

4. *Нижник Н. Р.* Гармонізація управлінської взаємодії у форматі "керівник - підлеглий" як пріоритет сьогодення державної служби України / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. - С. 278-297.

Тарас Ринковий,

здобувач кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ

Сутність і застосування експертно-консультативних технологій у системі державної служби при прийнятті політико-управлінських рішень

У статті проаналізовано особливості та адекватність застосування експертно-консультативних технологій у системі державної служби та в практиці соціального управління. Розглянуто взаємозв'язок цих технологій та управління з урахуванням специфіки соціально-економічного та політичного розвитку України. Особлива увага приділяється політико-управлінським рішенням.

Ключові слова: експертиза, консультування, управлінські технології, державотворення.

In this article the author analyses the major trends, features and relevance of applying expert evaluation and consultations as professional administrative approaches within a public service system, approaches to determination of the assence of the expertise, consulting, administrative techniques, public service.

Key words: expertise, consulting, administrative techniques, public service.

Постановка проблеми. Складність процесів і кризова ситуація у сфері державного управління багатьма сучасними дослідниками й аналітиками характеризується як ситуація гострого дефіциту професійних управлінських кадрів, з одного боку, і практичних фахівців з управління - експертів, консультантів, політтехнологів - з другого. При цьому питання про експертно-консультативну діяльність у системі державної служби недостатньо розкриті у сучасній управлінській літературі й не відповідає існуючим тенденціям розвитку українського суспільства й стану управлінської теорії та практики в цілому. Для аналізу сучасної ситуації в статті використані окремі вітчизняні й зарубіжні публікації науково-дослідного характеру.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Ще на початку ХХ ст. у працях Ф.Тейлора, Д.Емерсона ("Дванадцять принципів продуктивності", 1912), Г.Черча, А.Файоля ("Загальне й промислове управління", 1916), Є.Майо та інших науковців поступово викристалізовувалося загальне розуміння специфічних особливостей мислення й діяльності організатора, формувалася нова система понять і нові методи роботи керівника. Якісні зру-

шення в теорії управління відбуваються саме в цей час, і вже у згаданих роботах акцент зміщується від керівництва людьми до управління діяльністю, роботами, трудовими процесами, коли саме способи організації діяльності мають стояти в центрі уваги, бути об'єктом управління, а не люди з їхніми суб'єктивно-психологічними характеристиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заслужують на увагу і праці інших вітчизняних та зарубіжних авторів, які досліджували цю тематику. Це, насамперед, К.А.Абульханова-Славська, яка вивчає соціальне мислення особистості [1], О.Б.Алексеев, що розкриває культурні аспекти діяльності організацій [2], а також О.С.Анісімов, праці якого присвячені питанням управлінського мислення, Ю.В.Громико, В.В.Давидов, які досліджують сферу суспільно-регіонального розвитку [3], С.І.Котельников, який показує зв'язок між реорганізацією регіональної соціально-виробничої системи і освіти [5], Г.Кунц та С.О'Доннел, які здійснюють системний та ситуаційний аналіз управлінських функцій [6]. Крім того, О.Л.Свенцицький дає можливість розглянути управління з точки зору соціальної психології та окреслити тенденції в управлінській практиці [10].

Метою статті є виявлення особливостей застосування експертно-консультативних технологій у системі державного управління, з'ясування їх сутності і дослідження моделей прийняття політико-управлінських рішень на сучасному етапі державотворення. Різні підрозділи державної служби, на наш погляд, можуть і повинні в певних межах виступати суб'єктами управління. Засобом реалізації такої діяльності традиційно є державна політика, хоча формування певної державної політики, у свою чергу, багато в чому залежить від ініціативи й управлінського професіоналізму державних службовців низових структур. Важливе значення в цьому контексті є прийняття ефективних політико-управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Увага й професійний інтерес до питань людського фактора, цілком виправдані, оскільки він, безумовно, є важливим елементом управлінської діяльності. Але поступово формуються переконання, що невдачі, що призвели до кризової ситуації (у широкому розумінні), так само як і успіхи, варто пов'язувати не з помилками і заслугами окремих людей, а з організацією робіт - раціональною, ефективною або навпаки, нераціональною, що спричиняє до збоїв і неузгодженостей на різних рівнях. Однак зацікавленість у тому, які люди будуть задіяні в процесі реалізації задуму, заради кого, чиїх інтересів і яких цілей виробляється конкретний продукт або надається послуга - усе це правильніше було б відносити до зовнішнього контуру організаційно-управлінської роботи, але аж ніяк не до її об'єктів. У цьому полягає перша стійка тенденція, що намітилася в теорії управління сьогодні й постулює практичні схеми діяльності в найближчому майбутньому. "Отже, завдання політичного аналітика полягає в тому, щоб ретельно аналізувати властивості політичної сфери, умови і

причини, в яких відбуваються політичні події, та пов'язати закономірними зв'язками одні з одними, відповідно, середовище, причини, умови і події природними відносинами послідовно та логічно" [9].

Як наступну важливу характеристику теорії та практики управління можна виділити недостатнє розмежування понять керівництва й власне управління. У сучасній літературі у практиці ці терміни найчастіше вживаються як синоніми, що, у свою чергу, значно утруднює як розуміння сутності управлінської діяльності, так і освоєння специфічних для цього типу діяльності схем мислення й практичної роботи. Варто все ж розрізняти ці поняття, оскільки діяльність з керівництва може здійснюватися тільки в рамках організаційно-адміністративних структур. Така діяльність можлива в тих випадках і в тих межах, коли керовані об'єкти не мають власного незалежного функціонування, не ставлять перед собою самостійних цілей і завдань, а, навпаки, цілком і повністю орієнтовані на реалізацію мети й завдань керівних органів.

Керівництво припускає, що вся керована система виступає як єдиний складний засіб досягнення цілей, поставлених керівником. Відповідно до цього й створюються адміністративні структури, що дають змогу безпосередньо передавати мету й завдання від керівника до керованих. Згідно з цією логікою всі без винятку підрозділи державної служби є керованими системами або об'єктами керівництва. Але разом з тим у самій структурі державної служби закладені значні потенційні можливості для здійснення управління.

Під управлінням будемо розуміти таку діяльність, яка здійснюється в тих випадках і в тих межах, коли об'єкти мають власне функціонування, і керуючий не має з ними безпосередніх організаційно-адміністративних зв'язків. Цей момент, мабуть, є найбільш істотним. Через те, що керовані об'єкти завжди мають власне "природне" функціонування, власні "внутрішні" цілі, вони не можуть відмовитися від їх досягнення, не зруйнувавши при цьому самих себе. Таким чином, керована система завжди є відносно незалежною від керуючої, і керуюча система повинна досягати своїх цілей відносно керованої.

Як правило, змішування понять керівництва й управління відносно різних об'єктів призводить до неефективності управлінської діяльності в системі державної служби. І коли управління, що вимагає специфічних засобів і методів, підміняється керівництвом, завдання просто не реалізується, оскільки для цього відсутні необхідні умови. Прикладів цього можна знайти багато в роботі підрозділів і відомств державної служби, результати роботи яких багато в чому залежать від зовнішніх і незалежних суб'єктів діяльності.

Виклад основного матеріалу. Політика як тип діяльності може бути визначена як мисленнева діяльність, спрямована на досягнення інтеграції, рівноваги або балансу зміни, трансформації або управління. Саме політична діяльність дає змогу переходити від визначення "зовнішніх" до

"внутрішніх" цілей певної системи, створювати умови для реалізації тих чи інших цілей, узгоджувати й пов'язувати між собою неузгоджені, на перший погляд, напрями робіт. Інакше кажучи, безпосереднім результатом політичних відносин є досягнення можливості управляти або керувати ними, тобто саме управління й керівництво повинні в цьому контексті розглядатися як засіб і форма здійснення певної політики - молодіжної, підприємницької, освітньої, економічної тощо.

У державній службі як у керуючій і координуючій системі присутні всі три рівні управлінської діяльності - і керівництво, і управління, і політика.

Разом з тим такому розумінню управлінської діяльності вже не відповідають багато усталених положень управлінської науки. Так, досі в рамках теорії управління, у наукових працях і підручниках, а отже, і в ідеології управлінців різного рівня, організаційно-управлінську діяльність розглядають досить однобічно, як процес прийняття рішень за схемою: "збирання інформації - ухвалення рішення - контроль над виконанням". І решта більш складних структур мислення й діяльності організатора ніби "нашаровується" на "ядро", в такий спосіб визначене й окреслене. В основу роботи керівника з цього погляду покладено акт ухвалення рішення на основі достатньої інформації [4; 7; 8].

Далі варто розглянути теоретико-практичні аспекти технології розробки та впровадження політико-управлінських рішень. Спочатку спинимося на політико-управлінському рішенні як об'єкті аналізу.

Політична історія будь-якого суспільства може бути представлена як певна послідовність прийнятих рішень та їх результатів. Політико-управлінські рішення й дії, спрямовані на їх реалізацію, - основний фактор, що характеризує відносини політичної системи із зовнішнім середовищем, результат її діяльності, за яким оцінюється ефективність функціонування основних політичних інститутів суспільства, підтверджуються або спростовуються претензії політичних еліт на здійснення влади.

Вироблення й прийняття політико-управлінського рішення являють собою механізм перетворення суспільних вимог у загальнообов'язкові й публічні норми, які регулюють відносини й визначальний розподіл владних ресурсів у суспільстві з метою розв'язання політично значущих проблем.

Публічний характер рішень є основною характерною ознакою, яка дає змогу провести досить умовну межу між політичними і неполітичними рішеннями. Публічність зумовлена, зокрема, масштабністю наслідків й ціною помилки політико-управлінських рішень, що зачіпають часом долі мільйонів людей і потребують величезних матеріальних витрат. Особливостями політико-управлінських рішень є також ресурсний дефіцит і невизначеність: будь-яке політико-управлінське рішення приймається в умовах обмеженості інформаційних, фінансових, людських та інших ресурсів, що,

у свою чергу, поглиблюється нестабільністю навколишнього середовища, відсутністю технічних або інституціональних можливостей впливати на важливі фактори, які визначають результати політико-управлінського рішення. Іншою важливою характеристикою політико-управлінського рішення є його спрямованість на проблему. Таке рішення вимагає пошуку й вибору альтернативних шляхів його реалізації.

Існують різні способи типологізації політико-управлінських рішень. За ступенем раціоналізації процесу вироблення й прийняття розрізняють інтуїтивні рішення, прийняті на підставі суб'єктивного відчуття правильності вибору; рішення, що базуються на судженнях, в основу яких покладено практичний досвід та елементарну логіку прецеденту; і раціональні рішення, прийняті під час об'єктивного аналітичного процесу, який складається з низки послідовних етапів і припускає застосування формалізованих методик і процедур аналізу.

За рівнем прийняття й масштабом розрізняють стратегічні рішення, прийняті на вищому рівні управління, які стосуються найважливіших питань діяльності, організації й напрямів розвитку суспільства: тактичні рішення, прийняті на середньому рівні управління й стосуються конкретних питань діяльності тієї організації або відомства, керівництво якого їх приймає; оперативні рішення, прийняті на низовому рівні управління з поточних питань, що вимагає негайної реалізації.

З погляду умов, у яких приймаються рішення, розрізняють рішення, прийняті в умовах визначеності, коли стан зовнішнього середовища відомий та існує певна впевненість і прогнозованість наслідків прийняття кожного з можливих варіантів рішення; рішення, прийняті в умовах ризику, коли можливі різні стани зовнішнього середовища, однак достатньо даних для встановлення ймовірності кожного із цих станів; та рішення, прийняті в умовах невизначеності, коли ймовірнісні значення основних факторів і можливих станів зовнішнього середовища в певний момент невідомі.

Будь-який теоретичний підхід до процесу прийняття рішень повинен дати відповідь на два основних запитання.

1. Якого роду інформацію можуть використовувати особи, які приймають рішення, для вироблення свого судження? Інформація є первинним матеріалом будь-якого рішення, і особи, які його приймають, повинні так чи інакше отримувати, аналізувати інформацію й діяти на її основі.

2. Як політично значущі цінності корелюють із прийнятими рішеннями? Життєздатне рішення повинне заручитися підтримкою, достатньою для того, щоб інші, альтернативні рішення не взяли гору. При цьому формування політичної підтримки означає пошук загальних цінностей серед тих, хто має стосунок до такого рішення.

Таким чином, інформаційний і ціннісний фактори перебувають у постійній взаємодії й взаємовпливі в міру того, як одні приймають політико-управлінські рішення, а інші прагнуть виробити теоретичне розуміння того, як цей процес відбувається. Інформація має критичне значення для процесу прийняття рішень з урахуванням того, хто і якою інформацією володіє та хто і як інтерпретує інформацію, якою володіє.

Спинимось докладніше на аналізі поглядів на політико-управлінські рішення. Політико-управлінська проблема являє собою актуальну цінність, потребу або можливість, що може бути реалізована в процесі колективної дії. Знання про проблему припускає виявлення інформації про причинно-наслідкові зв'язки, що характеризують проблемну ситуацію, а також про значні цілі, досягнення яких означатиме розв'язання цієї проблеми. Таким чином, характеристика проблеми є критично значимим завданням у процесі прийняття рішень, оскільки від того, як проблема буде визначена, багато в чому залежить вибір рішення.

Фактичні наслідки розпочатих дій не завжди можуть бути спрогнозовані й передбачені заздалегідь, не всі є бажаними. Отже, інформація про наслідки політичних дій необхідна як до, так і після їх реалізації. На основі даних про фактичні наслідки рішення оцінюється з погляду його ефективності й результативності.

Висновки.

1. З політичного погляду будь-яке рішення є життєздатним тільки в тому випадку, якщо воно зможе заручитися політичною підтримкою. Політико-управлінські рішення можуть дістати підтримку виконавчої, законодавчої влади, суспільних і політичних організацій, лідерів громадської думки, рядових громадян.

2. У цьому контексті варто визначити політичну проблему, що являє собою актуальну цінність, потребу або можливість, що може бути реалізована в процесі колективної дії. Характеристика проблеми є критично значимим завданням у процесі прийняття рішень, оскільки від того, як проблема буде визначена, багато в чому залежить вибір рішення. Це має спонукати до правильних політичних дій, які принесуть бажані політичні результати.

3. Політичні результати є наочними наслідками політичних дій. Фактичні наслідки розпочатих дій не завжди можуть бути прогнозовані й передбачені заздалегідь, не всі вони є спланованими й бажаними. Таким чином, інформація про наслідки політичних дій необхідна як до, так і після їх реалізації. На основі інформації про фактичні дані здійснюється оцінка політичного рішення з погляду його ефективності й результативності.

Перспективи подальших досліджень. Ураховуючи, що оскільки методологічні підходи до аналізу сутності та застосування експертно-консульта-тивних технологій в Україні ще не стали предметом широкого професійно-

го дискурсу науковців, подальші розвідки мають зосереджуватися на сучасних дослідженнях щодо теорії та практики вироблення й прийняття політико-управлінських рішень, які так необхідні Україні на сучасному етапі державотворення.

Список використаних джерел

1. *Абульханова-Славская К. А.* Социальное мышление личности: проблемы и стратегии исследования / К. А. Абульханова-Славская // Психологич. журн. - 1994. - № 4. - С. 39-55.
2. *Алексеев О. Б.* Культурные основания деятельности организаций / О. Б. Алексеев // Программирование культурного развития: региональные аспекты : сб. науч. тр. - М. : [б. и.], 1993. - Вып. 2. - С. 113-146.
3. *Громыко Ю. В.* Образование как средство формирования и выращивания практики общественно-регионального развития / Ю. В. Громыко, В. В. Давыдов // Вопр. методологии. - 1992. - № 1-2. - С. 68-84.
4. *Карпов А. В.* Психология принятия решений в профессиональной деятельности / А. В. Карпов. - Ярославль : [б. и.], 1991. - 153 с.
5. *Котельников С. И.* Реорганизация региональной социально- производственной системы и образование / С. И. Котельников // Программирование культурного развития: региональные аспекты : сб. науч. тр. - М. : [б. и.], 1993. - Вып. 2. - С. 147-181.
6. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел. - М. : [б. и.], 1981. - Т. 2. - 512 с.
7. *Лоутон А.* Организация и управление в государственных учреждениях / А. Лоутон, Э. Роуз. - М. : Луч, 1993. - 218 с.
8. *Планкетт Л.* Выработка и принятие управленческих решений / Л. Планкетт, Г. Хейл. - М. : [б. и.], 1984. - 186 с.
9. Політична аналітика в системі публічного управління / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. - К. : НАДУ, 2008. - 284 с.
10. *Свенцицкий А. Л.* Социальная психология управления / А. Л. Свенцицкий. - Л. : ЛГУ, 1986. - 176 с.