євроінтеграції України. Скоріш за все при вирішенні проблем на новому шляху держави функціональний та мотиваційний аспекти не потребуватимуть серйозних змін у підходах, методах і засобах, оскільки більше мають внутрішню і технологічну природу, чого не скажеш про ціннісний та політичний аспекти. Саме виконання вимог, що пов'язані з цими аспектами, на думку авторів, складатиме найбільші труднощі при вступі України до ЄС. Така оцінка базується на певному досвіді тих з 10 країн, для яких вже є рішення про прийняття до ЄС.

Управлінські рішення й впливи є основним результатом, можна сказати навіть квінтесенцією управлінської діяльності, яка, до речі, за своєю природою є суто інформаційною діяльністю. Саме тому й подалі, особливо виходячи з вимог процесу євроінтеграції, необхідно приділяти велику увагу удосконаленню управлінських рішень й впливів, в першу чергу на державному рівні.

Тенденції сучасного розвитку методології прийняття управлінських рішень свідчать про те, що йде процес якісного оновлення всіх складових системи державного управління, який потребує структурних і ментальних змін як в державі, так і в діяльності державних службовців.

Прийняття рішень з прогнозування, стратегічного планування, вибору раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення і застосування сучасних методів контролю, здійснення міжнародних і внутрішніх комунікацій – все це потребує дальшого розвитку досліджень у галузі науки державного управління.

В умовах посилення в Україні складності й масштабності завдань державного управління, виникнення нових проблемних ситуацій, пов'язаних з вибором європейського шляху розвитку, розробка відповідних підходів, методів і технологій для їх вирішення набуває особливого й першочергового значення. Без цього неможлива висока динаміка розвитку українського суспільства і держави, подолання наслідків кризи, рух України в майбутнє. Саме в цьому вбачає свої основні завдання Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Української Академії державного управління при Президентові України.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
2. 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.
3. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. - М.: Наука, 1986. - 190 с.
4. Гвишиани Д.М. Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий. - М.: Наука, 1970. - 383 с.
5. Делокаров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика // ОНС (общественные науки и современность). - 2000. - № 6. - С. 110-118.
6. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений. Учеб. пособие. - М.: Рус. Деловая Лит-ра, 1998. - 288 с.
7. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К.: Центр політико-правових реформ і Центр розвитку українського законодавства, 1998. - 62 с.
8. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юрид. лит., 1988. - 320 с.
9. Литвак Б.Г. Управленческие решения. - М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 248 с.
10. Націю звеличують великі цілі і діла: виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 р. // Урядов. кур'єр. - 2000. - № 34. - 23 лют.
11. Організаційна поведінка /Д.Гелрігел, Дж.В.Слокум-молодший, Р.В.Вудмен, Н.С.Бренінг; пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – 726 с.
12. Палеха Ю.І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. – К: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. – 211 с.
13. Послання Президента України до Верховної Ради. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки.
14. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
15. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.
16. Румянцева З.П., Филинов Н.Б., Шрамченко Т.Б. Общее управление организацией: принципы и процессы / 17-модульная программа для менеджеров "Управление развитием организации". Модуль 3. - М.: "ИНФРА-М", 1999. - 336 с.
17. Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядов. кур'єр. - 2000. - № 34. - 23 лют.
18. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. - М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. - 272 с.
19. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.
20. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. - 1987. - Winter. - № 13. - P. 28-42.
21. Schuman D., Olufs D. Public Administration in the United States. - Second Edition. - D.C. Heath and company. - Lexington, Massachusetts, Toronto, 1993. - 533 p.

2.3. Концептуальне забезпечення проблеми виділення та подальшого розроблення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень

Постановка проблеми. В Україні спостерігається період виходу з політичної та економічної кризи, формування нової європейської держави, становлення процесу державного управління, в якому намітилися риси стратегічного управління. В той же час існує необхідність у вдосконаленні прийняття управлінських рішень державного рівня, зокрема політичних і законотворчих. Дослідження таких рішень, враховуючи їх особливу важливість, доцільно виділити в окремий напрям і здійснювати в межах галузі науки державного управління.

Для дослідження теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень доцільно обрати об'єктом процес державного управління. Останній реалізується шляхом певних управлінських впливів на різні сфери суспільства, суспільної діяльності. В свою чергу, управлінські впливи здійснюються на виконання відповідних управлінських рішень суб'єктів державного управління (органів державної влади та окремих політичних діячів). Тому ефективність процесів державного управління, в першу чергу, пов'язується саме з прийняттям управлінських рішень.

Вихідні умови та вимоги до дослідження. Спираючись на проведений автором аналіз та на основні положення науки державного управління і менеджменту, передусім на ті, що мають універсальний характер, можна визначити наступні вихідні умови та вимоги до дослідження теоретико-методологічних засад формування управлінських рішень державного рівня [1]:

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

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

- * врахування при формуванні управлінських рішень державного рівня цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності, надання останній стратегічного характеру;

- * використання системного та ситуативного підходів на всіх етапах дослідження з притаманними їм широким застосуванням морфологічних (структурно-логічних), функціональних та інформаційних моделей, а також досягнень багатьох наук у межах концепцій загальної теорії систем та теорії ієрархічних систем;

- * покладення в основу дослідження теоретичних моделей

суб'єкт-об'єктних відносин (універсальна модель управлінського циклу), суб'єкта (модель управлінського процесу, що складається з функцій управління; моделі управлінських функцій) і об'єкта (загальні моделі діяльності) управління;

* врахування при формуванні таких рішень концепції розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних форм, процедур і операцій, а також відсутності універсальних рецептів досягнення їх ефективності внаслідок впливу численних факторів.

При дослідженні управлінських рішень у процесі державного управління слід виходити з ситуації в Україні, де цей процес набуває характеру стратегічного. А це означає, що при формуванні таких рішень необхідно дотримуватися основних складових стратегічного управління [2, с. 44], які на державному рівні можна визначити як:

* концептуалізацію довгострокових (перспективних) цілей розвитку в державних політиках, програмах і проектах, зокрема з використанням програмно-цільового проектування;

* нормативно-правове проектування (законотворчість);

* організаційне проектування, спрямоване на максимальне використання організаційного потенціалу державного управління;

* координацію планування використання державних ресурсів.

З урахуванням особливостей та властивостей стратегічного управління, тенденцій його застосування передовими країнами світу необхідною умовою формування сучасних управлінських рішень державного рівня є врахування чинника надання державному управлінню стратегічного характеру. Цей чинник доцільно покласти в основу при проведенні досліджень з обраної тематики. Його врахування дозволяє вирішувати основну проблему впровадження стратегічного управління, а саме досягнення балансу вищезазначених складових та їх синхронізації.

Визначення проблемних питань. В деяких роботах, наприклад в роботі Г. Лайфуліна, зазначається, що наука управління в теперішньому її стані все менше відповідає практиці, а традиційні управлінські форми і методи в значній мірі вичерпали себе [3, с. 80]. Для посилення спрямованості досліджень на можливість їх ефективного застосування в практиці державного управління стисло охарактеризуємо деякі труднощі формування управлінських рішень державного рівня, передусім політичних та законотворчих, і таким чином визначимо проблемні питання, що потребують вирішення.

Політичні рішення, а цей термін достатньо часто використовується в політології та серед управлінців-практиків, передбачають вибір альтернативних стратегій та політик, а також заходи з їх реалізації. Здебільшого вони приймаються у формі програмно-цільових рішень, а саме, концепцій, програм, проектів, планів, фінансових програм і планів (бюджетів). При

формуванні програмно-цілевих рішень державного рівня найбільші труднощі, як правило, викликають постановка головної мети та визначення основних цілей, їх структуризація та розподіл пріоритетів, визначення структури програми (концепції) в частині вибору основних завдань (проектів, положень), а також визначення термінів та етапів виконання програми.

Визначення мети та основних цілей програмно-цілевих рішень фактично означає вибір напрямів розвитку певної сфери (виду, проблеми) діяльності держави. З вибору головної та основних цілей починається будь-яка діяльність, оскільки такий вибір безпосередньо пов'язаний з прогнозуванням її розвитку. Водночас він потребує наявності моделі розвитку відповідної діяльності, причому зрозумілої та зручної у використанні. В залежності від завдань дослідження і наявності достатньої інформації про об'єкт можна побудувати таку модель або як загальну теоретичну, або як конкретну.

Структурування цілей - це творчий процес, який досить легко (за наявності певних навичок та хорошому знанні предмета) реалізується для простих задач 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 структурування цілей повинне здійснюватися з використанням комп'ютерних технологій. Фактично до структурування цілей майже не вдаються навіть при розробці досить простих за структурою документів (концепцій, звітів, аналітичних записок), де, в принципі, можливе його ефективне використання. Цим, зокрема, підтверджується висновок Т. Діла та А. Кеннеді щодо складності багатьох теорій менеджменту для практичного користування [4, с. 41].

Для структурування цілей на сьогодні розроблені численні методи та розроблені спеціальні програмні засоби. Наприклад, засновані на багатокритеріальній теорії корисності MAUT (Logical Decisions, DECAID), підході аналітичної ієрархії АНР (EXPERT CHOICE, MACBETH) та методі ранжування багатокритеріальних альтернатив ELECTRE. Для програм державного рівня, що, як правило, є оригінальними розробками, такі засоби практично не використовуються. До того ж, на думку О. Ларичева та інших відомих фахівців, підходу аналітичної ієрархії притаманні "необґрунтований перехід до числових оцінок, відірваність методу поєднання оцінок від віддання переваг людині, що приймає рішення" [5, с. 106, 110].

Розподіл пріоритетів для програм державного рівня, здебільшого, потребує експертних оцінок. Це дуже складна і відповідальна робота. Незважаючи на наявність достатньо добре розроблених методів проведення індивідуальної та колективної експертизи, як правило, на

практиці ця робота методично забезпечена недостатньо.

Вибір структури програм державного рівня в частині вибору основних завдань має бути зроблений у дуже стислий строк, оскільки від нього залежить термін початку набору пакету таких завдань. Причому, необхідно не тільки визначити напрями і принципи відбору таких завдань, але 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 досить повне уявлення про те, якою ця програма має бути. Таким чином, вибір структури програм потребує високого професіоналізму і оперативності.

Одним з можливих підходів спрощення цієї роботи є уніфікація програм. Таку спробу в Україні зроблено в 1995 р., коли був підготовлений, але не прийнятий проект Закону України "Про державні програми". Ця робота продовжується й зараз, зокрема Міністерством економіки України підготовлено новий проект Закону України "Про державні цільові програми", який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Якщо термін виконання програм державного рівня, як правило, відомий і обирається виходячи з певних програмних документів держави, то визначення її етапів та їх термінів потребує передбачення, а це творчий процес, що значною мірою залежить від кваліфікації розробників програм, достатньої та якісної вихідної інформації, наявності досвіду роботи в цій сфері та засобів підтримки процесу проектування (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, що придатні для практичного використання.

При формуванні нормативно-правових, зокрема законотворчих, рішень з урахуванням значних напрацювань щодо нормотворчої техніки на сьогодні найбільш суттєвою проблемою є визначення, які конкретно нормативно-правові акти потрібні і в якій послідовності їх слід розробляти та оновлювати. Інакше кажучи, актуальним є системний розвиток правового забезпечення шляхом удосконалення планування нормотворчості в різних сферах державного управління.

Базова система принципів дослідження. В процесі дослідження теоретико-методологічних засад формування управлінських рішень державного рівня слід дотримуватися низки положень науки управління та теорії прийняття рішень, яким, на думку автора, доцільно надати характеру базової системи принципів при проведенні таких досліджень, а саме:

* застосування системної філософії як парадигми з притаманним їй комплексним використанням напрацювань багатьох наук у межах концепцій теорії систем, що дістали назву системного підходу, зокрема розгляд організацій як комплексних відкритих соціальних систем, сукуп-

ності взаємозалежних елементів - підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, зорієнтовані на досягнення певних цілей;

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

- * поширення ситуаційного підходу як одного з сучасних інструментів дослідження та органічне його поєднання з системним підходом як гарантія зв'язку між сучасним станом науки управління та її майбутнім;

- * розгляд управління як системи, входами якої є параметри проблем, що вирішуються, 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;

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

- * розгляд управління як неперервного циклічного процесу, циклів управління як стандартного набору певних функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття рішень), а функцій управління як управлінських процесів;

- * набуття конкретності управлінської діяльності в 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);

- * врахування концепцій наявності основних стадій управлінської діяльності, серед яких: 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 виконанням рішень, а також прикладного, інформаційного характеру управлінської діяльності;

- * виділення основних форм державно-управлінської діяльності, а саме, правової, організаційної, процесуальної;

- * застосування моделі (схеми) раціонального прийняття рішень, що містить етапи: діагностування проблеми, формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, оцінка альтернатив, кінцевий вибір з урахуванням концепції обмеженої раціональності рішень, суть якої в задоволенні не оптимальними, а досить

хорошими рішеннями, що дають змогу вирішити проблему;

- * наявність ієрархічної багаторівневої впорядкованості структур соціальних систем, використання "дерева цілей" як базової моделі структурування цілей, а також врахування наявності ієрархій рішень, які властиві таким структурам управління;

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

- * визначення основних завдань, які пов'язані з прийняттям управлінських рішень, а саме: виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці в процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників;

- * розгляд управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу як усталений підхід до їх аналізу і синтезу та їх визначення як вибір альтернатив при здійсненні управлінської діяльності;

- * використання концепцій алгоритмічних (програмованих) та евристичних (не програмованих) стратегій прийняття рішень;

- * класифікація управлінських проблем на структуровані, слабо структуровані і неструктуровані, для дослідження яких відповідно застосовуються методи дослідження операцій, системного аналізу і аналізу політики.

Визначені вище вихідні умови, вимоги та базова система принципів дослідження, а також найбільш характерні проблеми застосування програмно-цільових і нормативно-правових рішень дають змогу запропонувати основні завдання і певну схему проведення такого дослідження.

Основні завдання та методико-технологічна схема дослідження.

Склад і послідовність основних завдань дослідження теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень можна визначити таким чином:

- * проведення дослідження за методологічною схемою, елементи якої обґрунтовуються відповідними теоретичними положеннями;

- * співставлення найбільш суттєвих напрацювань науки управління з ситуацією щодо розвитку процесу державного управління в Україні, виділення та обґрунтування актуальної проблеми виділення і подальшого розроблення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень як предмету дослідження;

- * спрямування і систематизація досліджень щодо формування державно-управлінських рішень виходячи з стратегічного характеру державного управління, розвитку основних його складових, їх балансу та синхронізації як системо утворюючого чиннику, основного критерію щодо результатів дослідження;

- * формування і використання базової моделі процесу державного управління як інструменту класифікації державно-

управлінських рішень, синтезу моделей систем державного управління в певних країнах, а також формування політичних програм шляхом розгорнутого викладення відповідно до її структури поглядів і підходів до основних питань державотворення, розроблення і реалізації державної політики;

* визначення закономірностей та принципів формування державно-управлінських рішень з проблем державного будівництва та виділення послідовної методологічної схеми формування цілей, визначення функцій і синтезу відповідних структур державного управління, а також визначення ролі Конституції України у формуванні таких рішень;

* розвиток теорії формування державно-управлінських рішень виходячи з їх відповідності основним закономірностям і тенденціям розвитку науки державного управління, теорії прийняття рішень, системного, ситуаційного та діяльнісного підходів, а також потребам практики державного управління в Україні;

* розвиток методології формування державно-управлінських рішень на засадах типізації управлінських технологій (підходів, методів, методико-технологічних схем), а також з урахуванням можливостей та умов їх реалізації в системі державного управління в Україні;

* орієнтація на використання результатів даних досліджень при виконанні типових функцій та завдань центральних органів державної влади України.

Запропонована загальна методико-технологічна схема (графічна інтерпретація методики) дослідження, як це видно з рис. 1, відображає основні етапи наукового методу, що охоплює вибір об'єкта досліджень, спостереження, формулювання гіпотез та верифікацію [6, с. 221].

Вона також відповідає п'яти основним стадіям творчого мислення, виділеним Д.Дьюсі, до яких відносяться постановка завдання, його аналіз, висування гіпотези, обґрунтування та вироблення рішення, його оцінка [7, с. 142].

В запропонованій методико-технологічній схемі етап вибору об'єкта дослідження охоплює визначення об'єкта, предмета, мети, а також постановку завдань дослідження щодо виділення та подальшого розроблення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень.

Етап спостереження передбачає збір і ситуаційний аналіз релевантної інформації з проблеми, зокрема аналіз становлення державного управління в Україні та розвитку наукової думки щодо формування управлінських рішень на предмет вибору напряму дослідження, а також аналіз сучасної методології формування програмно-цільових та нормативно-правових державно-управлінських рішень і виявлення напрямів їх розвитку.



Рис. 1. Методико-технологічна схема дослідження теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень

Етап формулювання гіпотез стосується вдосконалення існуючих і розроблення нових теоретичних положень та методологічних засобів формування таких рішень (підходів, теорій, моделей, методів, методик), що передбачено в частинах "Визначення і класифікація державно-управлінських рішень", "Обґрунтування вибору напрямку дослідження", "Концепція та методика проведення дослідження", "Удосконалення формування державно-управлінських рішень з проблем державотворення", "Розвиток теорії управлінської діяльності як основа формування державно-управлінських рішень" та "Розвиток методології формування державно-управлінських рішень".

Етап верифікації підсумовує результати емпіричної перевірки вірогідності основних гіпотез, які сформульовані в частині "Застосування методологічних розробок щодо формування державно-управлінських рішень у практиці державного управління".

Питання формування організаційних державно-управлінських рішень фактично залишаються за межами запропонованої методико-технологічної схеми дослідження, оскільки заслуговують на окрему увагу. До того ж, основа такого дослідження вже закладена в роботах Ю. Тихомирова [8], Б. Лазарева [9] та А. Васильєва [10]. З тлумаченням правової природи розпорядчих актів також можна ознайомитися в роботі [11].

Висновки. Перспективними напрямками подальшого розвитку та застосування теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень є, передусім, створення в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні ефективної системи їх прийняття та реалізації на всіх рівнях державного управління з урахуванням тенденцій становлення громадянського суспільства, зміщення акцентів у формуванні рішень на стратегічні, переходу до "м'яких" управлінських технологій, а також ґрунтовне дослідження системних характеристик таких рішень, створення систем колективного досвіду, розроблення нових управлінських технологій, зорієнтованих на удосконалення прогнозування та планування всіх тих видів діяльності, що переважно оцінюються якісними показниками, зокрема, політичної, правової та наукової, а також які вимагають систематизації різнорівневих параметрів (показників, оцінок) як в гомогенних, так і в гетерогенних системах, наприклад формування системи інтегральних показників (критеріїв) та створення проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 345с.
2. Стратегическое управление в муниципальном управлении. Введение в предмет. Учебное пособие для муниципальных управляющих // Составление и редакция: А.Е. Балабанов, О.И. Генисаретский. Серия "Библиотека местного самоуправления". - Вып. 19. - М.: Московский общественный фонд. - 2000. - 292 с.

3. Лайфуллин Г. Основные тенденции и концепции управления на стыке веков // Проблемы теории и практики управления. - 1998. - № 1. - С. 76-80.
4. Deal T., Kennedy A. Culture: A New Look Through Old Lenses // Journal of Applied Behavioral Science. - 1983. - № 19. - P. 498-505.
5. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений: Учебник. - М.: Логос, 2000. - 296 с.
6. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
7. Шепель В. Методология рационального познания // Проблемы теории и практики управления. - 1993. - № 1. - С. 139-143.
8. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М.: Наука, 1972. - 288 с.
9. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. - М.: Юрид. лит., 1988. - 320 с.
10. Васильев А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. - О.: АО БАХВА, 1997. - 160 с.
11. Пашутін В.В. Правова природа розпорядчих актів: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Х.: Ун-т внутрішніх справ, 1998. - 16 с.

2.4. Напрями і підходи до розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень

Постановка проблеми. Розбудова української держави, створення нової системи політичних, економічних і соціальних відносин, формування державної політики та владних структур супроводжується прийняттям численних управлінських рішень державного рівня. Об'єктивна складність та новизна цих процесів для України, відсутність достатнього досвіду державотворення у значної частини національної управлінської еліти - все це є причиною того, що приймається чимало рішень, яким бракує послідовності, системності та обґрунтованості. Необхідність зміни даної ситуації на краще відображена в основних завданнях Стратегії економічного і соціального розвитку України на 2000-2004 роки та в Концепції адміністративної реформи в Україні, якими передбачено розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях, а також розроблення нових схем їх підготовки та відповідних регламентів [1, 2].

Доробок попередників. Окремі аспекти цієї проблеми висвітлені в роботах українських вчених В.Авер'янова, І.Варзаря, А.Васильєва, С.Власюка, В.Князева, Є.Кубка, В.Матвієнка, О.Машкова, С.Мосова, Н.Нижник, С.Пирожкова, В.Рижих, В.Селіванова, В.Троня, В.Цветкова та інших. Серед напрямів досліджень, що отримали найбільший розвиток слід відзначити: розроблення моделей і методів прийняття рішень; створення механізмів їх упровадження; посилення організаційного та організаційно-правового аспекту їх формування; удосконалення програмно-цільових рішень; створення систем підтримки їх прийняття.

Мета. В той же час, управлінські рішення державного рівня, які в даній роботі визначені як державно-управлінські, ще не досліджувалися як окремий предмет наукового аналізу. Цю прогалину ліквідовано автором, яким здійснено дослідження, метою якого було науково-теоретичне обґрунтування формування державно-управлінських рішень і визначення шляхів застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління в Україні [3].

Виклад основного матеріалу. Під державно-управлінськими рішеннями будемо надалі розуміти такі управлінські рішення, що приймаються вищими та центральними органами 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.

До основних ознак "державно-управлінських рішень" можна віднести: спрямованість на вирішення проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; належність

до державно-управлінських відносин; формування на їх основі державно-управлінських впливів; обов'язковість виконання всіма зазначеними в них організаціями та особами; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів або організаційно-розпорядчих рішень; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Досягнення мети дослідження здійснювалося у двох напрямках, а саме шляхом виділення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень, а також шляхом їх подальшого розвитку.

В межах першого напряму виділені закономірності, ідеї, принципи, фактори вибору, підходи, методи, що складають сучасну теоретико-методологічну базу формування державно-управлінських рішень [4]. На їх підставі запропоновано низку основних положень як базової системи вихідних умов та принципів, виходячи з яких автор здійснював подальше дослідження. Серед них: розгляд держави як великої соціальної системи, державного управління - як системи управління, суб'єктом якої є органи державного управління, а об'єктом - суспільна діяльність; врахування універсальності процесу управління та ієрархічної багаторівневої впорядкованості структур соціальних систем; застосування моделі раціонального прийняття рішень з урахуванням фактично реалізуємої на практиці концепції обмеженої раціональності рішень; комплексне застосування системного та ситуаційного підходу та інші.

Вибір напрямів і завдань подальшого розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень здійснено в межах виділеної автором загальної моделі процесу державного управління (рис. 1). Така модель містить основні етапи такого процесу та державно-управлінські рішення, що на них приймаються. Вона може бути використана, по-перше, для класифікації таких рішень, по-друге, при формуванні моделі (паспорту або портрету) державного управління. Ця модель також може бути корисною при розробці виборчих програм політичних діячів.

На підставі такої моделі здійснено класифікацію державно-управлінських рішень за основними напрямами та формами державно-управлінської діяльності. А саме напрямами - державотворення, розроблення і реалізації політики, формами - правовою, організаційною та програмно-цільовою. Така класифікація дозволяє виокремити й розглядати державно-управлінські рішення в контексті реалізації основних складових стратегічного планування, а саме: концептуалізації цілей, нормативно-правового, організаційного й координаційно-планового проектування, їх збалансування та синхронізації розвитку.

Виходячи з тенденції запровадження в Україні стратегічного управління, дана модель покладена автором в основу загальної методологічної схеми формування державно-управлінських рішень, що пов'язує його етапи з відповідними спеціальними моделями, підходами, методами й методико-технологічними схемами (рис. 2).



Продовження рис. 1 на наступній сторінці

Продовження рис. 1



Рис. 1. Модель процесу державного управління

Враховано особливу важливість рішень з державотворення, яке є базовим напрямом державного управління і забезпечує відповідні умови

для формування та реалізації державної стратегії та політики. Його правову основу складає Конституція України, яка має всі ознаки державно-управлінського рішення.

Для обґрунтування виділення функцій держави також доцільно скористатися загальною моделлю суспільної діяльності, що утворена суперпозицією трьох складових - основної, управлінської та забезпечувальної. Основне й дуже складне завдання цілепокладання на державному рівні в тому, щоб не допустити заниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку маємо стримування її розвитку, а в другому - недосягну мету, не гармонізований розвиток найважливіших сфер діяльності, втрату довіри до влади.

Для надання дослідженню щодо створення засад формування державно-управлінських рішень спрямування на вирішення реальних і актуальних завдань державного управління виділено відповідні проблеми. При формуванні державних програм найбільші труднощі виникають при їх структуруванні, визначенні етапів реалізації та їх термінів, розподілі пріоритетів між цілями й завданнями, виборі та типізації структур і форм завдань. У нормотворчості найбільш актуальними є систематизація та обґрунтований вибір нормативно-правових актів.

Змістовне наповнення загальної методологічної схеми формування державно-управлінських рішень, наведеної на рис. 2, дозволило отримати наступні теоретичні та методологічні результати. Виділено закономірність взаємовпливу циклів управління і відповідний принцип врахування системної взаємодії державно-управлінських рішень. Останні системно, взаємопов'язано приймаються при реалізації стратегії розвитку держави, самі по собі є системами більш простих рішень, а в процесі виконання утворюють системи ієрархій рішень.

Розроблено удосконалені моделі циклу управління, одна з яких враховує наявність системних зв'язків між суб'єктами й об'єктами управління, а друга утворена шляхом суперпозиції класичної моделі процесу управління, що складається з функцій управління, та моделі циклу управління. На підставі останньої формалізовано опис типових функцій управління та вихідної функції діяльності об'єкта управління як відображення дії численних факторів. Визначено завдання стратифікаційного відображення цих функцій, а також запропоновано стратифікаційне відображення процесу управління - "дерево базових елементів управління", яке містить рівні проблем, цілей, функцій, структур, завдань, рішень, впливів та оцінок. Для основних функцій управління наведено спрощені загальні структурно-логічні моделі.

Враховуючи особливу важливість планування при формуванні державно-управлінських рішень, зокрема при розробленні цільових програм і планів нормотворчості, синтезовано базову комплексну загальну модель діяльності при виконанні цієї функції (рис. 3).



Рис. 2. Загальна методологічна схема формування державно-управлінських рішень

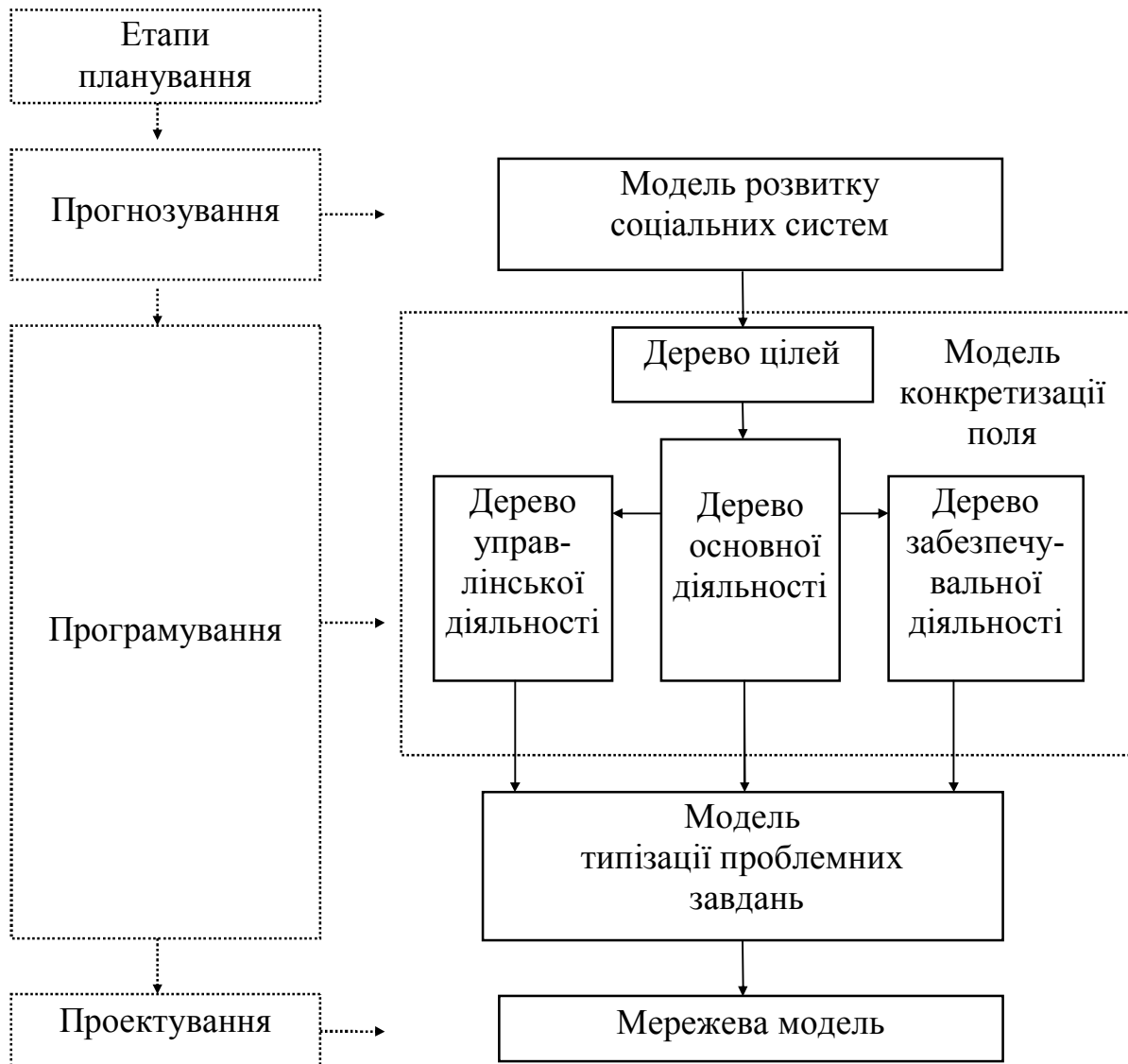


Рис. 3. Комплексна загальна модель діяльності

Для вирішення управлінських завдань на етапах прогнозування та програмування розроблено низку нових моделей, підходів і заснованих на них методів. Серед них:

- * загальний підхід і відповідний метод "інтеграції дерева цілей і поля діяльності об'єкта управління". Цей метод призначений для збалансування планування основних складових діяльності й передбачає суперпозицію на дерево основної діяльності дерев забезпечувальної та управлінської діяльності з метою визначення заходів щодо реалізації механізмів досягнення визначених цілей;

- * модель розвитку соціальних систем як сфер впливу, спеціальну матрицю станів та тенденцій розвитку та заснований на них метод "оцінювання тенденцій розвитку". Модель є стратифікаційним відображення

процесів розвитку, коли сфера діяльності асоціюється із сферою впливу. Розширення сфери, тобто поширення результатів діяльності, та підвищення ступеня впливу, тобто збільшення результатів діяльності, свідчать про розвиток даної соціальної системи. Це дозволяє провести обґрунтування визначення, так званих, "точок і центрів зростання". А метод призначений для визначення термінів та етапів програмно-цільового управління. Він передбачає використання наведеної матриці для прогнозування або моніторингу станів розвитку соціальної системи, відслідковування та зміни способів її функціонування;

* модель "теорія - система взаємозв'язку - практика", заснований на ній підхід до аналізу системної взаємодії теорії та практики, а також метод "типізації структур і завдань програмно-цільових рішень". Останній призначений для типізації побудови структур державних програм і відбору програмних завдань шляхом їх віднесення до однієї з підсистем наведеної моделі: практики, теорії, технології, методології, дослідження, навчання, професійної культури і комунікації. Це дозволяє розробити типові структури навчального плану дисципліни та програми діяльності.

На підставі отриманих теоретичних результатів розвинуто засади логічної організації теоретичної і практичної діяльності щодо формування державно-управлінських рішень. Зокрема:

* узагальнено основні підходи та принципи формування державних програм, а також планування нормотворчості;

* виділено відповідні методико-технологічні схеми розробки цільових програм, що пов'язують очікувані результати з відповідними підходами та методами їх досягнення;

* розроблено рекомендації щодо застосування нових управлінських технологій на базі запропонованих методів для формування програмно-цільових рішень на стадіях вибору етапів їх реалізації, програмування та відбору програмних заходів;

* обґрунтовано створення проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз за концепцією необхідного й достатнього складу з використанням спеціальної типової методико-технологічної схеми їх формування;

* розроблено метод "виявлення відхилень у правовому регулюванні", який передбачає комплексне застосування в певному порядку формально-логічного, ситуаційно-діяльнісного та правового аналізу і дає змогу виявити прогалини, протиріччя між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також протиріччя в самому правовому регулюванні даної діяльності;

* здійснено аналіз процедур прийняття нормативно-правових рішень з використанням засобів алгоритмічного моделювання, виділенням їх типової моделі та порівнянням з нею;

* застосовано комплексний аналіз суттєвих факторів впливу на

ефективність формування й реалізації державно-управлінських рішень та визначено основні напрями їх удосконалення;

* визначено засоби та прийоми аналітичного забезпечення формування державно-управлінських рішень, зокрема використання індивідуального моніторингу подій та інформаційно-методичних ресурсів.

Таким чином, визначено напрями розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень, які реалізовано у запропонованому комплексі моделей, підходів, методів та інших способів логічної організації цієї діяльності, що складають цілісну методологічну схему, спрямовану на підвищення ефективності прийняття державно-управлінських рішень (рис. 4). Більш детально з методами і моделями, а також відповідними висновками і рекомендаціями щодо формування державно-управлінських рішень можна ознайомитися в роботах автора [4, 5].

Основні результати дослідження, які стисло охарактеризовані в даній роботі, зокрема методи і методико-технологічні схеми, вже знайшли використання в науково-практичних розробках державних програм, концепцій, нормативно-правових баз за завданнями Кабінету Міністрів України, Мінекономіки України, МНС України, Адміністрації зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення на території України. Запропонований комплекс моделей, підходів, методів та інших способів логічної організації формування державно-управлінських рішень можуть бути використані у діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій щодо реалізації Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. та Концепції адміністративної реформи в Україні. Зокрема, у напрямку розроблення механізмів і засобів прийняття управлінських рішень на всіх рівнях державного управління; прийняття нормативно-правових актів щодо формування таких рішень, при розробці державних програм, концепцій, плануванні й систематизації нормотворчої діяльності.

Висновки. Подальший розвиток та застосування теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень передусім мають бути спрямовані на створення в Україні ефективної системи їх прийняття та реалізації на всіх рівнях державного управління з урахуванням тенденцій становлення громадянського суспільства, зміщення акцентів у формуванні рішень на стратегічні, розроблення нових управлінських технологій прогнозування й планування політичної, нормотворчої та наукової діяльності, створення систем колективного досвіду і проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів.

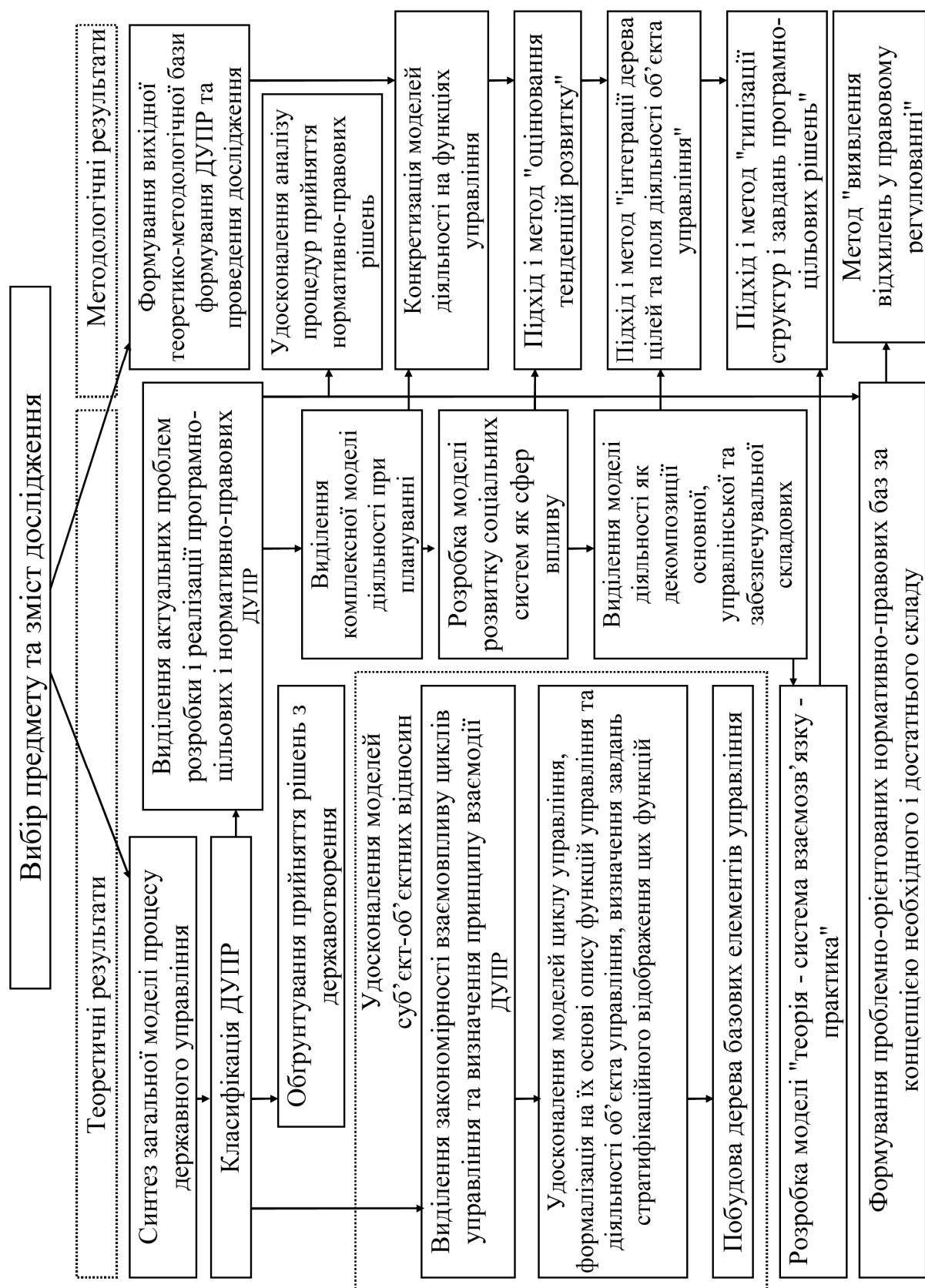


Рис. 4. Цілісна методологічна схема, що поєднує основні результати дослідження

Назріла потреба в правовому врегулюванні формування таких рішень, зокрема прийнятті Законів України "Про Державні цільові програми", "Про нормативні правові акти України" та "Про урядові рішення".

Список використаних джерел:

1. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки . Послання Президента України до Верховної Ради України //Урядовий кур'єр, № 34, 23 лютого 2000 р.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К.: Центр політико-правових реформ і Центр розвитку українського законодавства, 1998. - 62 с.
3. В.Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: Автореф. дис... д-ра. наук з держ. управ.: 25.00.01 / Укр. Акад. держ. управ. при Президентові України. - К., 2001. - 36 с.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 320 с.

2.5. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень

Постановка проблеми. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень - це одна з основних умов ефективного державного управління. Відповідна аналітична робота передбачає дослідження певних процесів, явищ, об'єктів державного управління шляхом їх розкладу на більш прості складові елементи, виявлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою виявлення закономірностей і принципів, в силу яких міркування щодо вибору рішень приймають доказовий характер. Розуміння важливості та необхідності проведення великих обсягів такої роботи призвело до створення у вищих та центральних органах державної влади спеціальних структурних підрозділів - аналітичних та інформаційно-аналітичних служб, відділів тощо.

Виклад основного матеріалу. Аналітична робота в апараті органів державної влади набула характеру обов'язкової процедури. Вона потребує максимального концентрування на певному завданні, досконалого знання предметної області, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми і процесів її розвитку, застосування різноманітних методів й прийомів аналізу, певного часу тощо. В той же час для апаратної роботи характерні численні і різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю 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 отримуємо достатньо повне уявлення основних причин, за яких відбувається суттєве зниження якості 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 такого 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.

В науковій літературі найбільш часто аналіз розглядається як прийом наукового мислення, зокрема, загально відомими є такі його види: формально-логічний, математичний, системний, в тому числі структурно-функціональний і функціонально-вартісний тощо. В останній час також можна зустріти розгляд окремих видів аналізу як наукових напрямів та комплексних методів досліджень, наприклад, у вигляді аналізу політики.

При формуванні 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, повинна розглядатися як система у взаємодії всіх її компонентів. Для управління цією системою необхідно визначити мету, окремі цілі підсистем, що входять до 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 узагальненої моделі, що відображає взаємозв'язки реальної ситуації. Технічну базу системного аналізу складають 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. На першому його етапі, як правило, здійснюється структурно-функціональний, а на останньому - функціонально-вартісний аналіз, який використовується для перевірки здійсненності рішень.

Серед поширених методів аналізу можна зазначити наступні:

- * декомпозиція, тобто розклад на складові частини систем, процесів, проблем, процедур;
- * виявлення прямих та зворотних зв'язків між складовими елементами об'єкта аналізу;
- * класифікація, тобто розподіл множини на підмножини за певними ознаками;
- * редукція, тобто зведення яких-небудь даних, структури, об'єкта до більш простих;
- * оцінювання, як систематичне застосування методів дослідження для оцінки елементів об'єкта аналізу;
- * формалізація, тобто відображення результатів мислення в точних поняттях або твердженнях;
- * моделювання, тобто дослідження проблем, процесів або систем шляхом побудови та вивчення їх моделей, зокрема, структурних моделей, що відображають взаємозв'язки між елементами об'єкту аналізу, та функціональних моделей, які відображають комплекс функцій об'єкту аналізу та його елементів;
- * імітація, тобто виконання експериментів на моделі реальної ситуації з метою з'ясування, як змінюватиметься ситуація у просторі та

часі;

- * побудова 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 і далі), а також дерева рішень, яке являє собою схематичне зображення складного процесу прийняття рішень щодо якого-небудь завдання;

- * експертиза, тобто мотивовані висновки або оцінки фахівця-експерта (або фахівців) щодо певного питання, проблеми;

- * визначення та розподіл пріоритетів, тобто першочерговості вирішення проблем щодо термінів або ресурсного забезпечення;

- * кореляційний аналіз, тобто виявлення взаємного зв'язку, взаємозалежності, співвідношення елементів аналізу; їх імовірнісної або статистичної залежності;

- * інтерполяція, тобто знаходження проміжних значень параметрів по ряду логічних або статистичних даних;

- * застосування методу екстраполяції, тобто розповсюдження висновків щодо певних аспектів на проблему (процес) в цілому та на майбутній її розвиток;

- * евристика, тобто спеціальні неформальні методи рішення задач шляхом процесу продуктивного творчого мислення (евристичної діяльності);

- * елімінування, тобто виключення з розгляду ознак, факторів, показників, що не пов'язані з даним процесом, явищем;

- * виділення релевантної інформації для прийняття рішень, тобто даних під конкретне завдання;

- * забезпечення репрезентативності, тобто представництва 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 точки зору отримання надійних результатів);

- * врахування факторів невизначеності та ризику, тобто імовірності отримання певних результатів за умов наявності численних джерел та параметрів впливу на об'єкт аналізу;

- * умовивід, тобто розумова дія, що пов'язує думки різного змісту в ряд 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 фактору.

Серед сучасних засобів, що забезпечують здійснення аналізу, широко застосовуються:

* моніторинг, тобто цілеспрямоване спостереження та оцінювання, що обумовлене проблемами та завданнями основної діяльності об'єкта аналізу;

* використання індикаторів для виміру 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 в значній мірі залежить від досвіду, здібностей та знань її виконавців, що необхідно обов'язково враховувати у процесі добору та атестації працівників аналітичних служб (див. табл. 1).

Таблиця 1.

Загальна характеристика аналітичного забезпечення на рівні організації (підрозділу) центральних органів виконавчої влади

Етапи існування	Види діяльності, які потребують аналітичного забезпечення
Становлення (або реформування)	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	<p>Підготовка проектів державно-управлінських рішень та інших пропозицій, які стосуються визначення пріоритетів і проведення державної політики у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації (за завданням вищих органів влади або за ініціативою даної організації).</p> <p>Контроль виконання державно-управлінських рішень у межах компетенції даної організації.</p> <p>Відпрацьовування сучасних науково обґрунтованих механізмів забезпечення реалізації стратегії економічного та соціального розвитку країни у сфері своєї діяльності, розроблення заходів щодо їх реалізації.</p> <p>Виявлення можливих загроз національним інтересам та визначення шляхів їх відвернення.</p> <p>Виявлення та розроблення заходів щодо усунення недосконалості правового регулювання у сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.</p> <p>Розробка державних (міжвідомчих, регіональних, галузевих) концепцій, програм, проектів та координація їх виконання.</p> <p>Розробка нормативної документації (нормативів, стандартів, положень, інструкцій) у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.</p> <p>Підготовка документів до різних нарад, засідань колегій, комітетів, комісій, робочих і експертних груп, та їх остаточне доведення за результатами цієї роботи.</p> <p>Оперативна підготовка довідок на виконання доручень вищих органів державної влади.</p> <p>Підготовка аналітичних та інформаційно-аналітичних записок (бюлетенів, довідок), які містять виявлення, визначення, 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.</p> <p>Підготовка сценаріїв та прогнозів розвитку подій, суспільних процесів з напрямів діяльності даної організації (підрозділу)</p> <p>Підготовка експертних висновків, оцінок з широкого кола питань у сфері діяльності даної організації (підрозділу).</p> <p>Визначення та ефективне використання у роботі можливостей і форм міждержавного та міжвідомчого спілкування.</p>
-----------------	--

	<p>Підготовка міжнародних договорів та угод у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.</p> <p>Методичне керівництво у певній сфері діяльності, що належить до компетенції даної організації.</p> <p>Акредитація, ліцензування певних видів діяльності у межах компетенції даної організації.</p> <p>Постановка завдань досліджень, що координуються даною організацією (підрозділом)</p> <p>Організація та систематичне планування роботи, звітування щодо її виконання та внесення необхідних корекцій.</p> <p>Висвітлення напрямів та результатів роботи у засобах масової інформації (прес-конференції, інтерв'ю, публікації, тематичні передачі тощо).</p> <p>Періодичне розроблення нових або оновлення концепції та процедур діяльності організації (підрозділів).</p> <p>Підготовка пропозицій щодо удосконалення роботи організації (підрозділів) з усіх питань її діяльності.</p> <p>Розробка методичного забезпечення діяльності даної організації (підрозділу)</p> <p>Консультативна допомога органам державного управління з проблем у сфері діяльності даної організації (підрозділу).</p> <p>Ведення колективного (індивідуального) моніторингу з проблем у сфері діяльності даної організації, підрозділу (експерта) з використанням альтернативних джерел інформації.</p> <p>Щоденний аналіз суттєвих подій, відслідковування та оцінка змін у ситуації, що відбуваються у сфері діяльності даної організації (підрозділу).</p> <p>Створення та систематична актуалізація інформаційно-методичного ресурсу (правова база, методичні матеріали, інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали тощо) у безпосередній сфері своєї діяльності.</p>
Ліквідація	<p>Упорядкування, підготовка і передача основної та супровідної документації щодо діяльності організації (підрозділу) до відповідальних організацій (підрозділів).</p>

Під час проведення ефективного аналізу необхідні [1, с.386-390]:

- * глибоке знання проблеми та правового поля, в якому вона вирішуватиметься;
- * врахування інтересів всіх 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, що враховуватиме широкі інтереси;

- * вибір контрольованих засобів досягнення цілей;

- * колективна експертиза, до якої залучатимуться експерти з альтернативними поглядами на проблему;

- * здоровий глузд.

В процесі проведення 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'єкту аналізу та прогнозування за їх допомогою розвитку процесів у такому об'єкті;

- * планування діяльності об'єкта аналізу щодо вирішення проблеми на певну перспективу (довгострокову, середньострокову 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 для забезпечення ефективного вирішення даної проблеми;

- * створення або удосконалення системи комунікації, зокрема моніторингу та інформаційно-методичного ресурсу, що відповідають завданням та планам вирішення даної проблеми;

- * оцінювання стану вирішення проблеми та забезпечення з цією 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 вирішення проблеми;

- * підвищення рівня або якості керування вирішенням даної проблеми;

- * поповнення досвіду управлінців як єдності знань, вмінь та навичок, результатом чого є процес більш досконалого вирішення аналогічних проблем у майбутньому;

* освоєння та застосування нових підходів, принципів, методів, методик та прийомів дослідження об'єкта аналізу.

Особливості аналітичної роботи дозволяють 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 перепадає на планування. На особливу важливість такої роботи вказував П.Друкер, який пропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю [2, с.104]. В плануванні можна виділити такі основні етапи (стадії) як прогнозування, власне планування та проектування. Професіонально проведене прогнозування дозволяє визначити перспективи і виділити найважливіші напрями та етапи розвитку проблеми, сформулювати реально досяжні головну та основні цілі на певний період часу, розробити можливі сценарії дій та концепції їх досягнення. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є моделювання та колективна фахова експертиза.

Власне планування дозволяє визначити комплекс завдань для реалізації головної та основних цілей. Це досягається структуруванням проблеми на основі визначення пріоритетних видів і напрямів діяльності, робіт, завдань або, іншими словами, побудовою дерева цілей до рівня завдань. При визначенні останніх доцільно максимально застосовувати їх типізацію, що дозволяє спростити подальше проектування шляхом уніфікації проектів та технологій, необхідних для їх реалізації. Структурування проблеми спочатку здійснюється відносно основної діяльності, а його результатом є визначення основних завдань. Після цього необхідно здійснити суперпозицію управлінської та забезпечуючої діяльності на основну діяльність та виділити допоміжні завдання, які разом утворюють механізм реалізації проблеми. Саме на цій стадії при вирішенні проблем державного рівня йдеться про перелік програмно-цільових завдань (програм, 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 прив'язка необхідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, організаційних, інформаційних, часу). При виборі проектів, як правило, застосовується конкурсна система. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є структурно-функціональний та функціонально-вартісний аналіз, індивідуальна та колективна фахові експертизи.

Однією з основних умов плідної аналітичної роботи є оперативне забезпечення релевантною достовірною інформацією. Найбільш

поширеними 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). Серед популярних засобів доставки інформації: 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 складає етап первинної обробки, є достатньо складним завданням і, як правило, здійснюється 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 процес систематичного довгострокового відслідковування інформації з альтернативних джерел. З цією метою можна запропонувати просту але достатньо ефективну форму індивідуального моніторингу найбільш суттєвих подій та процесів, наведену у табл. 2 (з прикладами заповнення).

Таблиця 2.

Індивідуальний моніторинг подій та процесів у сфері екологічної безпеки України (фрагменти)

Подія (дата отримання інформації)	Оцінка	Прогноз	Можливі заходи
Погіршення екологічної обстановки в Азовському регіоні (11.02.93)	Щорічно гине біля 10% осетрових порід риби, майже вдвічі зменшилася їх кількість.	Можливе суттєве скорочення рибних та інших біологічних ресурсів.	Розробка і здійснення 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 мільйона тонн цементу, 120 мільйонів штук цегли.	Небезпека загрожуватиме унікальним Шацьким озерам. Декілька сіл можуть залишитися без води.	Необхідна міждержавна угода щодо захисту навколишнього середовища на суміжних територіях.

<i>Продовження таблиці 2</i>			
Проведення міжнародного конкурсу проєктів об'єкту "Укриття" для ЧАЕС 01.06.93)	Передбачене спорудження "Укриття-2" з заводом для розбирання та переробки відходів	Україна неспроможна реалізувати проєкт власними силами.	Доцільно підтримати ініціативу переможців конкурсу щодо створення міжнародного фонду для фінансування проєкту.

Кожна позиція наведеного у табл. 2 моніторингу фактично є конкретною аналітичною задачею. Суть її у тому, що за заданих вихідних умов (постала проблема) необхідно за допомогою певного методу (оцінювання та прогноз) знайти її вирішення (можливі заходи). Спроба розв'язання цієї задачі може призвести до необхідності формування конкретних управлінських рішень. Виділення низки таких задач, що стосуються певної проблеми, дозволяє відслідковувати у часі розвиток ситуації навколо неї, визначити основні фактори впливу, а також запропонувати підходи і заходи щодо її вирішення.

У процесі аналітичної роботи виникає необхідність у різноманітній інформації. Сучасним підходом до вирішення цієї проблеми є створення і ведення проблемно-орієнтованого інформаційно-методичного ресурсу. Останній є упорядкованою множиною документів або даних, до яких є індивідуальний доступ. Як різновид інформаційного ресурсу, він є орієнтованим на забезпечення певної сфери діяльності всією необхідною інформацією і має складатися з таких основних розділів [3]:

а) нормативно-правового, що містить постійно обновлювану правову базу;

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, що містить 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, що містить різноманітні довідники, інформаційні матеріали з питань здійснення певної діяльності в різних країнах,

інформаційно-довідкові системи, бази даних локального та віддаленого доступу.

Інформаційно-методичний ресурс і система його комплектування повинні 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 слабо структурованих масивах даних; ведення і використання класифікаторів, рубрикаторів; контроль достовірності даних, що заносяться у підсистему.

Теоретичну основу інформаційно-методичного ресурсу складає модель ідентифікаційного опису, базовим набором параметрів якої є: зміст інформації; її джерело; відношення 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, дозволяє запровадити INTERNET - подібні технології роботи з інформацією, що надає можливість інтегрувати у єдину інформаційну систему різні системи опису та пошуку даних та їх джерела.

Загальні вимоги до функцій бази даних інформаційно-методичного ресурсу полягають у забезпеченні вирішення комплексу завдань щодо збору, збереження, індексації, пошуку, редагування і виводу динамічно зв'язаної інформації; забезпеченні розподіленої 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.

Висновки. Для аналізу численних проблем державного управління, зокрема таких, що пов'язані 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 нову інформацію для аналізу та дозволяє поглибити їх розуміння. Накопичення та систематизація послідовності таких відображень для певних процесів дозволяє відслідковувати та прогнозувати розвиток останніх, а також виявляти найбільш суттєві фактори впливу на них.

Список використаної літератури:

1. Пал Л. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи. - 1999. - 422 с.
2. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. /Пер. с англ. - М.: Дело. - 1996. - 272 с.
3. 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 / Наук. вид. за заг. ред. В.М.Князева. - Київ: УАДУ. - 1999.- С.155-160.

2.6. Класифікація напрямів державного управління та державно-управлінських рішень

Постановка проблеми. Становлення в Україні державного управління як виду діяльності та галузі науки потребує розширення досліджень у цьому напрямку та розроблення відповідного методологічного забезпечення [1].

Мета. Для вирішення цього завдання важливу роль може відіграти класифікація напрямів державного управління, а також державно-управлінських рішень (далі - ДУПР), які є основним засобом його реалізації.

Аналіз державного управління як комплексної системної діяльності дозволяє виділити в ньому три основні напрями:

- * державне будівництво (державотворення), яке охоплює визначення і правове закріплення форми і типу державного правління; 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 охоплює розроблення державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначення або корекцію цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмування (формування плану дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей);

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

Реалізація всіх цих напрямів державного управління здійснюється шляхом управлінських впливів, яким передують державно-управлінські рішення.

Взагалі ДУПР - це соціальні акти, в яких відображені впливи державних управлінських органів або посадових осіб на суспільну систему (управлінські об'єкти), які необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [2, с.87,88].

Надалі під класом державно-управлінських рішень будемо розуміти всі управлінські рішення, що приймаються вищими та центральними органами 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.

Основними ознаками державно-управлінських рішень є:

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

Згідно з виділеними вище напрямками державного управління доцільно класифікувати ДУПР 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 дозволяє виділити та класифікувати за їх формою три основні групи:

- * нормативно-правові державно-управлінські рішення (конституція, конституційні закони та угоди, закони, міжнародні угоди, укази та розпорядження першої особи держави, постанови парламенту і уряду, положення про центральні органи державної влади, накази міністерств і відомств, державні та галузеві стандарти, нормативно-технічні документи тощо);
- * програмно-цільові державно-управлінські рішення (національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти);
- * організаційно-розпорядчі державно-управлінські рішення (доручення та організаційно-координаційні рішення вищих і центральних органів державної влади).

Таке розмежування (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 [2, с.171]. Організаційною формою, що орієнтує ресурси на конкретний результат, є програмно-цільове управління

[3, с.257]. Має місце також, так звана, організаційно-правова форма, яка передбачає обов'язкове введення правових норм шляхом застосування певних організаційних норм, наприклад, відповідних процедур [2, с.171].

В табл.1 наведена загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень, яка 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 в залежності від конкретизації характеру політики (економічна, фінансова, інвестиційна, податкова, грошово-кредитна, валютна, соціальна, екологічна тощо) потребує дослідження численних проблем. Можливі також численні окремі дослідження ДУПР з проблем державного будівництва (державотворення) та щодо різних способів формування таких рішень.

Таблиця.1.

Загальна класифікаційна схема державно-управлінських рішень

Напрями ДУПР Форми ДУПР	Державно- управлінські рішення з проблем державного будівництва	Державно- управлінські рішення з проблем формування державної політики	Державно- управлінські рішення з проблем реалізації державної політики
Нормативно- правові державно- управлінські рішення	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 державно- управлінські рішення	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 державно- управлінські рішення	Організаційно- розпорядчі ДУПР з проблем державного будівництва	Організаційно- розпорядчі ДУПР з проблем формування державної політики	Організаційно- розпорядчі ДУПР з проблем реалізації державної політики

Нижче наведені найбільш суттєві сфери практичного застосування ДУПР за основними напрямками державного управління, при виділенні

яких використано ряд положень Конституції України [4].

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 здійснення повноважень глави держави; призначення та звільнення керівників вищих і центральних органів державної влади; 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; забезпечення організації і діяльності 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; встановлення державних свят; визначення порядку використання і захисту державних символів; визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; порядку застосування мов; розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них; нагородження державними нагородами; присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів; прийняття та припинення громадянства, надання притулку, амністія, помилування; встановлення

одиниць ваги, міри і часу.

Державно-управлінські рішення з формування політики: розроблення і прийняття програми діяльності уряду; розроблення і прийняття державного бюджету; розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема, грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової політики; 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; визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; 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 по реалізації програми діяльності уряду; внесення змін до державного бюджету; проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема, грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової політики; 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 рівних умов розвитку всіх форм власності; управління об'єктами державної власності; створення вільних економічних зон; проведення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Висновки. Можливим напрямом подальшого розвитку класифікації

ДУПР є прив'язка останніх до функцій політиків та державних службовців після їх дихотомії (розподілу ролей влади та апарату) [5, с.677], наприклад, в Україні внаслідок проведення адміністративної реформи.

Список використаних джерел:

1. Луговий В.М., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень. // Вісник УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. - М.: Юрид. лит. - 1997. - 400 с.
3. В.Г.Афанасьев. Общество: системность, познание и управление.- М.: Политиздат. - 1981.- 432 с.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. -К.: Комітет виборців України. - 1996. - 43 с.
5. James H. Svava. 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.

2.7. Використання макроекономічних моделей як інструменту прогнозно-аналітичних досліджень при виборі пріоритетів на стадії прийняття управлінських рішень в економіці

Постановка проблеми. Створення сучасної методики прогнозно-аналітичних розрахунків для вибору пріоритетів на стадії прийняття управлінських рішень в економіці, вироблення макроекономічної, а також інших складових політик, зокрема структурної та промислової, неможливе без використання новітніх інформаційних та комп'ютерних технологій, а також відповідних методологічних підходів щодо їх використання [1-5].

Прийняття рішень в економіці залежить від багатьох факторів і є винятково складною задачею, оскільки одночасно необхідно прагнути до задоволення численних суперечливих цілей, наприклад, досягти забезпечення стимулювання виробництва за рахунок скорочення податків і одночасно мінімізувати дефіцит державного бюджету. Якщо скорочення податків призведе до зростання національного доходу, то надходження у бюджет можуть бути більше, ніж у випадку, коли великі податки не сприяють зростанню виробництва і гальмують збільшення рівня національного доходу. Ще більш складним завданням є вибір таких керуючих впливів у економіці (рівень і структура податків, рівень урядових витрат, монетарна політика та інші), щоб одночасно забезпечити національний дохід на рівні національного доходу при повній зайнятості, звести до нуля платіжний баланс, забезпечити задані діапазони змінення ставки відсотку і обмінного курсу та звести до нуля дефіцит державного бюджету. Рішення останньої задачі може бути непосильною навіть для фахівців високої кваліфікації, якщо вони будуть використовувати тільки свої знання, досвід і аналітичні здібності, не прибігаючи до послуг комп'ютерів і моделювання з їх допомогою різних варіантів наслідків рішень, що приймаються. До того ж прогнозно-аналітичні макроекономічні та структурні дослідження потребують багатоваріантних розрахунків.

Виклад основного матеріалу.

Загальнометодологічний підхід щодо використання моделювання на стадії формування і прийняття управлінських рішень в економіці. Однією з можливостей, яка дозволяє значно полегшити завдання прийняття рішення, є реалізація такої послідовності дій [1]:

- * побудова достовірної математичної моделі, що відображає залежності між основними змінними, що характеризують проблему;
- * створення або використання комплексу програм, який забезпечує можливість рішення прогнозно-аналітичних та оптимізаційних задач.

Економічні змінні можна розбити на три групи: екзогенні, керуючі і ендогенні. Екзогенні змінні характеризують об'єктивний стан економіки держави, наприклад, схильність населення до споживання, рівень капіталу, схильність до інвестицій. Керовані змінні - це змінні, які визначаються урядом і законодавчими органами (наприклад, рівень податків, обсяг грошей, рівень урядових витрат) і впливають на значення ендогенних змінних - основних макроекономічних показників, таких як національний дохід, рівень зайнятості, рівень інфляції та ін.

Цільовою повинна бути вибрана функція, яка формується за завданням майбутнього користувача моделі та включає всі бажані цілі - набір ендогенних змінних, а також їх значення або діапазони, у якому вони можуть змінюватись. Користувач повинен також мати можливість вибрати керуючі змінні (впливи), шляхом яких він розраховує забезпечити максимізацію (мінімізацію) цільової функції. Частина значень керуючих змінних може бути задана, для іншої частини керуючих змінних задається діапазон, у якому можуть знаходитись їх значення. Після цього здійснюється рішення оптимізаційної задачі. Якщо рішення існує, тобто існують такі значення керуючих змінних, які забезпечують екстремум цільових функцій, тоді ці значення можуть бути використані для прийняття рішення (не будь-яке існуюче рішення може бути припустимим маючи на увазі можливі політичні наслідки або неможлива його реалізація на практиці). Якщо рішення не існує, то слід змінити або вид цільової функції, або діапазон, у якому можуть знаходитись значення керуючих змінних.

При проведенні прогнозно-аналітичних досліджень, як правило, рішення оптимізаційної задачі здійснюється багатократно, що дає змогу накопичити достатній обсяг інформації для наступного якісного аналізу та врахування отриманих результатів при прийнятті управлінських рішень.

Застосування оптимізаційних методів в макроекономічних моделях дозволяє проводити дослідження у галузі визначення оптимальних значень керованих змінних при визначених екзогенних змінних і заданих (бажаних) інтервалів їх змінення.

Спектр макроекономічних задач, для вирішення яких широко використовуються засоби моделювання. За допомогою моделі можуть бути вирішені численні актуальні задачі. Серед них, наприклад, такі.

* Прогноз основних макроекономічних показників. Визначивши структуру і параметри моделі, а також керуючі змінні впливу, можна зробити прогноз основних макроекономічних показників. Можна також отримати сімейство прогнозів залежно від діапазону змінення керуючих змінних. У останньому випадку можна вирішувати задачу вибору таких керуючих впливів, які забезпечуватимуть бажані макроекономічні показники, наприклад, рівні 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. Кожна така програма, що формується або оцінюється, може бути проаналізована на предмет впливу передбачених в ній заходів на значення параметрів і керуючих впливів моделі. Таким кроком може бути здійснення багатоваріантного моделювання, яке дозволяє оцінити можливий стан економіки після реалізації програми. При розробці економічної програми у випадку незадовільних показників, отриманих по результатах моделювання, може бути здійснена корекція програми і проведено повторне моделювання. Цей крок може повторюватись багаторазово до одержання програми економічного розвитку бажаної якості (при передбачених кінцевих результатах її реалізації).

* Моделювання наслідків збурень у економіці, наприклад, значних змін цін на енергоносії, різкого падіння обмінного курсу валюти, неврожаю та інших. У цьому випадку моделювання може допомогти знайти такі заходи, які б оптимальним чином сприяли стабілізації економіки.

* Задачі вибору і здійснення монетарної політики. Моделювання тут може допомогти у виборі обсягу грошової маси, який забезпечує підтримку заданого рівня інфляції або заданої ставки відсотку; визначенні мінімально необхідного рівня резервів для підтримання заданого рівня обмінного курсу валют.

* Визначення податкової і бюджетної політики, що забезпечує стимулювання товаровиробників і, як наслідок, зростання національного доходу та зменшення рівня безробіття.

Дослідження впливу керованих і екзогенних змінних на макроекономічні показники як приклад реалізації методики моделювання. Мета здійсненого моделювання і наведеного нижче аналізу у тому, щоб показати можливості моделей і створених на їх основі програм для вирішення різних задач макроекономіки. Для демонстрації запропонованого підходу використана модель MACROUKR [5-7], яка може бути налагодженою для економіки будь-якої країни з ринковою економікою. Для цього необхідні, по перше, структурне налагодження, тобто вибір або включення залежностей, які відображають поведінку економіки даної країни, по друге, визначення параметрів моделі. Обидві задачі традиційно вирішуються за допомогою економетричного аналізу, що спирається на широкий спектр статистичних даних, а також процедур калібрування. У нашому випадку модель була налагоджена для економіки України, а для розрахунків використана програма [7] і основні показники соціально-економічного розвитку та змінні, перелік яких наведено у Додатку (таблиця 1,2), а фактичні дані взяті з довідників [8,9].

В першу чергу розглянемо вплив підсумкового коефіцієнта податків на основні макроекономічні показники. Поведінку досяжного національного доходу NNP, розрахункового споживання C і досяжних податків T при зміні підсумкового коефіцієнта податків K_t від 0,2 до 0,8 показано на рис.1.

Зі збільшенням K_t обсяг податків збільшується, але національний дохід NNP і споживання C падають. Це пояснюється тим, що зі збільшенням податків зменшується споживання C і при незмінних урядових витратах G призводить до зменшення сумарного попиту, а внаслідок, до зменшення національного доходу.

Горизонтальний відрізок кривої для NNP при зміні K_t від 0,2 до 0,35 пояснюється впливом обмеження (досяжний NNP не може бути більше, чим максимально можливий національний дохід при повній зайнятості NNPM). Поведінку дуже важливих для економіки показників - реальної ставки відсотку $RI1$ і рівня цін P залежно від K_t ілюструє рис. 2.

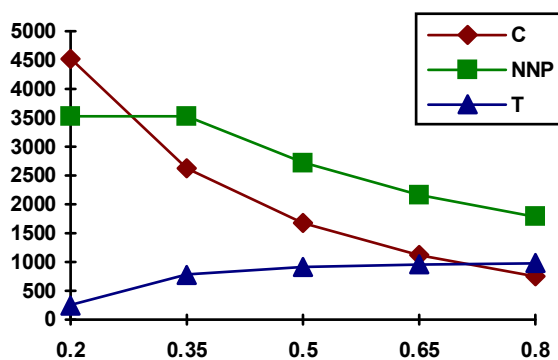


Рис. 1

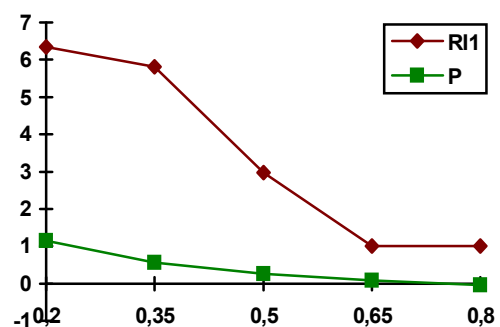


Рис. 2

Зі збільшенням K_t ставка відсотку $RI1$ падає. Це пояснюється тим, що зі збільшенням K_t національний дохід зменшується, попит на гроші зменшується і при незмінному обсязі грошей M ставка відсотку змушена зменшуватись з тим, щоб привести у рівновагу попит і пропозицію грошей.

Зменшення рівня цін P зі збільшенням K_t пояснюється тим, що зі зниженням національного доходу зменшуються зміни у цінах і, як наслідок, зменшується значення P .

Далі розглянемо вплив граничної схильності до споживання MPC на макроекономічні показники. Зі збільшенням MPC спостерігається (рис.3) зростання досяжного національного доходу NNP, розрахункового споживання C , розрахункових податків T і досяжних інвестицій I_n . Це пояснюється тим, що зі збільшенням MPC збільшується C і, як наслідок,

збільшуються NNP , податки T , інвестиції Ip . Досяжний національний дохід NNP обмежений значенням максимально можливого доходу.

Слід відзначити істотний вплив MPC на зміни національного доходу. Змінення MPC на 1% може призвести до більшого, ніж на 1%, змінення національного доходу. Вплив MPC на ставку відсотку RI і рівень цін P ілюструє рис.4.

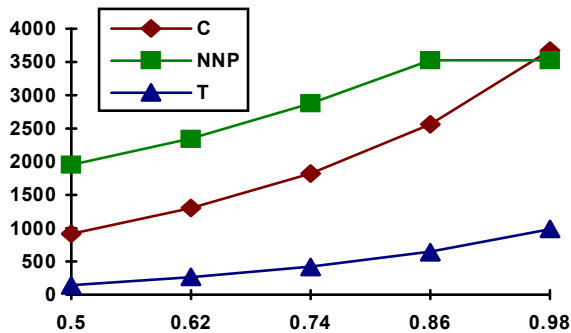


Рис. 3 а

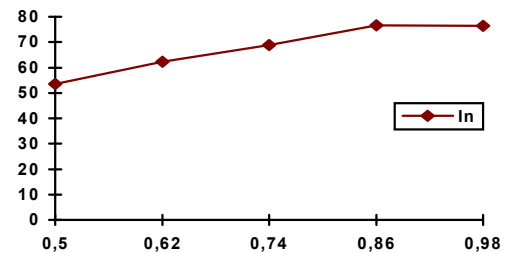


Рис. 3 б

Зростання MPC призводить до зростання національного доходу і при незмінних грошах M ставка відсотку RI збільшується, врівноважуючи попит і пропозицію на ринку грошей. Обмеження зростання RI пояснюється обмеженням зростання інфляції gPe .

Крива RI відображує зростання рівня цін зі зростанням MPC , що пояснюється збільшенням gPe зі збільшенням NNP .

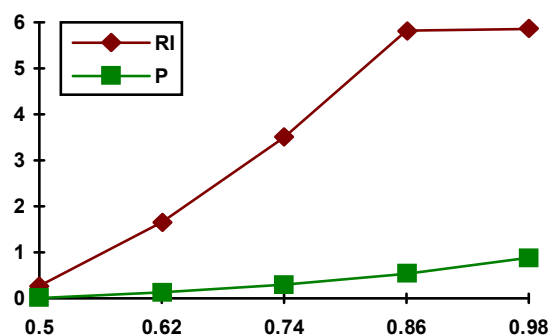


Рис. 4

Далі проаналізуємо вплив урядових витрат на економіку. Вплив урядових витрат на економіку відображено на рис.5, де надано досяжний національний дохід, розрахункове споживання, досяжні податки і інвестиції. Зростання досяжного національного доходу обмежується

максимально можливим доходом. Зростання податків T зумовлене зростанням урядових витрат G .

Слід відзначити, що зі зростанням G на інтервалі, де $T = \text{const}$, спостерігається зменшення досяжних споживання і інвестицій, тобто має місце так зване витиснення споживання і інвестицій урядовими витратами. За витисненням може наступити спад виробництва внаслідок скорочення обсягу капіталу.

Зі зростанням урядових витрат G спостерігається зростання ставки відсотку RI , яке обмежене національним доходом, а також зростання рівня цін P . Зростання RI і P пояснюється збільшенням NNP внаслідок збільшення G . Ці закономірності ілюструє рис.6.

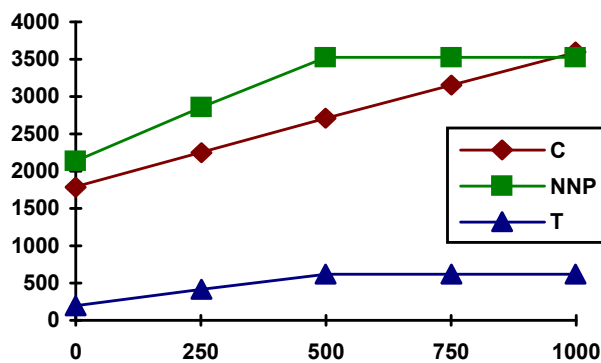


Рис. 5 а

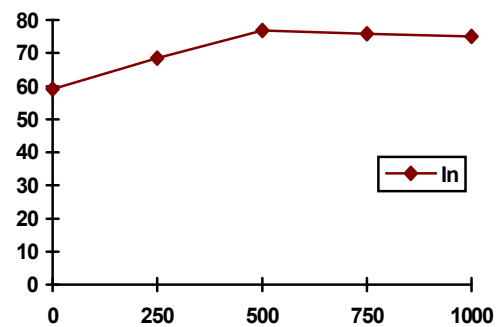


Рис. 5 б

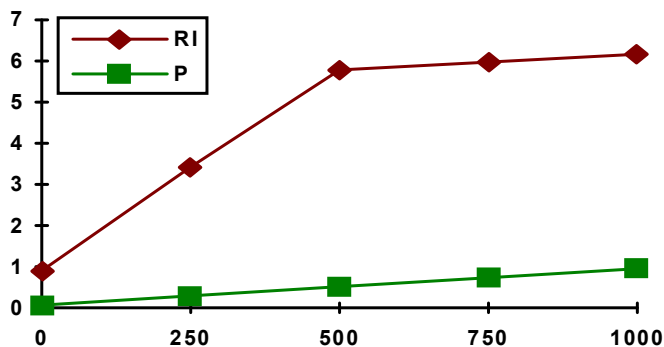


Рис. 6

Наступне дослідження присвячене монетарній політиці національного банку, спрямованій на підтримання заданої ставки відсотку RI . Значення ставки відсотку грає ключову роль у економіці країни. Політика багатьох національних банків спрямована на підтримання заданого рівня ставки відсотку.

Рис.7 ілюструє політику національного банку на підтримання ставки відсотку RI на рівні 6% при змінненні чутливості попиту на гроші для угод

до рівня валового національного продукту km . Маємо криві NNP , споживання C , обсягу грошей M , попиту на гроші для угод Dt , інвестицій Ip .

Бачимо, що підтримання ставки відсотку на одному і тому ж рівні забезпечує незмінний рівень NNP і, як наслідок, незмінний рівень споживання C та інвестицій Ip . Підтримання національного доходу на рівні доходу при повній зайнятості має вирішальне значення, оскільки перевищення національного доходу при повній зайнятості веде до зростання інфляції, а спад виробництва - до безробіття.

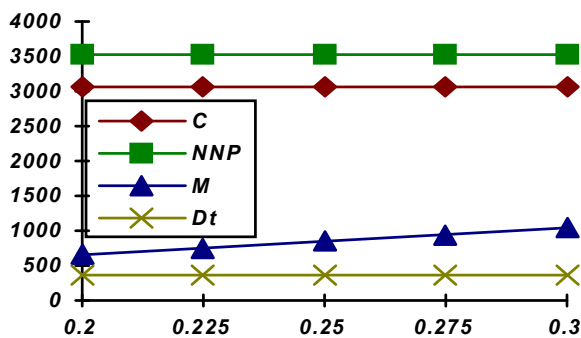


Рис. 7 а

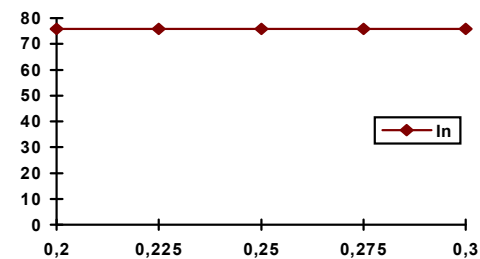


Рис. 7 б

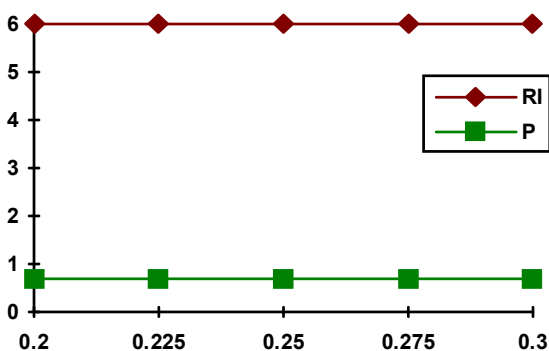


Рис. 8

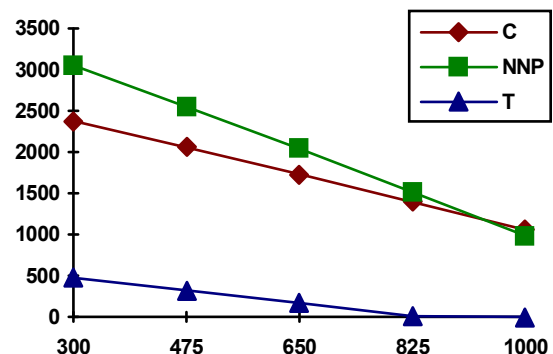


Рис. 9

Крива M дає відповідь на питання, яка кількість грошей повинна обертатись у економіці, щоб підтримувати заданий рівень ставки відсотку. Іншими словами, моделювання дозволяє знаходити керуючі впливи з боку національного банку, які забезпечують стабільність економіки. Останню ілюструє рис.8, де маємо криві ставки відсотку RI і рівня цін P , які залишаються незмінними, забезпечуючи стабільність економіки.

Далі розглянемо результати дослідження впливу імпорту і експорту на основні показники економіки у системі з плаваючим обмінним курсом. На рис.9 показані змінення національного доходу NNP , розрахункового

споживання C і досяжних податків T при збільшенні обсягу імпорту M . Збільшення імпорту веде до зменшення всіх трьох показників: NNP , C і T .

Від'ємні значення розрахункових податків T пояснюються тим, що при деякому рівні національного доходу трансфертні платежі починають перевищувати надходження податків. Від'ємний знак податків призводить до того, що при деякому рівні імпорту розрахункове споживання починає перевищувати рівень досяжного національного доходу. Таким чином ми одержали результати нереальні для економіки. Це говорить про те, що за допомогою моделювання можна оцінити інтервал, у якому може змінюватись обсяг імпорту для реальної економіки.

З рис.10 видно, як змінюється обмінний курс e при збільшенні M за умови, щоб платіжний баланс дорівнював нулю.

Криві на рис.11 показують змінення реальної ставки відсотку $RI1$, реальний обмінний курс $R1$ і рівень цін P при зміні обсягу імпорту. Реальна ставка відсотку $RI1$ знижується при збільшенні M внаслідок зменшення NNP .

Складний характер залежності має місце для реального обмінного курсу $R1$. На кривій $R1$ виділені ділянки 1, 2, 3 і 4. На ділянці 1 має місце невелике зменшення $R1$ зі зростанням M . Такий характер залежності пояснюється тим, що зменшення значення e зі зростанням M домінує над зростанням значення $1/P$. На ділянці 2 зростання значення $1/P$

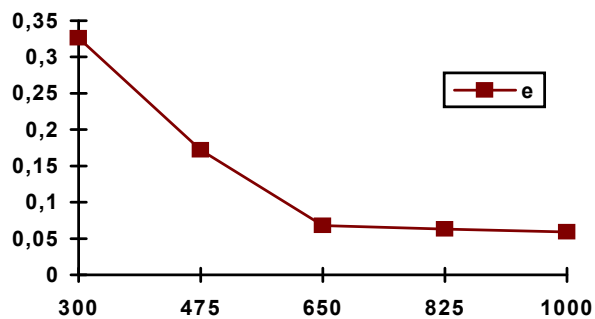


Рис.10

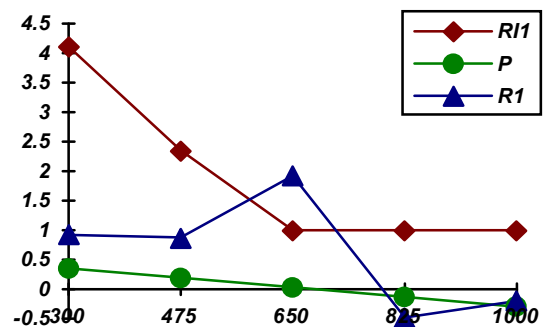


Рис. 11

домінує над зменшенням e при збільшенні M . Як видно з кривої P , рівень цін при деякому значенні M дорівнює нулю, а далі зі зростанням M стає негативним. Як наслідок, має місце відрізок 3, на якому значення $R1$ змінює знак. На відрізку 4 зменшення e домінує над зростанням $1/P$ при збільшенні M .

На рис.12 відображені залежності національного доходу NNP , споживання C і досяжних податків T від обсягу експорту X . Зі зростанням експорту спостерігається зростання всіх трьох змінних.

Рис. 13 ілюструє змінення обмінного курсу e зі зростанням експорту. Зростання e забезпечує зведення до нуля платіжного балансу. Це

пояснюється тим, що зі зростанням X збільшується NNP . При фіксованому обсязі грошової маси M це призводить до зростання ставки відсотку i , як наслідок, збільшення притоку капіталу в економіку. Щоб звести до нуля притік капіталу, обмінний курс повинен збільшуватись, що і витікає з результатів моделювання.

Рис.14 відображує залежності реальної ставки відсотку $R1$, реального обмінного курсу $R1$ і очікуваного рівня цін P від обсягу експорту. Всі три показники збільшуються зі зростанням X . Ставка відсотку і очікуваний рівень цін підвищується зі збільшенням рівня національного доходу при фіксованому обсязі грошової маси. Реальний обмінний курс $R1$ збільшується у зв'язку з тим, що зростання курсу e домінує над зменшенням величини $1/P$.

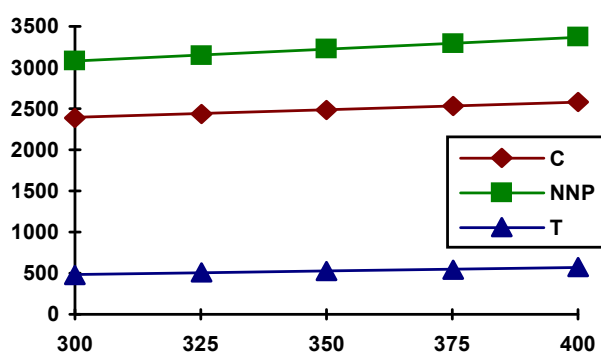


Рис.12

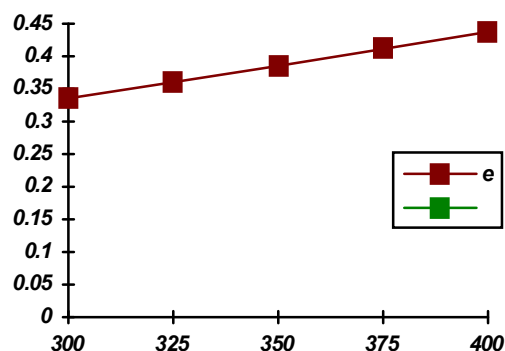


Рис. 13

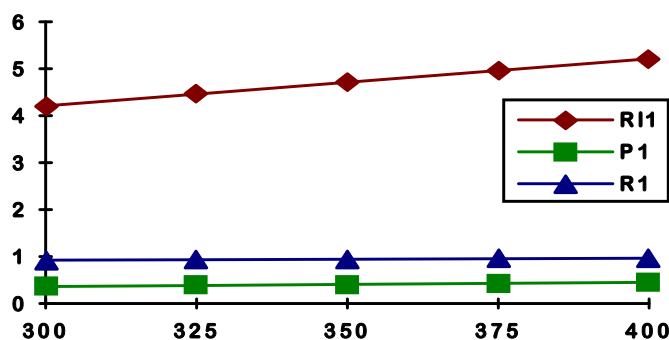


Рис. 14

Ступінь впливу різних видів витрат бюджету на макроекономічні показники. Розглянемо таку задачу. Якою повинна бути структура і розміри витрат бюджету, тобто якими повинні бути значення коефіцієнтів k_{wg} , k_{in} , k_{sp} , k_{sz} , k_{wpro} (див. таблицю 2 у додатку), щоб забезпечити максимальне зростання реального ВВП при умові рівноваги між попитом і пропозицією.

Отримані вище результати, а також проведені за допомогою пакету GAMS [4] дослідження дозволяють відповісти на це питання таким

чином. Передусім необхідно позначити мінімальні витрати бюджету на соціальний захист, інвестиції, урядові витрати, субсидії підприємствам, інші витрати. Знаючи загальний розмір витрат бюджету знаходимо мінімальні значення коефіцієнтів k_{wg} , k_{in} , k_{sp} , k_{sz} , k_{wpro} . Далі накладаємо обмеження на мінімальні і максимальні значення цих коефіцієнтів та вирішуємо оптимізаційну задачу максимізації ВВП.

Результати рішення цієї задачі будуть формуватись таким чином. Визначимо залишок витрат бюджету як різницю між сумарними витратами бюджету і сумою розрахованих вище мінімальних витрат бюджету. Тоді, передусім, цей залишок буде перерозподілятися на користь інвестицій до тих пір, доки не виникне одна з наступних трьох ситуацій:

- * весь залишок є перерозподіленням на користь інвестицій і при цьому задане максимальне значення k_{in} не досягається (залишок повністю витрачено);

- * залишок перерозподіляється на користь інвестицій і при цьому досягається задане максимальне значення k_{in} ; при цьому залишок повністю витрачено;

- * залишок перерозподіляється так же, як і у попередньому випадку, проте при цьому повністю не витрачається.

У випадку виникнення третьої ситуації новий невитрачений залишок буде розподілятися на користь урядових витрат. Тут за аналогією з перерозподілом залишку на користь інвестицій також можливі три ситуації. Якщо буде мати місце третя ситуація (залишок не витрачений повністю), то новий залишок буде перерозподілятися на користь витрат на соціальний захист. Якщо і у цьому випадку залишок не буде вичерпаний повністю, то він буде перерозподілятися на користь субсидій підприємствам. І в останню чергу - на користь інших витрат.

Таким чином маємо наступні пріоритети у розподіленні залишку витрат бюджету при розв'язанні задачі максимізації валового внутрішнього продукту: 1) інвестиції; 2) урядові витрати; 3) соціальний захист; 4) субсидії підприємствам; 5) інші витрати.

Деякі застереження та методологічні зауваження щодо застосування запропонованого підходу до прогнозно-аналітичних досліджень. Звернемося до проблеми формування вхідних даних, що визначають економічні процеси у майбутньому.

В літературі з моделювання часто можна знайти розподіл вхідних даних (екзогенних змінних) на автономні, значення яких формуються незалежно від будь-якої волі або свідомого рішення, та управляючі, формування значень яких є безпосереднім наслідком яких-небудь рішень. Можна було б передбачити об'єктивну обумовленість автономних даних, тобто, що вільне формування має місце в експериментах моделювання тільки для управляючих змінних. Але реально автономні дані також змінюються упродовж часу і тому виникає проблема їх формування.

Можемо прогнозувати їх за допомогою економетричних методів, проте не в усіх випадках статистика і економетрія забезпечують отримання достатньо достовірних результатів. Економічні результати самі повинні підлягати верифікації, що заснована на оцінках сформульованих на базі якісного аналізу або здорового глузду. Тому очевидно, що тут немає абсолютної впевненості у достовірності отримуваних прогнозів.

В макроекономічних моделях, що використовуються на практиці, як правило, розподіл на автономні та управляючі змінні є повністю суб'єктивним і обґрунтованим виключно для упорядкування логічної структури експериментів моделювання. Наприклад, чи є продуктивність праці (коли являє собою екзогенну змінну) дійсно автономною змінною? Це ж питання можна адресувати до параметрів, які визначають поведінкову структуру моделі. На формування цих змінних мають вплив рішення, що приймає уряд, а тому їх не треба вважати абсолютними автономними змінними.

Відсутність однозначного розподілу на автономні та управляючі змінні збільшує свободу, але одночасно і вимоги щодо формування даних. Верифіковані пропозиції повинні формуватися не тільки відносно змінних, які по логіці відносяться до “більш автономних», але також і до змінних, які вважаються “більш керованими”. Недостатньо послатися на їх визначення, треба ще розробити логіку (алгоритм) переходу від управляючих впливів уряду до агрегованих еквівалентних значень управляючих змінних, що використовуються у моделях.

Підкреслимо, що неповна визначеність має місце і при розподілі на екзогенні та ендогенні змінні. З точки зору формування окремої моделі цей розподіл є важливим питанням. Проте з позицій цілісного якісно-кількісного аналізу, в якому моделювання є тільки одним з елементів, цей розподіл не є однозначним і очевидним. Наприклад, сформуємо декілька варіантів моделювання при різних пропозиціях відносно вхідних даних. Кожен варіант моделювання може (формальним чи неформальним чином) впливати на набір вхідних даних чергового варіанту. Тобто маємо справу з формуванням вхідних даних: в нашому аналізі вони не є екзогенними, а в принципі відносяться до ендогенних, тобто підлягають формуванню.

Важливим є ще один аспект. Модель є абстракцією, в якій робиться спроба врахувати реальні зв'язки між явищами. При її побудові вважаємо, що не враховуватимуться тільки несуттєві зв'язки. На практиці часто внаслідок недостатніх знань або відсутності технічних можливостей не враховуються суттєві зв'язки, тобто робиться спрощення, без якого моделювання було б неможливим (краще мати спрощену модель, ніж не мати її зовсім). При цьому важливо фіксувати (запам'ятовувати) такі спрощення, пам'ятати про них, щоб пізніше можна було їх врахувати в якісному аналізі отриманих результатів.

Окремим випадком таких спрощень є ігнорування зв'язків між вибраними для даної моделі екзогенними змінними (інакше частина з них повинна бути ендогенними).

Якщо не зможемо (за технічними причинами або внаслідок небажання) врахувати ці зв'язки в моделі у вигляді рівнянь (за умов, що такі зв'язки відомі), необхідно ці зв'язки тим чи іншим чином включити в межі якісного аналізу.

Висновки. В якісному аналізі, який враховує результати кількісного аналізу, не важливо, що з точки зору моделі було екзогенним, а що ендогенним. Маємо певний набір даних про майбутню поведінку економіки та формуємо нові додаткові дані, які пов'язані з поведінкою економіки в майбутньому, тобто нову інформацію. Її належне використання та оцінка залежать вже не від використаної техніки моделювання, а від методів якісного аналізу, досвіду та інтелекту дослідника.

Список використаних джерел:

1. Белецький В.Н., Бакуменко В.Д. Моделирование макроэкономических процессов / Монография.-Українська Академія державного управління при Президентові України. - К.: 1998.
2. Макроэкономические модели планирования и прогнозирования / под ред.Э.С.Ершова-М.: Статистика, 1970.
3. Науменко В., Панасюк Б. Впровадження методів прогнозування і планування в умовах ринкової економіки. - К.: Глобус, 1995.
4. GAMS System Notes, Addendum to the GAMS USERS's Guide, GAMS Development Corporation, 1996.
5. Beletsky V., Evdokimov V., Sauch S., Tverdochleb N. A CGE Analysis for the Ukrainian Economy, Proceedings of the Sixth International CGE Modeling Conference, University of Waterloo, Canada, 1995, pp. 393-404.
6. Белецкий В.Н., Жуков И.А. Моделирование макроэкономических процессов на параллельном компьютере Power Challenge.-К.: Управляющие системы и машины, 1996, N3, с. 88-95.
7. Белецкий В. Н., Новацкая Е. М., Чемерис А. А. Программный комплекс для исследования макроэкономических процессов.-К.: Электронное моделирование, N4, 1996, с. 93-103.
8. Статистичний щорічник України за 1996 рік.//Держкомстат України. - К.: Українська енциклопедія, 1997. - 618 с.
9. Основні економічні показники, 1995 - 1997. Збірник Мінекономіки України (за станом на 18.10.96).

Додаток

Таблиця 1.

Основні показники соціально-економічного розвитку

№	Показники	Змінні
1	Чисельність населення, млн. чол.	L
2	Зайнятість населення, млн. чол.	Zan
3	Кількість безробітних, млн. чол.	Bezr
4	Пропозиція праці, млн. чол.	PredTr
5	Рівень безробіття	StBezr
6	ВВП, млрд. крб.	GDP
7	Капітал, млрд. крб.	K
8	Інвестиції, млрд. крб.	In
9	Доходи населення за винятком самоспоживання, млрд. крб.	Doch
10	Заробітна плата з нарахуваннями, млрд. крб.	Szarp
11	Розрахована заробітна плата, млрд. крб.	Zarp
12	Індекс інфляції (дефлятор), разів	P
13	Споживання, млрд. крб.	C
14	Урядові витрати, млрд. крб.	G
15	Чистий експорт, млрд. крб..	NX
16	Експорт, млрд. крб..	Eks
17	Імпорт, млрд. крб..	Im
18	Експортоспроможність	EksSp
19	Імпортостіккість	ImpEm
20	Витрати бюджету, млрд. крб..	WydBud
21	Амортизаційні кошти, млрд. крб..	Amor
22	Витрати бюджету на інвестиції, млрд. крб..	WydIn
23	Податок на додану вартість (ПДВ), млрд. крб..	PDW
24	Доход від податку на прибуток підприємств, млрд. крб..	PPP
25	Валовий прибуток підприємств, млрд. крб..	PPB
26	Непрямі податки, млрд. крб..	Pposr
27	Субсидії підприємствам, млрд. крб..	SubPr
28	Прибутковий податок, млрд. крб..	PN
29	Акцизний збір, млрд. крб..	Asb
30	Чистий прибуток підприємств, млрд. крб..	PPN
31	Доход від зовнішньоекономічної діяльності, млрд. крб.	PWED
32	Чорнобильський фонд, млрд. крб.	FCh
33	Пенсійний фонд, млрд. крб.	PF
34	Витрати бюджету на соціальний захист, млрд. крб.	SZ
35	Доходи бюджету, млрд. крб.	DochBud
36	Продуктивність праці, тис. крб.	pt

Таблиця 2.

Екзогенні змінні, що використовуються у експериментальній моделі MACROUKR при проведенні прогностичних розрахунків макроекономічних показників

Показники	Змінні
Коефіцієнт зростання кількості населення за рік	ke
Коефіцієнт трудової активізації населення	ktan
Коефіцієнт приросту запасів	kpz
Коефіцієнт змінення продуктивності праці за рік	kpt
Коефіцієнт, що враховує частку зарплати у продуктивності праці	kzs
Ступінь оподаткування доходів населення	knnas
Гранична схильність до споживання	mpc
Коефіцієнт, що враховує витрати на інвестиції з чистого прибутку підприємств	kipn
Коефіцієнт, що враховує витрати населення на інвестиції з чистих доходів населення	kidn
Коефіцієнт, що враховує використання інвестиційних кредитів	kikr
Коефіцієнт, що враховує інші доходи населення	kod
Частка витрат бюджету на товари та послуги	kwg
Частка витрат бюджету на соціальний захист з урахуванням пенсій	ksz
Частка субсидій підприємствам у загальних витратах бюджету	ksp
Коефіцієнт, що враховує витрати на інвестиції у витратах бюджету	kin
Коефіцієнт, що враховує інші витрати у витратах бюджету	kwpro
Ставка амортизації	sa
Частка ПДВ (PDW) в ВВП (GDP)	svat*pvat
Ставка оподаткування доданої вартості	svat
Частка ВВП, що підлягає оподаткуванню ПДВ	pvat
Частка акцизного збору в ВВП	sasb*kas
Митна ставка на імпорт	spi
Коефіцієнт, що враховує відношення нарахувань на заробітну плату до заробітної плати	knz
Коефіцієнт, що враховує інші статті доходів бюджету	kpdd
Ставка оподаткування населення	spn
Коефіцієнт, що враховує частку відрахувань до Чорнобильського фонду	kchf
Коефіцієнт, що враховує частку відрахувань до пенсійного фонду з зарплати	kpf
Коефіцієнт зменшення капіталу	kwk
Дефіцит бюджету (частка від ВВП)	db
Ставка оподаткування прибутку підприємств	spp
Доход некомерційних організацій як частка ВВП	ksno

2.8. Удосконалення прийняття державно-управлінських рішень як один з найважливіших чинників розвитку державного управління

Постановка проблеми. Становлення і розвиток державності в Україні та необхідність наукового забезпечення цих процесів сприяли виділенню і розвитку в Україні державного управління як окремого виду суспільної діяльності і галузі науки [1]. Процеси розбудови держави супроводжуються прийняттям численних управлінських рішень державного рівня, на які впливають різноманітні фактори політичного, економічного, соціального та гуманітарного характеру. Успіхи на цьому шляху безпосередньо залежать від ефективності таких рішень, що, у свою чергу, потребує удосконалення існуючих і розроблення нових методів й технологій їх прийняття.

Аналіз доробку попередників. На підставі співставлення результатів огляду наукової літератури за темою дослідження з різних аспектів управлінської діяльності за обсягом приділеної уваги найбільш суттєвими можна вважати державно-управлінський, історичний, нормативний, поведінчеський, функціональний, організаційний, організаційно-правовий, програмно-цільовий, методологічний, інформаційно-технологічний та ефективнісний аспекти. Серед основних напрямів розвитку сучасних досліджень щодо удосконалення управлінських рішень доцільно зазначити наступні:

- розроблення моделей і методів прийняття таких рішень (роботи Г.Альтшулера, Ф.Аунапу, Е.Бруяцького, О.Венделіна, В.Волкової, В.Воронкова, А.Денисова, М.Еддоуса, О.Єлчанинової, О.Ларичева, Р.Мак-Говена, Г.Мургеда, Г.Саймона, Ф.Селзніка, В.Сілова, Л.Смирнова, Р.Стенсфілда, Ю.Тихомирова та ін.);

- формування механізмів їх впровадження у практику управління (роботи Р.Акоффа, І.Ансофа, В.Афанасьєва, М.Вереш, Н.Висоцької, В.Врума, С.Гука, П.Друкера, Л.Євланова, Н.Карданської, К.Кернса, В.Козбаненка, М.Комкова, Й.Кхола, Ч.Ліндблома, Б.Литвака, С.Мосова, Л.Пала, Л.Планкетта, Т.Сааті, В.Сілова, Н.Слака, Е.Смирнова, Р.Тейлора, Р.Фатхутдінова, Г.Хейла та ін.);

- модернізація програмно-цільових рішень (роботи В.Буркова, А.Воронкова, В.Єфремова, М.Ільїна, І.Лукманової, У.Кінга, Д.Клілана, Є.Кубка, Д.Моррісея, Д.Новікова, Х.Решке, В.Рижих, В.Шапіро, Ю.Шарова, Х.Шелле, Ю.Шкворца та ін.);

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

- створення і застосування систем підтримки прийняття рішень

(роботи А.Мамиконова, В.Матвієнка, Д.Мередита, В.Ситника, Е.Турбана та ін.).

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз наукової літератури, проблема вдосконалення підготовки і прийняття управлінських рішень залишається однією з найактуальніших. Головними її особливостями є численність та неоднорідність управлінських циклів, ситуацій, суб'єктів та об'єктів управління, різноманітних зв'язків між ними, здебільшого неможливість однозначного визначення критеріїв їх ефективності, а також значна динаміка змін вищезазначених факторів в процесах розвитку.

Управлінські рішення на державному рівні мають суттєві особливості, серед яких найбільш значними є масштабність об'єкта управління (все суспільство), спрямованість на вирішення проблем державного рівня, прийняття певними суб'єктами державного управління (вищими і центральними органами державної влади) і у певній формі (нормативно-правові акти), забезпечення їх виконання всіма наявними державними ресурсами (фінансовими, матеріальними, кадровими, інформаційними), високий рівень ризику (невизначеності результату) внаслідок залежності від політичної та соціально-економічної ситуації, висока ціна (негативні наслідки) можливих помилок. Такі рішення фактично складають основу державного управління. В той же час теорія прийняття цих рішень досі не була виділена в окремий напрям досліджень в межах галузі науки "Державне управління". Результати досліджень щодо формування державно-управлінських рішень, які отримані і оприлюднені автором в ряді робіт, зокрема, [2-6] та багатьох інших, є одним з кроків на цьому шляху.

У системі державного управління застосовуються численні, різноманітні управлінські рішення, що 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. Враховуючи важливість та значимість таких рішень за їх наслідками для суспільства, доцільно виділити їх 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. На доцільності аналогічного поділу політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього суспільства, та на звичайні рішення, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, ще наголошував Ю. Тихомиров [7, с. 22].

Заслугує на увагу класифікація державно-управлінських рішень за ознаками їх віднесення до певних напрямів державного управління та за формами реалізації. За місцем у державному управлінні їх можна згрупувати у три класи - рішення з проблем державотворення, з розроблення державної політики та з її реалізації. За формами реалізації державно-управлінські рішення можна класифікувати як нормативно-правові, організаційно-розпорядчі та програмно-цільові.

Базовим напрямом державного управління, який забезпечує відповідні умови для формування та реалізації державної політики, безумовно є державотворення. Останнє охоплює вирішення численних проблем державного будівництва, в тому числі цілепокладання, виділення основних функцій держави, закріплення їх за певною структурою системи органів державної влади.

Вибір цілей держави слід розглядати 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 (суспільства). Принциповою та наскрізною ідеєю системи державного управління є відношення до вибору цілей держави як до вибору пріоритетів на рівні основних напрямів її діяльності, тобто на найвищому рівні пріоритетів, що фактично визначає на певний період часу 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 (конституціях, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо). До цілей, що безпосередньо визначені для здійснення місії (головної мети, призначення) і які слід розглядати як основні напрями діяльності 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.

Основне і дуже складне завдання цілепокладання на державному рівні в тому, щоб не допустити як заниження, так і завищення реальної перспективи держави на певному періоді її розвитку. В першому випадку маємо стримування її розвитку, а в другому - недосягну мету, не гармонізований розвиток найважливіших сфер діяльності за умов обмежених ресурсів, втрату довіри до влади.

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, на думку автора, й становить принцип виділення окремих основних функцій. Перетворення призначень держави у дії здійснюється шляхом створення певних органів влади для реалізації виділених функцій та надання їм відповідних повноважень. Визначення спектру державного управління, виділення набору основних функцій, визначення окремих їх під функцій, розподіл по рівнях управління - все це важливі фактори впливу на вибір структури системи органів державної влади.

Здійснення основних функцій завжди потребує певних механізмів забезпечення їх реалізації. Основними складовими таких механізмів є управлінські (прогнозування, планування, програмування, організація, мотивація, контроль, комунікація, прийняття управлінських рішень) та забезпечуючі функції, а саме забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними), правове забезпечення (нормативно-правове регулювання), методичне забезпечення (підходи, методи, методики, прийоми, правила, процедури, регламенти), наукове забезпечення (ідеї, теорії, концепції, обґрунтування) та освіта (навчання).

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, державно-територіальний устрій, форма державного правління, структура органів державного управління, державний режим, державна символіка. Так в 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 засади подальшого державного будівництва, тобто має всі ознаки державно-управлінські рішення, а, з другого боку, визначає основні напрями і сфери формування державно-управлінських рішень вищими і центральними органами державної влади, і тим самим утворює правову основу їх прийняття.

Спираючись на проведений автором аналіз та на основні положення науки державного управління і менеджменту, передусім на ті, що мають універсальний характер, можна визначити низку положень, які набувають характеру базової системи принципів формування державно-управлінських рішень, а саме [2, с. 106-110]:

* розгляд держави як великомасштабної соціальної системи, а

державного управління - як відповідної системи управління - суб'єкта управління, об'єктом управління для якого є все суспільство;

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

- * врахування при формуванні управлінських рішень державного рівня цілей розвитку як одного з найважливіших завдань державно-управлінської діяльності, надання останній стратегічного характеру;

- * застосування системної філософії як парадигми з притаманним їй комплексним використанням напрацювань багатьох наук у межах концепцій теорії систем, що дістали назву системного підходу, зокрема 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;

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

- * поширення ситуаційного підходу як одного з сучасних інструментів дослідження та органічне його поєднання з системним підходом як гарантія зв'язку між сучасним станом науки управління та її майбутнім;

- * розгляд управління як системи, входами якої є параметри проблем, що вирішуються, 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;

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

- * розгляд управління як неперервного циклічного процесу, циклів управління як стандартного набору певних функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації та прийняття рішень), а функцій управління як управлінських процесів;

- * набуття конкретності управлінської діяльності в 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);

- * врахування концепцій наявності основних стадій управлінської діяльності, серед яких: 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 виконанням рішень, а також прикладного, інформаційного характеру управлінської діяльності;

- * виділення основних форм державно-управлінської діяльності, а саме, правової, організаційної, процесуальної;

- * застосування моделі (схеми) раціонального прийняття рішень, що містить етапи: діагностування проблеми, формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, оцінка альтернатив, кінцевий вибір з урахуванням концепції обмеженої раціональності рішень, суть якої в задоволенні не оптимальними, а досить хорошими рішеннями, що дають змогу вирішити проблему;

- * наявність ієрархічної багаторівневої впорядкованості структур соціальних систем, використання "дерева цілей" як базової моделі структурування цілей, а також врахування наявності ієрархій рішень, які властиві таким структурам управління;

- * визначення основних завдань, які пов'язані з прийняттям управлінських рішень, а саме: виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці в процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників;

- * розгляд управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу як усталений підхід до їх аналізу і синтезу та їх визначення як вибір альтернатив при здійсненні управлінської діяльності;

- * врахування при формуванні таких рішень концепції розвитку управлінських технологій шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних форм, процедур і операцій, а також відсутності універсальних рецептів досягнення їх ефективності внаслідок впливу численних факторів.

- * використання концепцій алгоритмічних (програмованих) та евристичних (не програмованих) стратегій прийняття рішень;

- * класифікація управлінських проблем на структуровані, слабо структуровані і неструктуровані, для дослідження яких відповідно застосовуються методи дослідження операцій, системного аналізу і аналізу політики.

З метою вироблення методологічних підходів до аналізу управлінських процесів та формування управлінських рішень, зокрема, побудови загальних моделей суб'єктів та об'єктів управління, заслуговує на увагу системне представлення управління в багаторівневих соціальних системах у вигляді страт функцій управління та процесів діяльності з наступними завданнями.

Для страти функції цілепокладання (прогнозування і планування) - це забезпечення опису й аналізу процесів вибору цілей та їх досягнення таким чином, щоб сформулювати необхідні підходи та методи для

практичного використання.

Для страти функції організації - це забезпечення опису й аналізу 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 - це забезпечення опису й аналізу мотиваційних механізмів на всіх рівнях як основної, так і управлінської та забезпечуючої діяльності з метою вироблення підходів і методів підвищення їх ефективності шляхом удосконалення цих механізмів.

Для страти функції контролю - це забезпечення опису й аналізу процесів контролю як засобу досягнення визначених цілей шляхом використання системи зворотного зв'язку та отримання такої інформації, що є підставою для внесення коректив в цілі, плани, завдання з метою надання їм реалістичного характеру.

Для страти функції комунікації - це забезпечення опису й аналізу процесів обміну необхідною й релевантною інформацією для прийняття виважених рішень та їх доведення до інших учасників процесу управління, а також забезпечення зворотного інформаційного зв'язку з об'єктом управління.

Для страти функції прийняття рішень - це забезпечення опису й аналізу процесів формування і прийняття управлінських рішень, які є результатом функцій планування, організації, мотивації, контролю та комунікації.

Для страти процесу діяльності - це забезпечення опису й аналізу основних складових елементів, цілей, напрямів, механізмів та технологій діяльності з метою вироблення шляхів її удосконалення. Перспективним напрямом стратифікації є системне моделювання з урахуванням рухомості середовища, у взаємозв'язку з яким існує соціальна система, а також ризику та невизначеності.

Для будь-якого суб'єкта управління соціальної системи можна застосувати багаторівневу загальну модель, що містить управлінські проблеми, функції, структуру, завдання, рішення, впливи і оцінки та являє собою ієрархію елементів управління, стратифікаційним зображенням 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 в межах теорій стратегічного планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень (організаційної, психологічної, інформаційної теорії), результатом яких є виокремлення функціональних, процесних та пізнавальних (когнітивних) моделей. Такі моделі слід розглядати як базові для подальших досліджень, зокрема, побудови інших - більш детальних моделей, виділення найбільш важливих 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 надають необхідне уявлення про їх зміст. Сукупність цих складових утворює фактичне поле діяльності суб'єкта управління.

Управлінська діяльність завжди нерозривно поєднана з певним об'єктом управління. Саме властивості об'єкту управління та процесів, що відбуваються в ньому, визначають особливості управлінської діяльності. На рівні державно-управлінських відносин об'єктом управління є суспільство та будь-які різновиди суспільної діяльності.

Для різнобічного вирішення проблеми побудови загальної моделі діяльності доцільно звернутися до її класичного визначення. За ним діяльність - це такі відносини між людиною та оточуючим світом, внаслідок яких відбувається його доцільна зміна та перетворення в інтересах людини. Відповідно основними складовими елементами діяльності є мета (цілі), засоби (ресурси), власне сам процес та результат. На підставі такого уявлення можна синтезувати модель діяльності за схемою: "мета (цілі) → засоби → процес → результат → мета (цілі) ", в якій враховано системний та циклічний характер процесу діяльності (циклічна модель). Конкретизація такої моделі досягається визначенням певної головної мети і цілей, а також врахуванням можливих засобів їх досягнення. Безумовно, цілі діяльності повинні бути реальними, тобто враховувати об'єктивний стан та перспективи розвитку суспільства, виходити з проблемних ситуацій та можливостей держави на визначену перспективу, в першу чергу, з ресурсних. Тільки за цих умов досягнення запланованих результатів стає реальністю.

Діяльність будь-якої соціальної системи (держави, організації) може проявлятися у підвищенні якості її результатів, збільшенні їх кількості та їх поширенні у просторі. У політичній та економічній сфері, як правило, це пов'язано з підвищенням ступеню та розширенням сфери впливу. Дослідження цих процесів потребує відповідного системно-ситуаційного відображення, при якому кожній соціальній системі ставиться у відповідність своя сфера впливу з кордонами (конкретними або умовними), що можуть змінюватися у процесі діяльності.

Розширення сфери та підвищення ступеню впливу свідчить про розвиток даної соціальної системи. Якщо поширення результатів діяльності соціальної системи, як правило, призводить до поширення сфери її впливу, то збільшення результатів діяльності призводить до зростання ступеню (інтенсивності) її впливу. Це може стосуватися як окремих видів діяльності, так і діяльності соціальної системи у комплексі. За даним підходом соціальна система окрім чітко визначених територіальних має ряд умовних кордонів відповідно до числа сфер її суттєвого впливу (економічної, політичної, воєнної, технологічної,

наукової, культурної тощо), які, здебільшого, географічно відрізняються від територіальних. Ця різниця в площині орієнтовно свідчить про ефективність різних видів діяльності та опосередковано характеризує стан національної безпеки держави (в цілому або за окремими її складовими). Для надання такому підходу характеру інструменту дослідження та отримання 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 оцінки ступеню впливу.

Існують численні задачі у сферах геополітики і національної безпеки, які являють значний практичний інтерес і можуть бути розв'язані з використанням моделей соціальних систем у виді сфер впливу за допомогою засобів геоінформаційних систем. В цьому плані також заслуговує на увагу запропонована автором модель - матриця станів та тенденцій розвитку соціальної системи, яка відображає основні стани останньої, перехід між якими свідчить про зміну тенденцій розвитку системи [2, с. 145-147]. Кожний з цих станів може відповідати різним етапам процесу управління. Така модель може бути використана у системі моніторингу процесів певної соціальної системи з метою виявлення зміни тенденцій розвитку, що, у свою чергу, потребує відповідної зміни тактики (алгоритмів) управління.

В якості загальної моделі об'єкта управління, що відображує останній на стадії типізації завдань, автором запропонована модель діяльності, що враховує системний взаємозв'язок теорії та практики, основними підсистемами якої є теорія, практика, а також множина їх взаємозв'язків [11, с. 149-151, 163-166]. Дана модель дозволяє віднести до системи взаємозв'язків види і способи організації діяльності, які мають загальносистемний забезпечуючий характер і без яких збіднюється або унеможлиблюється розгляд проблем діяльності, а саме: методологію, технологію, дослідження, навчання, професійну (зокрема управлінську) культуру і комунікацію.

Запропоновано також відповідний загальний методологічний підхід, спрямований на виявлення найбільш суттєвих (стійких та впливових) взаємозв'язків між теорією та практикою у конкретних галузях, напрямках, видах діяльності з подальшою метою формування ефективних впливів на розвиток останніх. Такий підхід створює методологічну основу для досліджень у будь-яких галузях, напрямках, видах діяльності, в першу чергу, тих, що знаходяться у стадії формування. Він дозволяє системно, комплексно, і, що дуже важливо з точки зору практичного застосування, уніфіковано (одноманітно) підійти до вирішення таких поширених проблем, як: а) планування наукових досліджень, виходячи не тільки з безпосередніх потреб розвитку науки і удосконалення практики у певній предметній області, а й з розвитку супутніх, пов'язаних видів діяльності;

б) створення типової програми навчального курсу для будь-якої предметної області з певним базовим набором навчальних модулів; в) вибір системи заходів та побудова структури основної частини концептуальних та програмно-цільових документів, які спрямовані на ефективне вирішення певних проблем.

Застосування загальної моделі діяльності, що враховує системний взаємозв'язок теорії та практики, до державного управління дозволяє виділити в ньому такі основні системні складові: а) цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика); б) засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси); в) процес (змінення стану держави, її розвиток, дослідження у цьому напрямі, управління, комунікація на державному рівні); г) результати (новий стан держави). З урахуванням доробку Г.Щедровицького щодо опису систем [9, с. 366] можна запропонувати такий варіант виділення системних складових державного управління: а) цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика), б) функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями); в) сукупність процесів (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні); г) засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси), д) морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності); е) результати (нові стани держави, здійснення певних видів суспільної діяльності).

В умовах сучасної України радикальним підходом до вирішення проблеми посилення управлінського впливу для забезпечення переходу до сталого соціально-економічного розвитку є проведення політичної та адміністративної реформ. Оскільки успіхи впровадження цих реформ значною мірою залежать від ефективності конкретних державно-управлінських рішень, набуває особливої актуальності проблема підвищення якості останніх. Проведений аналіз дозволяє виділити основні фактори впливу на формування таких рішень. Це – визначення пріоритетів цілей і найбільш суттєвих параметрів об'єкту управління та врахування (прогнозування) його поведінки у часі за умови реально очікуваних політичних, економічних та соціальних чинників впливу; створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування; забезпечення якості здійснення управлінських функцій; чіткість постановки завдань; вибір методу формування управлінських рішень; наявність і ефективність механізмів реалізації рішень; забезпечення високої якості параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до

об'єкта управління; достатність, достовірність і релевантність інформації, необхідної для прийняття рішень; організація самодостатньої системи контролю. Нехтування будь-яким з наведених факторів впливу, зосередження уваги тільки на підвищенні ефективності власне управлінської функції прийняття рішень - це безперспективний підхід, який може призвести до втрати часу і марних зусиль.

Окрім об'єктивних факторів впливу на управлінські рішення, пов'язаних з певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують, так звані, управлінські патології [10]. При аналізі управлінських патологій звертає на себе увагу той факт, що значна їх кількість пов'язана з проблемами моралі адміністративної поведінки, вирішення яких, в першу чергу, пов'язано з розвитком управлінської культури. Як справедливо зазначив Д.Дерлоу, "недостатньо просто змінити структуру прийняття рішень без зміни внутрішньої культури" [17]. Подолання управлінських патологій слід розглядати, як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей.

Важливими критеріями рівня демократичності в суспільстві є "прозорість" та суспільна доцільність державно-управлінських рішень, що значною мірою забезпечується певними процедурами їх прийняття. Побудова моделей чинних процедур прийняття нормативно-правових державно-управлінських рішень вищими органами державної влади України, виділення типової їх моделі, а також проведене автором порівняння з аналогічними процедурами в країнах Західної Європи і класичною моделлю прийняття раціональних рішень, свідчать про те, що, в цілому, вони відповідають сучасним вимогам щодо формування таких документів. В них передбачені етапи експертної оцінки, висококваліфікований представницький розгляд. В той же час, деякі з цих процедур ще потребують удосконалення.

Законодавча процедура відповідає демократичним стандартам країн Європейського Союзу з порівняно стабільними політичними і суспільно-економічними процесами та наявністю парламентської більшості. В умовах України така процедура достатньо довготривала і часто позбавляє керівників країни можливості оперативного отримання законодавчих інструментів впливу на процеси в країні, до того ж проблема стабільної парламентської більшості тільки починає вирішуватися. Завдання удосконалення процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, зокрема, нормативно-правових, програмно-цілових та організаційно-розпорядчих, набувають особливої вагомості у зв'язку з проведенням в Україні політичної та адміністративної реформи.

У зв'язку з приходом у країнах пострадянського простору за визначенням Г.Атаманчука, часу "осмысления и восстановления сущности государства и государственного управления" [11, с. 7] спостерігається

збільшення уваги й до проблем та різних аспектів формування державно-управлінських рішень [12-16].

Висновки. Перспективними напрямками подальшого розвитку та застосування теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень в Україні є, передусім, створення в процесі здійснення політичної та адміністративної реформ ефективної системи їх прийняття та реалізації на всіх рівнях державного управління з урахуванням тенденцій становлення громадянського суспільства, зміщення акцентів у формуванні рішень на стратегічні, переходу до "м'яких" управлінських технологій, а також ґрунтовне дослідження системних характеристик таких рішень, створення систем колективного досвіду, розроблення нових управлінських технологій, зорієнтованих на удосконалення прогнозування та планування всіх тих видів діяльності, що переважно оцінюються якісними показниками, зокрема, політичної, правової та наукової, а також які вимагають систематизації різнорівневих параметрів (показників, оцінок) як в гомогенних, так і в гетерогенних системах, наприклад формування системи інтегральних показників (критеріїв) та створення проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Луговий В.М., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень. // Вісник УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 9-12.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 320 с.
3. Бакуменко В.Д. Державне управління та державно-управлінські рішення: вступ до досліджень // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. - 1999. - № 4. - С. 68 - 79.
4. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення як предмет досліджень // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 363-374.
5. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державно-управлінських рішень // Командор. - 2000. - № 1. - С. 8-12, № 2-3. - С. 2-5.
6. Бакуменко В.Д. Загальні та проблемно-орієнтовані підходи до прогнозування і планування у нормотворчій діяльності // Вісник Державної служби України. - 1999. - №3. - С. 82 - 92 .
7. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. - М.: Наука, 1972. - 288 с.
8. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений: Учебник. - М.: Логос, 2000. - 296 с.
9. Щедровицкий Г.П. Философия. Наука. Методология / Редакторы составители А.А. Пископель, В.Р. Ракитянский, Л.П. Щедровицкий. - М.: Шк.Культ.Политики, 1997. - 656 с.
10. Пригожин А.И. Организационные управленческие патологии // Общественные науки и современность. - 1998. - № 3. - С. 16-23.
11. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
12. Васильев А.С. Подготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. - О.: АО БАХВА, 1997. - 160 с.
13. Нижник Н.Р., Мосов С. Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі

- державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 35-39.
14. Нижник Н.Р., Мосов С. Формування рішень органами державного управління // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 13-18.
15. Матвиенко В.Я. Прогностика. - К.: Українські пропілеї, 2000. - 520 с.
16. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А.Козбаненко. - М.: Статут, 2000. - 912 с.
17. Дерлоу, Дес. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень / Дес Дерлоу // Пер. з англ. — К.: Всеуито, Наукова думка 2001. — 42 с.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Розділ 1.

1. Бакуменко В. Д. Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 3. - С. 312 - 324.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні основи дослідження державно-управлінських процесів / В. Д. Бакуменко // Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський регіон. ін-т держав. упр.- 2002. - Вип. 2 (8). - С. 11 - 33.
3. Бакуменко В. Д. Проблемний аналіз державного управління / В. Д. Бакуменко, С.О. Кравченко // Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Одеський регіон. ін-т держав. упр.- 2006.
4. Бакуменко В. Д. Виділення та характеристика загальних трансформаційних тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012.- вип. 2 (4). – С.5-12.
5. Бакуменко В. Д. Формування концептуальних засад розвитку методології державного управління / В.М. Князев, В. Д. Бакуменко, Ю.П.Сурмін // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2003. - № 2. - С. 11 - 27.
6. Бакуменко В. Д. Загальні моделі уявлення суб'єкт-об'єктних відносин в соціальних системах // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. - О.: Одеський філ., 2000. - № 4. - С. 73-80.
7. Бакуменко В. Д. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Науковий інформаційний вісник з державного управління. - Вид-во НАДУ, № 1, 2010. - С.2-6.
8. Бакуменко В. Д. Закономірності, принципи та фактори вибору в науковому пізнанні процесів державотворення / В.І. Луговий, В. М. Князев, В. Д. Бакуменко, Державне управління в Україні : реалії та перспективи : Збірник наук. праць / За заг.ред. В.І.Лугового, В.М.Князева, Вид. НАДУ, 2005. – С.7-21.
9. Бакуменко В. Д. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління / В. Д. Бакуменко, Н. П. Дончик // Зб. наук. праць ОРІДУ “Актуальні проблеми державного управління”. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 1.
10. Бакуменко В. Д. До питання парадигмальності конституційного правового поля в сучасних умовах його кардинальних змін / В. Д. Бакуменко, М. О. Кушнір //Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Одеський регіон.

- ін-т держав. упр.- 2006.
11. Бакуменко В. Д. Загальні моделі діяльнісного підходу як інструмент дослідження суб'єкт-об'єктних відносин / В. Д. Бакуменко // Наук. вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012.- вип. 2 (20). – С. 6 -18.
 12. Бакуменко В. Д. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія: Управління / Акад. муніцип. упр. - К., 2012, N 3. С. 6-15
 13. Бакуменко В. Д. Чинник самоорганізаційної спроможності розвитку соціальної системи та його врахування в процесах управління / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2013.- вип. 1. - С.15-24.
 14. Бакуменко В. Д. Методологічний аналіз проблем діяльності через системний взаємозв'язок теорії та практики // В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 256-268.
 15. Бакуменко В. Д. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу / В. Д. Бакуменко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентіві України. - О.: Одес. філ., 1999. - Вип. 2. - С. 72-82.
 16. Бакуменко В. Д. Методологічний підхід до оцінки розвитку соціальних систем / В. Д. Бакуменко // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентіві України. - К.: УАДУ. - 1999. - Вип 2, ч.1. - С. 89-95.
 17. Бакуменко В. Д. Підходи і моделі у сучасному програмно-цільовому управлінні / В. Д. Бакуменко // Зб. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентіві України. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - Вип. 1. - С. 440-451.
 18. Бакуменко В. Д. Загальні та проблемно-орієнтовані підходи до прогнозування і планування у нормотворчій діяльності / В. Д. Бакуменко // Вісн. Держ. служби України. - 1999. - № 3. - С. 82-92 .

Розділ 2.

19. Бакуменко В. Д. Методологічна база державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 5 - 19.
20. Бакуменко В. Д. Методологічні "наголоси" прийняття сучасних управлінських рішень / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін// Вісник НАДУ при Президентіві України. - 2003. - № 3. - С. 14-24.
21. Бакуменко В. Д. Концептуальне забезпечення проблеми виділення та подальшого розроблення теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Акт. пробл. держ.

- управ. : Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України : Одеський філіал. - 2001. - Вип. 6. - С.28 - 37
22. Бакуменко В. Д. Напрями і підходи до розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2002. - № 1.- С. 5 - 14.
23. Бакуменко В. Д. Аналітичне забезпечення формування державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 4. - С. 350-359.
24. Бакуменко В. Д. Класифікація напрямів державного управління та державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Зб. наук. праць Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: УАДУ. - 2000. - Вип 2, ч.4. - С.188-193.
25. Бакуменко В. Д. Використання макроекономічних моделей як інструменту прогнозно-аналітичних досліджень при виборі пріоритетів на стадії прийняття управлінських рішень в економіці / В. Д. Бакуменко // Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України : Харківський філіал. - 1998. - Вип 2. - С. 90-101.
26. Бакуменко В. Д. Удосконалення прийняття державно-управлінських рішень як один з найважливіших чинників розвитку державного управління / В. Д. Бакуменко // Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. - К.: УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 72 - 86. (виданий спільно з РАДС при Президентові Російської Федерації).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Бакуменко Валерій Данилович

**ЗБІРНИК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ
ПРАЦЬ**

ЧАСТИНА 1

**РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

В авторській редакції

Підписано до друку: 24.06.2015 р. Формат 60х84 1/16.

Обл. вид. арк.: 18,09, Ум. друк. арк.: 37,2.

Тираж 300 пр. Зам. № 117.

Академія муніципального управління

вул. І.Кудрі, 33, м. Київ, 01042

тел./факс: (044) 529-04-09

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3930 від 06.12.2010 р.