

О. Ф. Мельников,
д. держ. упр., проф., професор кафедри інформатизації
державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків

СТРУКТУРА ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ПРИ УХВАЛЕННІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Розглянуто багаторівневий характер прийняття рішень у сфері державного управління, який являє собою сукупність дій різних суб'єктів по свідомій постановки і досягнення цілей у сфері державної влади з урахуванням різнобічності соціально-економічних процесів, в яких відбувається формування цих цілей.

Ключові слова: прийняття рішень; цілепокладання; політичний рівень; макроекономічний рівень; адміністративний рівень; суперечливість міжрівневої взаємодії.

Процес прийняття рішень являє собою епіцентр державного управління, наочно демонструє не тільки призначення, але й специфіку даного типу врегулювання суспільних відносин. Прийняті на даному рівні рішення, що враховують як минулі зобов'язання держави, так і передбачувані можливі наслідки реалізованих цілей, як би з'єднують минуле, сьогодення і майбутнє в розвитку держави, забезпечуючи тим самим безперервність історичної еволюції країни і зберігаючи наступність між поколіннями її громадян.

Як відомо, процес прийняття не тільки державних, але і взагалі рішень як таких, досліджується в науці з точок зору нормативної і поведінкової теорій [3]. Перша з них трактує його як процес раціонального вибору управлінських цілей в складних ситуаціях. Причому цей процес може бути деталізований та операціоналізований з метою знаходження оптимальних рішень. Для вирішення цього завдання пропонується використовувати різні математичні моделі, дослідження операцій та інші раціонально-логічні засоби.

Інший підхід розглядає цей процес як форму специфічної взаємодії людей, яку неможливо пояснити і описати суто раціональними і кількісними методами. Перш за все це пов'язано з особливостями людської поведінки, яка, як відомо, може мотивуватися різного роду афектами і ірраціональними причинами. Та й потім з точки зору прихильників цього підходу, цілі, які люди ставлять перед собою, занадто складні, щоб можна було звести їх до кількісних

показників, а можливих альтернатив вирішення проблеми значно більше, ніж відомі суб'єкту або які можна включити в розгляд. Таким чином, головний акцент тут робиться на різноманітний – у тому числі й якісний – опис різних факторів, що впливають на прийняття рішень у конкретній ситуації і відповідній поведінці суб'єкта.

Як здається, з практичної точки зору, доцільно застосовувати комплексний підхід, що використовує не тільки методику якісного опису ситуації, але і засоби кількісного аналізу (особливо стосовно вивчення окремих, насамперед структурованих фаз і станів процесу прийняття рішень). Тільки так можна найбільш повно охарактеризувати як універсальні, так до специфічні риси процесу формування та реалізації державних цілей. Адже володіючи рядом істотних рис, які ріднять його з аналогічними процесами менеджменту в приватному секторі, ухвалення державних рішень, тим не менш, має вельми специфічні характеристики. Коротко кажучи, ці властивості насамперед розкривають механізм прийняття рішень як центральну складову складного процесу формування політики держави. А це, у свою чергу, передбачає врахування впливу різних задіяних у ньому суб'єктів, цінностей, застосовуваних технологій і процедур здійснення загально-соціальних цілей і т.п. При цьому не можна забувати, що державні органи вирішують дуже різноманітні завдання: від вироблення політичного курсу до реагування на звернення приватної особи (наприклад, за дозволом на будівництво гаража).

Таким чином, у прийнятті державних рішень сходяться відразу кілька логік і мотивацій формування та реалізації цілей. Причому, з одного боку, вони складаються, під специфічним впливом цілого спектра норм і поглядів, стимулюючих, але одночасно і обмежують постановку і способи розв'язання соціальних проблем: характерних для даного суспільства соціокультурних традицій, цінностей правлячого режиму, норм чинного законодавства, стереотипів адміністративного середовища і т.п. З іншого – під істотним впливом ієрархічної структури державних органів (центр-регіон-місцевість), а

також інтересів окремих галузей, відомств, організацій, груп впливу і навіть окремих осіб, задіяних у прийнятті відповідних рішень.

Найбільш істотний вплив на процес розробки та реалізації рішень надає організація і побудова самої держави. Відповідаючи найбільш істотним формам організації людського співтовариства, держава виступає одночасно і як суб'єкт політичного керівництва суспільством, і як орган макроекономічного регулювання та управління соціумом, і у формі специфічної адміністративної структури. Таким чином, державна політика формується одночасно як б на трьох рівнях: політичному, макроекономічному та адміністративному. При цьому кожен з них має свої особливості, що стосуються і задіяних у цих процесах суб'єктів, і застосовуваних способів врегулювання ситуації, і характеру реагування на конфлікти, і критеріїв успіху та невдач в здійсненні рішень, та інших рис, що носять не тільки технологічний (що відноситься, наприклад, до використання тих чи інших процедур і т.п.), але і сутнісний характер (виражає відмінності в баченні суб'єктами істоти проблеми і їх зацікавленості в тому чи іншому її вирішенні).

Політичний рівень прийняття рішень. Головною метою держави як політичного центру ухвалення рішень є збереження влади правлячого режиму і збереження територіальної цілісності країни. Тим самим інститути політичної влади ставляться до громадян держави як до підвладних, воліючи насамперед ідеологічні підходи та пріоритети у відносинах з ними. Зрозуміло тому, що аналіз суспільних проблем і постановка задач ведуться тут насамперед на основі позаекономічних критеріїв, примушуючи забувати про господарські або навіть раціональні підходи в ім'я здійснення владних цілей. Ясно також і те, що для цього рівня прийняття рішень вельми характерно і постійне відхилення влади від законодавчих норм і принципів кодифікованого права. Оскільки законодавство дуже часто стримує можливості власне політичного маневру. Особливо це помітно в критичних для влади ситуаціях. Тому строго кажучи, посилення позицій правлячих політичних еліт може бути пов'язано не зі зміцненням, а з ослабленням державності як такої.

Коротко можна сказати, що політичний погляд на державу як на суб'єкт прийняття рішень характеризує її як особливу підсистему, що формує загальні, ідеологічні цілі громадського розвитку і тому керуючою всією системою державного управління. Однак треба пам'ятати, що при всієї своєї владної могутності «політична держава» не є єдиним – а в деяких випадках і домінуючим – суб'єктом політики, допускаючи наявність множинних і авторитетних центрів політичного впливу на процес прийняття державних рішень. Але при всіх варіантах її власний політичний вплив на механізми ухвалення рішень постійно спрямоване на зменшення (ліквідацію) відхилень заявлених для реалізації цілей від ідеологічних пріоритетів і цінностей правлячого режиму. І в цьому сенсі прийняті рішення є найважливішим аргументом у боротьбі за владу між конкуруючими в суспільстві групами.

Політичний тиск практично завжди має вертикальний характер (тобто діє зверху вниз) і часто пов'язаний не з перспективним плануванням суспільного розвитку, а з реакцією керівництва на зміну ситуації постфактум. Це нерідко ставить державні органи в положення структур, позбавлених власної ініціативи і призначених лише до виконання вищестоящих рекомендацій. Таке становище нерідко зіштовхує цінності політичної доцільності з критеріями, якими не може не керуватися державна адміністрація, а саме, економічної ефективності, соціальної справедливості, раціонального витрачання ресурсів, конституційності і т.п. Тому залежність державної адміністрації від політичних центрів у ряді випадків може серйозно обмежувати раціональність прийнятих державними структурами рішень.

Власне політичний підхід до оцінки суспільних проблем часом підсилює нераціональний характер їх сприйняття і за рахунок особливих механізмів відповідальності еліти, яка, як відомо, звертається за підтримкою та виправданням прийнятих рішень до загальносуспільної думки (яка, у свою чергу, зорієнтована скоріше не на дійсне розуміння і вирішення проблеми, а на прийнятне для себе роз'яснення дій керівництва) Причому, як можна переконатися, політичний вплив незмінно провокує включення в процес

прийняття рішень не тільки законних, легітимізованих суб'єктів, але також і тіньових і навіть опозиційних еліт, різноманітних груп лобювання і органів громадськості (зокрема, ЗМІ), які за тих чи інших умов можуть не тільки видозмінювати або коректувати політичні пріоритети та цілі режиму, але і вносити в цей процес абсолютно непередбачуваний вплив.

Макроекономічний рівень. На противагу вище вказаному рівню держава виступає в процесі прийняття рішень і як орган макроекономічного регулювання і управління. У даному сенсі головною метою для неї є не влада, а обслуговування населення, не забезпечення міжгрупової конкуренції та боротьби за політичні позиції, а інтеграція суспільства як соціального цілого. Тому головною соціальною диспозицією в даному плані є відносини не влада та підвладні, а керівники та керовані.

На даному рівні функціонування держави крім політичних пріоритетів і цінностей основним регулятором формування громадських цілей є чинне законодавство. Закон, право, раціональність і економічна ефективність стають головними орієнтирами у прийнятті рішень. Відповідно змінюється тут і головний діючий суб'єкт: замість власне політичних інститутів на перший план виходить уряд як виконавчо-розпорядчий орган, який будує свою діяльність на принципах об'єктивного бачення ситуації, прагнучи при цьому максимально економно здійснити сформульовану лінію розвитку. Тобто тут державне управління орієнтується на постановку раціоналізованих цілей і завдань, визначених необхідністю отримання максимально можливих результатів при мінімальному використанні коштів платників податків. Ця орієнтація на суто управлінські критерії своєї діяльності припускає зацікавленість державних структур у збереженні стабільності, відповідності прийнятих рішень чинному законодавству, зростанні компетенції свого апарату, а також вирішенні інших завдань, спрямованих на підвищення ефективності управління.

Спостережуване сьогодні практично у всіх індустріальних країнах зростання сфери державного регулювання об'єктивно сприяє підвищенню ролі органів держави в управлінні суспільством. Державна адміністрація не просто

стає все більш повноправним учасником процесу формування загальнозначущих рішень, але і неухильно підвищує свою автономність і самостійність. Якщо раніше, приміром, держслужбовці лише епізодично могли коректувати або навіть змінювати політичні рішення (приймаючи вузьковідомчі, що розходяться з політичним курсом рішення чи здійснюючи саботаж рішень політичного керівництва), то тепер державна адміністрація володіє незрівнянно більшими можливостями проводити власну лінію, впливати на політичних лідерів і навіть «робити політику», не залучаючи до цього політиків. Можна навести чимало підтверджуючих це прикладів (в частоті, як реформаторські починання англійських лейбористів у 70-х рр. минулого сторіччя провалювалися апаратом міністерств, що знаходився під контролем консерваторів; як деякі чиновники середнього та вищого рівнів у вітчизняному істеблішменті інколи говорять від імені держави, істотним чином коректуючи, приміром лінію поведінки уряду в економічній або соціальній сферах, вироблену в політичних інстанціях; як спецслужби або силові структури різних держав здійснюють таємні операції поза всяким контролю за ними з боку органів представницької влади і т.п.).

Таким чином, незважаючи на те, що політичні інститути можуть перекроювати структуру державних органів, переглядати їх функції і навіть взагалі припиняти повноваження деяких з них, тобто, здавалося б, повністю контролювати цей сектор управління, державна адміністрація проте неухильно набирає політичної ваги і зміцнює свої позиції в механізмах прийняття рішень. Особливо яскраво ця тенденція проявляється в стабільних політичних умовах, коли політичні пріоритети стійко визначають стан громадської думки, а органи державного управління все більше виходять на перший план в якості самостійного суб'єкта при визначенні проблем та формулювання суспільних цілей.

Адміністративний рівень. Свій специфічний внесок у процес прийняття рішення вносить і адміністративний рівень, на якому держава постає як сукупність маючих певну ієрархію організацій, підкоряють свою діяльність

сформульованим вище цілям. При цьому вони керуються насамперед службовими інструкціями, діловими технологіями, системою професійних знань і внутрішніми кодексами. Тут вже держава відноситься до своїх громадян як до клієнтів, що споживають певні товари та послуги конкретних державних організацій та установ. Інакше кажучи, крім політичних і макроуправлінських впливів у механізмах прийняття рішень істотну специфіку має і так звана «адміністративна фаза» [1]. Вона характеризує внутрішньо- та міжорганізаційні особливості взаємовідносин виконавчих і законодавчих структур, залучених до процесу підготовки конкретного рішення, внутрішньовідомчі процеси підготовки, обговорення та узгодження проектів, характер проходження документів по різних управлінських етапах та інші аспекти управлінських відносин подібного типу. Дані процеси в адміністративному середовищі демонструють, умовно кажучи, мікротехнологічний рівень прийняття рішень, де домінують особливі апаратні закони і технології, діють специфічні апаратні суб'єкти або, одним словом, складається власна логіка службових і людських відносин, що вельми істотно впливають на характер формування та досягнення державних цілей (наприклад, начальник відділу міністерства з почуття суперництва з колегами може зволікали підготовку проекту найважливішого державного закону; командир військової частини всупереч вказівкам навіть політичного керівництва може, керуючись внутрішньоармійськими стереотипами, провокувати продовження військового конфлікту з суміжною державою і т.п.).

Крім вищезгаданих рівнів існує ще одна логіка, що впливає на характер формування та реалізацію державних рішень. Це – механізми самоорганізації та самоврядування, що притаманні керованому об'єкту. Вони не можуть цілком і повністю визначати прийняті державою рішення, але все ж дають можливість державі або формулювати цілі, що враховують як можливість, так і традиції суспільства в саморегулюванні тих чи інших соціальних процесів і, отже, необхідність обмеження державного втручання у відповідні проблеми; або цілком і повністю перекладати вирішення певних завдань на плечі

різноманітних громадських організацій (наприклад, це може стосуватися окремих питань охорони природи у важкодоступних регіонах; патрунування певної категорії осіб з девіантною поведінкою і т.п.).

Суперечливість міжрівневої взаємодії. Кожен з виділених рівнів і сторін держави підтримує свій власний баланс відносин із суспільством, припускаючи наявність специфічних критеріїв ефективності прийняття рішень, демонстрації компетенції і впливу управлінських органів. Найчастіше оцінки і підходи до аналізу тих чи інших проблем на кожному з рівнів національної держави збігаються. Правда, соціально-економічна динаміка суспільства і культурного середовища по-різному відображаються на еволюції і можливостях всіх цих рівнів у прийнятті державних рішень. У ряді випадків, особливо в кризових і перехідних умовах між ними цілком можливі різні протиріччя, в тому числі й істотні. Американський дослідник Г. Мітцбург писав у зв'язку з цим про те, що політичні структури можуть ставити такі умови і ступінь централізації управління суспільством, які не відповідають ні можливостям переробки ділової інформації, ні управлінню в цілому [2].

Зрозуміло тим самим, що найбільш оптимальною умовою прийняття ефективних рішень була б відповідність характеру влади типам економічного зростання та організаційним принципам будови держави.

З іншого боку, було б помилкою абсолютизувати ступінь цієї внутрішньої суперечливості процесу прийняття рішень. Бо в цілому в конкретній країні все ж проводиться відносно єдина державна політика, формується й існує хоч і функціонально різноманітна, але все ж єдина професійна група управлінців, зайнята розробкою та реалізацією державних рішень. У цілому ж співвідношення впливів вищезначених факторів (рівнів) на процес прийняття і реалізації державних рішень, як правило, залежить від тієї чи іншої ситуації (що вимагає, наприклад, вживання політичних або ж неpolітичних критеріїв її вимірювання), якості політичних еліт (що виражає їх готовність використовувати механізми прийняття рішень переважно для зміцнення власної влади), особливостей апарату держслужбовців (що володіють тим або іншим

ступенем ідеологічної ангажованості, психологічною стійкістю або поступливістю перед політичним впливом еліт), ступеня організованості громадянського суспільства.

І все ж визначення реального співвідношення політичного, державного і адміністративного рівнів управління являє собою вельми принципове завдання у будь-яких соціальних умовах. Від цього залежить розуміння того, де реально знаходиться центр формування державних рішень і, отже, які підходи будуть домінувати при постановці та вирішенні актуальних для суспільства проблем.

Список використаних джерел

1. Гурней Б. Введение в науку управления / Б. Гурней ; [перев. с франц. Г. С. Яковлевой] ; под ред. М. И. Пискотина. – М. : Прогресс, 1969. – 430 с.
2. Соловьев А. И. Политология: политическая теория, политические технологии : учеб. для вузов / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 559 с.
3. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : учеб. пос. / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.

Melnikov A. F. The structure of goal-setting in adopting state-making.

We consider multi-level nature of decision-making in public administration, which is a set of actions by different actors conscious of setting and achieving goals in the government with the multiplicity of social and economic processes in which there is a formation of these goals.

Key words: decision making, goal setting, the political level, the macroeconomic level, the administrative level; inconsistency interlevel interaction.

Мельников А. Ф. Структура целеполагания при принятии государственно-управленческих решений.

Рассмотрен многоуровневый характер принятия решений в сфере государственного управления, который представляет собой совокупность действий различных субъектов по сознательной постановке и достижению целей в сфере государственной власти с учетом разносторонности социально-экономических процессов, в которых происходит формирование этих целей.

Ключевые слова: принятие решений; целеполагание; политический уровень; макроэкономический уровень; административный уровень; противоречивость межуровневого взаимодействия.