

*Ляшевська О.І., к.н. держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-1469-4141*

Liashevskia O., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and organization in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

TEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING

У статті розглянуто питання, щодо ефективності і якості державного управління та прийняття державно-управлінських рішень, які можна досягти лише, якщо дотримуватися певного порядку при їх підготовці, прийнятті та реалізації. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо механізмів державного управління з прийняття державно-управлінських рішень у кризових умовах, встановлено відсутність єдиної думки в учених із зазначеного актуального питання та нагальну потребу в проведенні дослідження із цієї проблеми.

Визначено сутність механізмів державного управління щодо прийняття державно-управлінських рішень, а саме: організаційного – у встановленні раціональної послідовності дій органів державного управління під час прийняття обґрунтованого рішення, структурно-функціонального – у визначенні оптимальної структури рішення відповідно до функцій і завдань органів управління, що спільно з іншими механізмами відіграють вагомую роль у забезпеченні прийняття обґрунтованого рішення органами державного управління в кризових умовах.

Запропоновано шляхи забезпечення прийняття обґрунтованого державно-управлінського рішення в кризових умовах завдяки вдосконаленню механізмів державного управління.

Ключові слова: *державно-управлінські рішення, кризові умови, органи державного управління, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління.*

The article deals with the question of the efficiency and quality of public administration and the adoption of public administrative decisions, which can be achieved only if a certain order is followed in their preparation, adoption and implementation. An analysis of previous scientific studies on the mechanisms of public administration for making public-administrative decisions in crisis conditions was carried out, it was established that there is no consensus among scientists on the specified topical issue and the urgent need to conduct research on this problem. The essence of the mechanisms of

state administration regarding the adoption of state-administrative decisions is determined, namely: organizational - in establishing a rational sequence of actions of state administration bodies during the adoption of a reasoned decision, structural-functional - in determining the optimal structure of the decision in accordance with the functions and tasks of the administration bodies, which together with other mechanisms play an important role in ensuring the adoption of a reasoned decision by state administration bodies in crisis conditions. Ways to ensure the adoption of a well-founded public management decision in crisis conditions thanks to the improvement of public management mechanisms are proposed.

Keywords: *state management decisions, crisis conditions, state administration bodies, organizational and structural and functional mechanisms of state administration.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вдосконалення механізмів державного управління щодо забезпечення державної безпеки є актуальним науковим завданням. Інноваційний характер управління в наш час представлений новими зв'язками, новими управлінськими інструментами, організаційними схемами і суспільними процесами. Потреби управлінських інновацій викликають появу новітніх цілей та управлінських задач, функцій та інструментів, через які вони здійснюються, зумовлюють необхідність у цілеспрямованості управлінської діяльності, спрямованої на кращі результати, які відбуваються у процесах та мають керовані системи. Вивчення способів розвитку управлінських систем, їх методологічний та організаційний супровід для того, щоб проводити належну інноваційну модернізацію чинних чи побудову новітніх управлінських систем, варто розуміти як пріоритетні напрями управлінської діяльності у наш час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз учених в галузі науки державного управління приділяють достатню увагу дослідженню проблемних питань щодо механізмів державного управління загалом. Наприклад, В. Бакуменко вважає, що будь-яка соціальна система складається з багаторівневої логічної моделі базових елементів процесу управління, а саме: управлінська проблема → управлінська функція → структура управління управлінське завдання → управлінське рішення → управлінський вплив → управлінська оцінка.

Ця модель, на думку вченого, є ієрархією базових елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне дерево базових елементів управління [1, с. 125].

В. Бакуменко наводить основні фактори впливу на формування та реалізацію управлінських рішень, а саме: урахування цілей і параметрів об'єкта управління та його поведінки в часі; якість параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління, а також здійснення управлінських функцій; чіткість постановки завдань; достатність і висока якість релевантної інформації, необхідної для прийняття рішень; вибір методу форму-

вання управлінських рішень; наявність та ефективність механізмів реалізації рішень; організація контролю [1, с. 168–169]. Тобто науковець розглядає управлінське рішення як складову частину процесу управління, а механізм його реалізації – вагомим фактором досягнення цілей управління.

До проблем безпеки людини в широкому розумінні П. Волянський пропонує підходити комплексно, системно. Він зазначає, що немає окремо екологічної, економічної, техногенної, соціальної чи якоїсь іншої безпеки, є єдина безпека життєдіяльності, яка містить у собі процес забезпечення безпеки людини [4, с. 104]. Вчений обґрунтував нагальну потребу у створенні в системі цивільного захисту населення мобільних медичних формувань, що дасть змогу посилити медичний захист населення України наближенням невідкладної медичної допомоги постраждалим до осередків надзвичайної ситуації, оптимізувати матеріальні, фінансові та медичні ресурси державної системи медицини катастроф, удосконалити координацію установ і закладів зазначеної системи з безпековими структурами інших відомств [4, с. 106].

Напрями вдосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язано з послідовністю роботи керівника органу державного управління та прийняттям управлінських рішень, обґрунтовано [5, с. 264]. Автори розробили модель порівняння альтернативних методів роботи керівника, що забезпечує прийняття обґрунтованого управлінського рішення в кризових умовах. Одним із напрямів удосконалення організаційного механізму державного управління запропоновано застосування ситуаційного методу роботи керівника [5, с. 271].

О. Карагодін запропонував науково-методичний підхід до формування умов для розвитку механізмів прийняття й реалізації управлінських рішень у системі державного управління, сутність якого полягає в удосконаленні організаційно-інформаційного забезпечення якості управлінських рішень, розвитку процесів моделювання як інструменту підтримки прийняття державно-управлінських рішень, а також у виборі показників ефективності для оцінювання варіантів державно-управлінських рішень [3, с. 6].

У системі управлінського процесу О. Коврига виділяє модель раціонального ухвалення рішень, що в найбільш узагальненому вигляді містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення, його розроблення й ухвалення [4, с. 67]. Реалізація управлінського впливу, уважає вчений, передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів, що забезпечуються механізмами, зокрема політичним, економічним, соціальним, гуманітарним, екологічним, правовим, організаційним, ресурсним, у межах певних термінів і простору впливу [4, с. 70]. На нашу думку, указане наукове завдання потребує окремого наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності теоретичних аспектів державного управління та прийняття державно-управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення мети дослідження вважаємо за необхідне визначити поняття «державно-управлінські рішення». Поняття «державно-управлінські рішення» – це результат діяльності його суб'єктів, спрямований на розв'язання певних проблем державного рівня, які, своєю чергою, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями, прийняттям управлінських рішень та вибору однієї з альтернатив.

Учений Г. Ситник розглядає прийняття управлінських рішень як процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення певних правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян [2, с. 213].

В Енциклопедичному словнику з державного управління державно-управлінські рішення трактуються як акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються [5, с. 164].

Тобто «державно-управлінське рішення» як результат вибору суб'єктом управління оптимальної альтернативи управлінського впливу на об'єкт управління, зокрема механізму його реалізації, спрямованого на досягнення цілей суб'єкту управління.

Поняття «державно-управлінські рішення» тісно пов'язане з процесом державного управління та є його основоположною складовою частиною. З метою уточнення зазначеного поняття щодо сутності та значущості механізмів державного управління, що забезпечують прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень, розглянемо процес управління та дії керівного складу органу державного управління щодо забезпечення державної безпеки в кризових умовах на прикладі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС).

Відповідно до Положення про ДСНС, основним її завданням є такі: реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій; запобігання їх виникненню; ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій; рятувальна справа; гасіння пожеж; пожежна та техногенна безпека; організація діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. ДСНС, відповідно до покладених на неї завдань, виконує визначені заходи, зокрема, шляхом залучення підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб ЦОВВ, МОВВ та координації їхньої діяльності в кризових умовах, організації проведення пошуково-рятувальних робіт і контролю за їх проведенням, забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха й інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей [6].

Зазначені функції та завдання органи державного управління ДСНС у межах повноважень інших органів державного управління сектору безпеки та оборони України проваджують шляхом прийняття державно-управлінських рішень, базисом яких є законодавство у сферах державної

безпеки та цивільного захисту, відповідно до встановленої послідовності дій органів державного управління (організаційний механізм державного управління), структури, функцій і завдань органів державного управління, що визначені в положеннях про ДСНС і ЄДСЦЗ щодо їхніх функцій і завдань у зазначених сферах (структурно-функціональний механізм державного управління).

Державно-управлінські рішення є вагомим елементом системи державного управління, за допомогою якого досягається мета дій. Початком процесу державного управління є зміна безпекових умов функціонування або розвитку об'єкту управління, зокрема ЄДСЦЗ. Відповідно до Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223, виникнення конкретної кризової ситуації призводить до необхідності коригування плану реагування на надзвичайну ситуацію, уточнення державно-управлінського рішення щодо завдань і складу сил і засобів, необхідних для реагування, що відповідають умовам зазначеної кризової ситуації [7].

Погоджуємося з рекомендаціями та висновками В. Бакуменка, який розглядає подібну ситуацію як частину державно-управлінського процесу щодо реагування на кризові ситуації за етапами: виявлення та діагностування кризової ситуації; визначення критеріїв оцінювання й обмежень щодо дій органів державного управління в кризовій ситуації; розробка альтернатив рішення; оцінювання зазначених альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що загалом задовольняє цілі управління [1, с. 128].

Відповідно до керівних документів щодо дій сил цивільного захисту основними завданнями управління є: підтримання постійної готовності до виконання завдань за призначенням; завчасне планування дій; отримання та вивчення даних про обставини в районі надзвичайної ситуації; своєчасне прийняття рішень і доведення їх до підрозділів; організація та забезпечення безперервної взаємодії органів управління й підпорядкованих їм сил цивільного захисту; підготовка підрозділів до дій, організація всебічного забезпечення тощо [8]. Розглянемо зміст державно-управлінського рішення керівника органу державного управління в кризових умовах. Рішення включає основні заходи, що забезпечуються відповідними механізмами, зокрема, організаційним (заходами, що передбачені рішенням), структурно-функціональним (розподілом завдань між підрозділами відповідно до їхнього функціоналу) механізмами державного управління щодо забезпечення державної безпеки в кризових умовах, а саме: 1) висновки з оцінки обставин (основні дані про характер і масштаби надзвичайної ситуації, обсяг робіт, що необхідно виконати, умови їх проведення, наявність і можливості сил і засобів); 2) порядок проведення аварійних і відновлювальних робіт і завдання підпорядкованим структурам (район проведення робіт, розрахунок сил і засобів, послідовність і строки їх проведення, об'єкти зосередження основ-

них зусиль, порядок використання технічних засобів); 3) організацію взаємодії між силами цивільного захисту; 4) забезпечення дій підрозділів; 5) дотримання заходів безпеки; 6) організацію управління та зв'язку [8].

Отже, державно-управлінське рішення в кризових умовах забезпечується, зокрема, організаційним і структурно-функціональним механізмами державного управління. У дослідженні не розглядаються інші механізми, що, вочевидь, також забезпечують прийняття й реалізацію державно-управлінських рішень у кризових умовах щодо забезпечення державної безпеки, наприклад, політичний, інформаційний, ресурсний тощо.

Висновки. Мету статті щодо визначення сутності теоретичних аспектів та прийняття державно-управлінських рішень досягнуто. В її межах отримано такі результати:

1. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо державного управління та прийняття державно-управлінських рішень, який засвідчив відсутність єдиної думки в учених із зазначеного актуального питання, яке потребує подальших досліджень і вдосконалення.

2. Запропоновано загальне визначення поняття «державно-управлінське рішення» як результат вибору суб'єктом управління найкращої альтернативи управлінського впливу на об'єкт управління, зокрема механізму його реалізації, спрямованого на досягнення цілей суб'єкта управління.

3. Визначено сутність механізмів державного управління щодо прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки, а саме: організаційного – у встановленні раціональної послідовності дій органів державного управління під час прийняття обґрунтованого рішення, структурно-функціонального – у визначенні оптимальної структури рішення відповідно до функцій і завдань органів управління щодо забезпечення державної безпеки, що спільно з іншими механізмами відіграють вагомий роль у забезпеченні прийняття обґрунтованого рішення органами державного управління як у повсякденній діяльності, так і в кризових умовах.

4. Виокремлено в узагальненому вигляді основні елементи державно-управлінського рішення, зокрема задум дій (спрямування зосередження основних зусиль, послідовність і способи досягнення мети дій за частковими завданнями, районами й термінами), завдання безпековим структурам, організація взаємодії між ними, організація управління та забезпечення їхніх дій у кризових умовах.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
2. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник / НАДУ. Київ, 2012. 544 с.
3. Коврига О.С. Процес прийняття управлінських рішень у публічному управлінні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управ-

ління». 2009. Т. 30 (69) № 4. С. 67–72.

4. Нікіфоренко В.С. Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері при- кордонної безпеки. Прикарпатський юридичний вісник : зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2018. Вип. 2 (23) Т. 3. С. 194–198.

5. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна ; НАДУ. Київ, 2010. 820 с.

6. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

7. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: Постанова КМУ від 14.03.2018 № 223. База даних «Законодавство України» / із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 456 від 23.02.2022.

8. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж : Наказ МВС України від 26.04.2018 № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z080118> Text.

References:

1. Bakumenko V.D. Formuvannja derzhavno-upravlins'kih rishen': Problemi teorii, metodologii, praktiki: monografija. Kiïv : Vid-vo UADU, 2000. 328 s.

2. Sitnik G.P. Derzhavne upravlinnja u sferi nacional'noï bezpeki (konceptual'ni ta organizacijno-pravovi zasadi): pidruchnik / NADU. Kiyv, 2012. 544 s.

3. Kovriga O.S. Proces prijnattja upravlins'kih rishen' u publicnomu upravlinni. Vcheni zapiski TNU imeni V.I. Vernads'kogo. Serija «Derzhavne upravlinnja». 2009. Т. 30 (69) № 4. С. 67–72.

4. Nikiforenko V.S. Osoblivosti prijnattja derzhavno-upravlins'kih rishen' u sferi pri- kordonnoï bezpeki. Prikarpats'kij juridichnij visnik : zb. nauk. pr. Odessa : Gel'vetika, 2018. Vip. 2 (23) Т. 3. С. 194–198.

5. Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnja / za red. Ju.V. Kovbasjuka, V.P. Troshhins'kogo, Ju.P. Surmina ; NADU. Kiïv, 2010. 820 s.

6. Polozhennja pro Derzhavnu sluzhbu Ukraïni z nadzvichajnih situacij : Postanova KМУ vid 16.12.2015 № 1052. Baza danih «Zakonodavstvo Ukrayni». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF> (data zvernennja: 06.05.2021).

7. Pro zatverdzhennja Planu reaguvannja na nadzvichajni situacii derzhavnogo rivnja: Postanova KМУ vid 14.03.2018 № 223. Baza danih «Zakonodavstvo Ukrayni» / iz zminami, vnesenimi zgidno z Postanovami KM № 456 vid 23.02.2022

8. Pro zatverdzhennja Statutu dij u nadzvichajnih situacijah organiv upravlinnja ta pidrozdiliv Operativno-rjatuval'noï sluzhbi civil'nogo zahistu ta Statutu dij organiv upravlinnja ta pidrozdiliv Operativno-rjatuval'noï sluzhbi civil'nogo zahistu pid chas gasinnja pozhezh : Nakaz MVS Ukraïni vid 26.04.2018 № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z080118> Text (data zvernennja: 06.05.2021).