

**Бакуменко В.Д.**

## **Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений**

Методологии принятия управленческих решений посвящены многочисленные научные исследования, к наиболее известным из которых можно отнести работы Г. Альтшулера, Ф. Аунапу, П. Друкера, Й. Кхола, О. Ларичева, Ч. Линдблома, Л. Планкетта, Г. Саймона, Ю. Тихомирова, Г. Хейла. В тоже время в современных работах этого направления почти не уделяется внимание рассмотрению влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений. По нашему мнению, именно последствия таких трансформаций являются не только актуальной практической проблемой, но и важным направлением развития государственного управления как научной отрасли [2].

**1. Принятие управленческих решений как естественная реакция на проблемные ситуации государственного управления.** В любом случае возникновение необходимости в принятии управленческого решения связывается с возникновением проблемной ситуации. Если нет проблемы, то нет потребности и в принятии решения. Проблемная ситуация с позиции системной философии возникает вследствие несоответствия существующего и желаемого состояния определенной системы. По мнению Г. Атаманчука, проблемная ситуация в социальных системах порождается диалектикой жизни и возникает тогда, когда становится явной необходимость изменения заданных целей и параметров деятельности [1, с. 184].

Вышеупомянутая проблемная ситуация в государственном управлении наиболее остро проявляется, в основном, в двух случаях: в связи с постановкой новых целей развития (нормальный режим управления) и вследствие кризисного развития событий в общественной системе (чрезвычайное или кризисное управление). Иными словами – это или проблема достижения нового, лучшего, чем было, или проблема потери достигнутого, первая из которых связана с осознаваемым изменением границ будущего, а вторая – с неожиданным нарушением границ существующего.

При нормальном режиме управления, как показывает современная мировая практика, процессы управления в общественных системах, в частности процесс государственного управления, по большей части приобретают черты стратегического управления, а при кризисном управлении они, как отмечает известный украинский ученый В.В. Цветков, «обеспечиваются в рамках действующих законов политической борьбы, ограничением прав и свобод граждан, а также значительным сужением действия механизмов саморегуляции» [13, с. 15]. В соответствии с положениями теории синергетики, с одной стороны, системный кризис свидетельствует, что исчерпаны ресурсы бывших источников развития соответствующей системы и разрушительные процессы приобрели преимущественный характер, а, с другой стороны, дезорганизация создает новые возможности для новой организации, задействования процесса самоорганизации [7, с. 113].

Эти теоретические положения подтверждаются развитием процесса государственного управления в Украине, где, начиная с 2000 г., после долговременного экономического кризиса наметились признаки перехода к стратегическому управлению. На это указывают как факторы активизации государственно-управленческой деятельности, к которым можно отнести провозглашение стратегии экономического и социального развития, реализацию политической и административной реформ, так и факторы активизации социально-

экономической деятельности, в частности стабильный в течение последних лет рост валового внутреннего продукта, объема промышленной продукции, производства товаров народного потребления, инвестиций в основной капитал предприятий всех форм собственности, реальных доходов населения.

Возникновение в Украине условий перехода от критического к нормальному режиму управления актуализировало необходимость определения долгосрочных перспектив государства, постановку обоснованных целей ее развития, поиск новых общенациональных идей, вокруг которых могло бы сплотиться общество. Одной из, безусловно, наиболее удачных таких идей является ориентация на европейские ценности, выбор курса на обеспечение соответствующих уровня жизни и стандартов демократизации общества. В связи с выбором Украиной пути европейской интеграции возникает необходимость в осмыслении модели управления, присущей Европейскому Союзу, и приспособлении к ней национальной модели государственного управления.

**2. Ожидаемые трансформации национальной модели государственного управления в Украине.** Наукой и практикой управления доказана необходимость выделения моделей государственного управления. Практически каждая страна имеет свою такую модель, которая учитывает исторические традиции и национальные предпочтения. В то же время есть модели государственного управления, которые стали как бы эталонами с теоретической и практичной точек зрения. На постсоветском пространстве больше всего внимания привлекают две из них – это, так называемые, американская и европейская модели государственного управления. В основу первой положен «человек экономический» и акцент сделан на создании максимальных условий для получения прибыли в результате его деятельности, а в основу второй положен «человек административный» и сделан акцент на приоритет права, т.е. на максимально возможное правовое урегулирование любых общественных отношений и четкое соблюдение таким человеком в процессе деятельности установленных норм права. Одним из известных вариантов отображения модели «человека административного» является ставшая классической модель М. Вебера, которая образована набором идеальных принципов бюрократии.

Считается, что американская модель государственного управления сориентирована на все процессы и функции управления в спектре полномочий государства, когда государственное управление включает законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В европейской же модели государственное управление фактически рассматривается как подотрасль права [10, с. 10, 13]. Иначе говоря, в первой модели предусматривается сочетание политических, правовых и административных функций, а во второй – их разграничение, т.е. определение государственного управления как всей не законодательной и не судебной деятельности государства, или как подзаконной исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов [11, с. 30].

В упрощенном понимании европейская модель государственного управления характеризуется разветвленной и очень развитой системой права, когда квалифицированный управленец в первую очередь должен иметь хорошую юридическую подготовку. Как типичные примеры такой модели, достаточно хорошо известные в Украине и в Российской Федерации, можно привести немецкую и французскую модели государственного управления.

Выбор Украиной пути европейской интеграции естественно приводит к необходимости ориентации на внедрение европейской модели государственного управления. Приспособление национального законодательства к очень развитому европейскому законодательству, которое по самым скромным оценкам содержит около 80 – 100 тысяч страниц текстов документов, безусловно, внесет определенные и существенные коррективы в

подходы к формированию управленческого персонала. В первую очередь речь идет о необходимости значительного повышения его правовой и общей управленческой культуры. Во-вторых, процесс европейской интеграции, безусловно, будет сопровождаться увеличением объемов управленческой работы, повышением ее интенсивности, а соответственно и необходимостью привлечения дополнительных и повышения квалификации уже работающих кадров. В условиях сначала трансформации, а потом и применения европейского законодательства резко будет расти спрос на специалистов с юридическим образованием, причем не вообще, а именно таких, которые подготовлены к этой работе. Не последнюю роль в этом процессе будет играть знание иностранных языков, в первую очередь английского языка и тех стран, которые будут помогать Украине ускорить путь в Европейский Союз. Вряд ли есть сомнения в том, что европейская трансформация национальной модели государственного управления нуждается в огромных финансовых расходах и без желания, доброй воли и помощи Европейского Союза может затянуться на десятки лет.

Одним из серьезных проявлений стремления Украины к европейской интеграции является проводимая в ней политическая реформа, в частности изменение формы государственного правления с президентско-парламентской на парламентско-президентскую, характерную для многих стран Европейского Союза. Таким образом, происходит не только внешнее, но и внутреннее изменение модели государственного управления.

Как известно, в соответствии с законом необходимого разнообразия для создания системы, способной решить проблему с определенным уровнем разнообразия, необходимо, чтобы эта система имела большее разнообразие, чем эта проблема [3, с. 38]. Отсюда вытекают очень непростые требования к созданию политически и экономически конкурентоспособной в условиях Европейского Союза украинской системы государственного управления, соответствующей европейскому законодательству, обеспечивающей реальное равенство Украины в содружестве европейских стран.

Поскольку управление имеет динамичный и ситуационный характер, а процессы в обществе имеют тенденцию к ускорению во времени, то для системы государственного управления постоянно существует необходимость в опережающем уровне управления, в частности в совершенствовании подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на фоне непрерывного эффективного научного сопровождения процессов государственного развития.

**3. Факторы влияния изменения модели государственного управления на принятие государственно-управленческих решений.** На принятие государственно-управленческих решений могут существенно повлиять определенные факторы, связанные с ожидаемым изменением модели государственного управления. Среди таких факторов следует выделить в зависимости от степени их влияния следующие: ценностный, политический, инновационный, функциональный, мотивационный, информационный.

Ценностный аспект непосредственно связан с культурой организации, он является наиболее существенным ее уровнем. По выражению Е. Шайна «...культура организации это результат соответствующей реакции на две главные проблемы, с которыми сталкивается каждая организация, а именно: на потребность адаптации и выживания в определенном окружении и на потребность во внутренней интеграции» [8, с. 578].

Поскольку можно рассматривать европейский выбор Украины как реакцию государства на потребность адаптации и выживания в современном мире и на потребность во внутренней интеграции, то вследствие такого выбора следует ожидать сближение национальной культуры с европейской. Такой результат, скорее всего будет содействовать ускорению

социально-экономического развития страны, так как известно, что культура большего сообщества влияет на культуру организаций, которые действуют в ее границах. Наиболее существенным уровнем такой культуры, безусловно, являются европейские ценности. В тоже время, влияние ценностных ориентаций, которые преобладают в национальной культуре, может приобретать формы обязательств, которые определенным образом ограничивают деятельность организации. На нее также может ощутимо отразиться форма правления в государстве [8, с. 579].

Политический аспект связан, с одной стороны, с процессами получения, удержания, передачи власти, борьбы за нее, а, с другой стороны, с разработкой и реализацией государственной политики. Факторы политической и аналитической целесообразности и их соотношение при принятии управленческих решений заслуживают на особое внимание. В практике на уровне государственного управления аналитическая целесообразность, как правило, уступает политической [4, с. 88]. Это связано с определенными политической, экономической и социальной платформами тех сил, которые пришли к власти. Безусловно, что управленческое решение, которое идет в разрез с программами и ценностными установками таких сил, поддерживаться ими не будет.

Инновационный аспект характеризует формирование и реализацию потенциала нового в системе государственного управления. Он включает в себя две составляющие: способность системы государственного управления принимать принципиально новые, нетрадиционные управленческие решения с позиции функционально-технологического подхода, а также способность системы государственного управления поддерживать инновации, стимулировать их внедрение в жизнь. Инновационный характер государственного управления активизируют процессы европейской интеграции, которые предусматривают ускорение внедрения в украинскую практику государственного управления не только европейских норм и ценностей, а и достижений Европы: научных, образовательных, технологических и экономических инноваций.

Функциональный аспект всегда связан с технологией принятия решений. В работе российского ученого Г. Фатхутдинова приведено определение общей технологии принятия решений как ответа на ряд вопросов, их связывание в пространстве, времени, по ресурсам и исполнителям. Такой подход предусматривает наличие определенной логичной модели принятия решений, элементами которой является полученная информация [12, с. 16]. Установившимся подходом к формированию управленческих решений является их рассмотрение в составе единого управленческого процесса с использованием, так называемой, модели рационального принятия решений. Последняя состоит из этапов: выявление и диагностирование проблемы, формулировка ограничений и критериев для принятия решений, выявление альтернатив, оценка альтернатив, выбор оптимальной альтернативы.

Модель рационального принятия решений является хорошо продуманной и в то же время идеальной алгоритмической моделью. Безусловно, необходимо стремиться максимально возможно следовать ей. Вместе с тем на практике, как правило, управленцы следуют концепции вынужденной рациональности (впервые исследована Г. Саймоном), суть которой заключается в том, что из многих возможных альтернатив люди могут видеть только некоторые из них, а поэтому, по большей части, довольствуются не оптимальными, а достаточно хорошими решениями или такими, которые предоставляют возможность как-то решить проблему. Лучше всего эту концепцию охарактеризовал сам автор, по выражению которого действительная человеческая рациональность не является ни абсолютно рациональной, ни иррациональной. Именно поэтому, по мнению Г. Саймона, необходимо существование организаций, одной из основных функций которых является компенсация

«ограниченной рациональности индивидов» [4, с. 222, 223]. Отвечает концепции вынужденной рациональности и гипотеза, предложенная Д. Пейном и Г. Браунштейном, согласно которой лицо, которое принимает решение, придерживается при этом по большей части не алгоритмического процесса, а простых эвристических правил [6, с. 104].

Известны попытки синтеза и других типов логических моделей принятия решений, в частности правовой (акцент на процессе принятия решений, их ответственности, правовом аспекте), политической (акцент на политических факторах влияния на принятие решений), социально-психологической (акцент на личностных и групповых факторах влияния, поведении). Ни одна из этих моделей не обеспечивает полноту описания процесса принятия решений, поэтому считается целесообразным их или комплексное, или ситуативное применение совместно с моделью рационального принятия решения. Невзирая на отмеченный фактор вынужденной рациональности, модель рационального принятия решений остается эталоном при решении проблемных ситуаций. По выражению В. Дункана, нерациональные теории решений не давали лучших результатов, чем рациональные [14].

Мотивационный аспект связывают с теориями мотивации, которые базируются на анализе потребностей и процесса. Как отмечает Ю.Палеха «акцент управления ... переносится с побуждения на мотивацию, от которой зависит эффективность стимулирующей активности при переплетении интересов внешней и внутренней среды организации, на формирование сознательного «я», своей определяющей особенности и даже определенной социальной миссии» [9, с. 110].

Ключевыми понятиями теорий мотивации являются усилия, организационные цели и индивидуальные потребности. Удовлетворение потребностей работников является основной целью мотивационных усилий. Особого внимания заслуживает теория, предложенная К. Алдерфером. Она состоит из трех уровней потребностей, независимых друг от друга, а именно: (1) жизненные потребности (физиологические и безопасности); (2) потребности межличностных отношений; (3) потребности в повышении уважения и самореализации [10, с. 172, 179]. В целом такая модель, по нашему мнению, может быть распространена и на большие социальные группы, в частности на общество в целом. Тогда следует выходить из тезиса, что и государство на уровне своих интересов имеет потребности в повышении уважения и самореализации.

С точки зрения современной науки управления, не пренебрегая ролью мотивации, следует отметить, что обоснованная постановка целей и их удачное приоритетное структурирование на стадии функции планирования являются приоритетными и более существенными, чем мотивация, поскольку при неправильном выборе пути решения проблемы мотивация может только ускорить получение неправильного результата.

Информационный аспект в существенной мере проявляется в том, что современный мировой уровень информационных технологий создает потенциальные возможности отслеживать и оценивать состояние и развитие государственного управления путем оценивания соответствующих управленческих решений через внедрение мониторингов, организацию накопления и обработки информации в базах данных и знаний, применение разнообразных информационно-поисковых систем с использованием распределенных сетей, современных информационных и компьютерных технологий, создание и использование информационно-методических ресурсов.

В практике государственного управления различных стран уже широко используются программные комплексы и компьютерные системы, которые накапливают и предоставляют управленцам оперативную информацию о законодательных и других нормативно-правовых актах, дают возможность получать прогнозные модельные оценки по макроэкономическим

вопросам и упростить проектирование. При достаточной информации и соответствующей ее организации возможно внедрение систем анализа и оценивание процессов государственного управления как по отдельным направлениям, так и в целом. Фактически на сегодня эта проблема переведена из теоретической в экономическую и техническую плоскости.

Речь идет об ускорении компьютеризации государственного управления в аспекте создания его электронной системы на всех уровнях от парламента и правительства к органам местного управления и самоуправления. Электронизация государственной власти внесет существенные изменения как в управленческие решения, так и в процесс их разработки и реализации. Она фактически формирует информационные и технологические условия для дальнейшей демократизации государства, открытости управленческих институций, развития самоуправления.

**4. Стабилизационный фактор взаимосвязи уровней общественного управления как основа принятия государственно-управленческих решений.** С закономерностями стабильности организаций и эффективности управленческих решений и действий, по нашему мнению, непосредственно коррелируется стабилизационный фактор взаимосвязи уровней общественного управления, среди которых наиболее существенными, базовыми являются: ценностный, политический, экономический, социальный, культурный [7].

На государственном уровне стабилизационный фактор ценностного уровня проявляется в наличии национальной идеи, исторических корней, традиций, предпочтений, межнациональной, межрелигиозной, межъязыковой терпимости, общественной мировоззренческой идентичности. Благодаря этому любые процессы на политическом уровне не смогут привести к серьезным возмущениям в обществе, поскольку нет принципиальных идеологических причин и побуждений для этого, нет поддержки у населения возмущающих политических сил. Последние переключаются на соревнование за право власти путем предложения лучших путей экономического развития страны, т.е. соревнования на экономическом уровне.

В свою очередь, стабилизационный фактор политического уровня проявляется во взвешенных, прозрачных действиях власти, которые базируются на принципах независимого, суверенного, демократического, правового, социального государства, а также наличии развитого гражданского общества, влиятельных партий и общественных организаций, конструктивной оппозиции, независимых и профессиональных средств массовой информации. Благодаря этому любые процессы на экономическом уровне не смогут привести к экономическому кризису, поскольку все политические силы или подавляющее и влиятельное большинство из них настроены на достижение стабильного экономического развития страны, предупреждение экономических возмущений.

Стабилизационный фактор экономического уровня проявляется в установлении в стране стабильной экономической системы, способной не только к преодолению возможных экономических кризисов, но и такой, которая начинает упреждать эти кризисы на начальной стадии появления их признаков. Благодаря этому любые процессы на социальном уровне не смогут привести к серьезному и длительному социальному или социально-экономическому кризису, поскольку экономические механизмы государства достаточны для предупреждения социальных возмущений.

Стабилизационный фактор социального уровня проявляется через высокий средний прожиточный уровень населения, его удовлетворение предоставленными социальными услугами, возможность свободного развития личности в условиях наличия доступных рабочих мест различной квалификации, возможности получения образования и отдыха. При

таких условиях создается реальная возможность достижения высокого культурного уровня населения и профессионального уровня организаций.

Стабилизационный фактор культурного уровня, в свою очередь, проявляется в достижении в стране достаточно высокого культурного уровня населения для позитивного восприятия наиболее прогрессивных мировых идей развития, понимания и надлежащего уважения к историческому пути других стран и народов, формирования национальной идеи, учета исторических корней, традиций, предпочтений, обеспечения межнациональной, межрелигиозной, межъязыковой терпимости. Благодаря этому обеспечивается стабильность на ценностном, мировоззренческом уровне.

Таким образом, круг взаимосвязей уровней общественного управления замыкается в единую стабилизационную систему, процессы в которой динамично повторяются, являются существенными, стойкими и необходимыми, что позволяет говорить о наличии в такой взаимосвязи признаков закономерности. Учет этой закономерности при принятии государственно-управленческих решений гарантирует стабильность в обществе, столь необходимую для развития любой страны.

**Выводы.** Заслуживает особого внимания оценка возможного проявления различных факторов влияния на принятие решений в условиях европейской интеграции Украины. Скорее всего, при решении проблем на новом пути страны функциональный и мотивационный факторы не потребуют серьезных изменений в подходах, методах и средствах управления, поскольку больше имеют внутреннюю и технологическую природу, чего не скажешь о ценностном, политическом, инновационном и информационном факторах. Именно выполнение требований, которые связаны с этими факторами и стабилизационным фактором взаимосвязи уровней общественного управления, является одним из сложнейших вопросов при вхождении Украины в Европейский Союз. Такая оценка основывается как на национальном опыте, так и на опыте постсоветских стран, которые недавно приняты в эту организацию.

Тенденции современного развития методологии принятия управленческих решений свидетельствуют о том, что идет процесс качественного обновления всех составляющих системы государственного управления, который нуждается в структурных, функциональных и ментальных изменениях как в государстве в целом, так и в деятельности государственных служащих в частности. В условиях повышения в Украине сложности и масштабности заданий государственного управления, возникновения новых проблемных ситуаций, связанных с выбором европейского пути развития, разработка и усовершенствование соответствующих подходов, методов и технологий для их решения приобретает особое и первоочередное значение. Без этого невозможна высокая динамика развития украинского общества и государства, преодоление последствий политического и социально-экономического кризиса, уверенное движение Украины в будущее.

### Список литературы:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000.
2. Бакуменко В.Д., Сурмін Ю.П. Методологічні «наголоси» прийняття сучасних управлінських рішень // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2003. № 3. С. 14–24.
3. Волкова В.Н., Воронков В.А., Денисов А.А. Теория систем и методы анализа в управлении и связи. М.: Радио и связь, 1983.

4. Гвишиани Д.М. Организация и управление: Социологический анализ буржуазных теорий. М.: Наука, 1970.
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.
7. Луговий В.І., Бакуменко В.Д., Князев В.М. Закономірності, принципи та фактори вибору у науковому пізнанні процесів державотворення // 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.
8. Організаційна поведінка / Д.Гелрігел, Дж.В.Слокум-молодший, Р.В.Вудмен, Н.С.Бренінг. Пер. з англ. К.: Основи, 2001.
9. Палеха Ю.І. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. К: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000.
10. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. К.: Основи, 1994.
11. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998.
12. Фатхутдинов Р.А. Разработка управленческого решения. М.: ЗАО «Бизнес-школа Интел-Синтез», 1998.
13. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996.
14. Duncan W. When Necessity Becomes a Virtue: The Case for Taking Strategy Seriously // Journal of General Management. 1987. Winter. N 13. P. 28–42.