

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS AS AN INSTRUMENT OF CONTROL IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню поняття державно-управлінських рішень як інструменту державного управління. В теорії та історії державного управління вагоме значення має своєчасно прийняте відповідне управлінське рішення. У статті досліджено відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади, розглянуто взаємозв'язок між державними органами, що здійснюють владні повноваження через прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Наведено визначення понять «державне управління», «управлінське рішення».

Державно-управлінське рішення у будь-якій сфері суспільного життя передбачає розробку концепції щодо вивчення питання, що підлягає вирішенню, прийняттю відповідного рішення та контролю за його виконанням. Саме своєчасно прийняте відповідне правильне управлінське рішення стає ключовим інструментом вирішення економічних та соціальних проблем суспільства.

Одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики є вивчення практики досліджень феноменології «управлінського рішення», проблематика якого різноманітна та неординарна. Звернуто увагу на те, що за останні двадцять років досягнуто помітний прогрес у розвитку теорії рішень, який дозволяє значно зблизити прескриптивні та дескриптивні теорії.

Наукова стаття розкриває важливість державно-управлінських рішень загалом та в регулюванні фінансової сфери зокрема. В умовах нестабільної та кризової ринкової економіки питання ефективних управлінських рішень та контролю за їх виконанням почали всебічно вивчатись та досліджуватись. Нині розробляються більш ефективні механізми та інструменти прийняття рішень та відповідного контролю за їх виконанням. У статті проаналізовані останні дослідження вітчизняних та зарубіжних авторів з проблематики державного управління. Здійснено також порівняльний аналіз визначених понять.

У статті проведено аналіз державно-управлінських рішень як інструменту контролю у фінансовій сфері в Україні, а також зроблено висновок щодо важливості ефективного державного управління та якісних державно-управлінських рішень. Однак є необхідність постійного вдосконалення та підвищення ефективності державного управління через призму прийнятих державно-управлінських рішень задля продовження вже розпочатих реформ у нашому суспільстві. У статті пропонуються рекомендації з удосконалення законодавства України щодо підвищення ефективності державного управління з точки зору запровадження та реалізації правильних управлінських рішень. **Ключові слова:** державне управління, управлінські рішення, процес управління, управ-

лінський контроль за виконанням рішень, управлінські рішення у фінансовій сфері.

The article is devoted to the study of concept of public administrative decisions as a tool of public administration. In the theory and history of public administration, a promptly taken appropriate administrative decision has a significant value. The article explores the relations in the sphere of executive bodies activity. The relationship between the state bodies executing their powers through the adoption of relevant state administrative decisions is reviewed. The definitions of "public administration" and "managerial decision" concepts are given.

The public administrative decision in any field of public life involves the concept development regarding the study of issue to be resolved, making the appropriate decision and control over its implementation. It is the promptly taken decision that becomes a key tool for solving the economic and social problems of society.

One of the priority tasks of modern state policy is a study of research practice of "managerial decision" phenomenology, the problematics of which is diverse and extraordinary. The attention is drawn to the fact that remarkable progress has been made in the development of decision theory over the past twenty years, which makes it possible to bring the prescriptive and descriptive theories closer together.

The scientific paper reveals the importance of public administrative decisions in general and, in particular, in the financial sphere regulation for the recent years. In an unstable and declining market economy, the issue of effective administrative decisions and control over their implementation began to be thoroughly studied and investigated. Nowadays more efficient mechanisms and instruments for its adoption and appropriate control of its implementation are developed. The article analyzes recent studies of national and foreign authors related to public administration issues. A comparative analysis of certain concepts is also carried out.

The article analyzes the state administrative decisions as a tool of control in the financial sphere of Ukraine. Also the conclusion is made regarding the importance of effective public administration and high-quality state administrative decisions. However, there is a need to constantly improve and increase the efficiency of public administration through the prism of public administration decisions to continue the reforms already underway in our society.

The article provides recommendations for improving the legislation of Ukraine related to raising the efficiency of public administration in terms of implementing the proper administrative decisions.

Key words: public administration, administrative decisions, management process, managerial control over the execution of decisions, managerial decisions in the financial sphere.

УДК 328:1

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-2>

Місюкевич Л.О.

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Управлінське рішення загалом та управлінське рішення в державному управлінні зокрема прийнято вважати актом соціального управління, який відбувається в конкретний момент суспільного розвитку і за певних соціальних умов та являється певним проектом соціальних змін з урахуванням об'єктивних законів розвитку системи, яка управляється.

Загалом державне управління має своєю сутністю управління процесами, які відбуваються в державі. Кожен управлінський процес передбачає прийняття державно-управлінського рішення. Зміст управлінського рішення як форми прояву волі суб'єкта управління по відношенню до об'єкту, яким він управляє, уособлюється у виявленні та забезпеченні задоволення суттєвих потреб та інтересів учасників процесу управління на ґрунті вибору з певної множини можливих варіантів їх поведінки такого, який більш за все відповідав би конкретній ситуації і цілям функціонування системи, яка управляється на даному етапі розвитку держави [4, с. 160].

Дослідження процесу прийняття державницько-управлінських рішень потребує вивчення усіх складників його структури, їх функцій та напрямів взаємодії із зовнішнім середовищем. Як відмічає О. Дегтяр, державно-управлінські рішення стають ланкою безпосередньої взаємодії органів публічної влади та суспільства. Складність і багатовекторність такої взаємодії вимагає застосування у процесі прийняття державно-управлінських рішень інформаційноємких та адаптивних аналітичних систем [6, с. 412].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сутність державного управління та управлінських рішень досліджувалась у наукових працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, А. Васильєва [1, с. 344].

У своїх роботах ці науковці здійснювали спроби з'ясувати зміст процедури прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління. Значний інтерес з боку дослідників Б. Лазарєва, О. Ларічева, Б. Литвака, С. Романюка, В. Судакова та інших викликає можливість упорядкувати механізми реалізації управлінських рішень у публічній сфері, вдосконалити системи їх інформаційно-аналітичного забезпечення, з'ясувати об'єктивні передумови та методологічні засади прийняття оптимальних управлінських рішень у сфері державного управління.

Мета статті. Досліджуючи чинне законодавство, наукові доробки, узагальнюючи

вітчизняний та зарубіжний досвід, необхідно виявити стан закономірності, тенденції та механізми державного управління з точки зору прийняття управлінських рішень.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На підставі проведеного аналізу чинного вітчизняного законодавства та крізь призму наукових праць зроблено спробу комплексно дослідити державне управління, механізми державного управління та роль державно-управлінських рішень як інструменту управлінського контролю в Україні. В статті також частково приділено увагу нормативно-правовій базі, яка є підставою для прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Аналіз технологій прийняття державно-управлінських рішень дозволяє отримати уявлення щодо їх еволюції, яка визначається такими тенденціями: зростанням складності прийняття рішень, збільшенням кількості критеріїв для оцінки альтернатив у діях та врахуванням їх взаємозалежності, зменшенням часу отримання інформації, підвищенням точності даних.

Можна вважати, що управлінські рішення є основою процесу державного управління. Управлінське рішення – результат вибору суб'єктом управління способу дій, спрямованих на вирішення поставленого завдання в наявній чи спроектованій ситуації.

Управлінське рішення походить від первинного поняття «рішення». Рішення лише тоді принесе користь, коли буде націлене на ефективне використання ресурсів організації і може бути нею реалізоване. Воно повинно прийматись особою, що має відповідні повноваження, і відповідати чинному законодавству. Прийняте рішення слід формулювати стисло та чітко для його однозначного розуміння. Своєчасно прийняте науково обґрунтоване рішення стимулює розвиток організації. Рішення слабке, прийняте передчасно або із запізненням, знижує результативність праці колективу та окремих виконавців.

Під час реалізації процесів прийняття державно-управлінських рішень виникають дві перспективні різноспрямовані тенденції:

– частина процесів реалізується шляхом використання змінних, які відображають особливості поведінки державних службовців у процесі прийняття рішень (наприклад, методи, які застосовують коефіцієнти оптимізму/песимізму в «теорії ігор»);

– процеси, що реалізуються за допомогою формалізації інтелектуальних операцій або врахування принципів особливостей виконання їх людиною. Така тенденція проявляється в методах вербального аналізу рішень.

В. Горбатенко наголошує, що управлінські рішення є центральним складником сфери державного управління. На механізм прийняття управлінських рішень впливає їх зв'язок із соціально-політичною, економічною, правовою, ідеологічною та іншими сторонами функціонування суспільства і держави [5, с. 152]

Підготовка та прийняття управлінського рішення є не тільки органічною частиною процесу управління, а й головним етапом циклу управління. Тому, якщо сутність управління розглядати як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт, яким управляють, то під сутністю управлінського рішення слід розуміти обґрунтування й формування змісту цього впливу.

Управлінське рішення – це, власне, відповіді на запитання, в які строки, з витратою яких зусиль і коштів, в якому порядку, за якого розподілу обов'язків, прав і відповідальності, за якої організації контролю, з якими результатами має здійснюватися управлінський вплив.

Характеристика сутності управлінського рішення дає можливість повніше уявити собі його роль і місце в процесі управління не тільки в масштабі окремого виробничого об'єкта, а й на вищих рівнях – на рівні регіону, галузі та країни загалом. Значення науково обґрунтованих управлінських рішень як засобу, що забезпечує ефективне функціонування й розвиток виробничих об'єктів, досягнення поточних і перспективних цілей на всіх рівнях управління, важко переоцінити.

Управлінські рішення дають змогу контролю за виконанням відповідних програм та завдань. Ефективне управлінське рішення є запорукою якісного їх виконання, а іноді й запорукою правомірності використання державних коштів. Будь-яке державно-управлінське рішення потребує достовірної та повноцінної інформації, на підставі якої воно приймається.

Управлінські рішення бувають технічними та управлінськими. Іноді складно провести межу між ними. Так, вибір альтернативи може диктуватись саме технічними факторами і не містить впливу соціального середовища. Відповідно, в такому разі йдеться про технічні рішення. Але в багатьох випадках застосовуються політичні, соціальні та інші впливи на певні процеси, що потребує керованого прийняття рішення. Тут йдеться про застосування управлінського рішення.

Особливістю управлінських рішень є їх соціальний характер. Це можна відзначити в діяльності органів державної влади, які функціонують за певним набором правил та закономірностей. Такі правила формуються з урахуванням специфіки організації та системи

її управління. Прийняття ефективних рішень передбачає глибоке розуміння їх особливостей, що пов'язані з предметом рішення, масштабом, умовами їх прийняття, які перетинаються з умовами та факторами функціонування органів державної влади [3, с. 81–94].

Враховуючи характер впливу управлінських рішень на ситуацію в державі, А. Пужаєв розробив класифікацію, де за ознакою дії визначається тип рішення. Дослідником виокремлено наступні типи рішення: за вагомістю (стратегічні, оперативні, тактичні); за рівнем централізації (централізовані, децентралізовані); за рівнем застосування (вищий, середній, низький); за ознакою функціональності (цільові, планові, організаційні, мотиваційні, облікові, контрольні, регулюючі, технологічні); за видом галузі функціонування (з основної діяльності, з персоналу, фінансові, економічні, політичні, адміністративні, щодо забезпечення діяльності); за структурою (добре структуровані, слабо структуровані, неструктуровані); за визначеністю (повна визначеність, неповна визначеність, повна невизначеність, ризик); за обґрунтованістю (інтуїтивні, засновані на судженнях, раціональні, аналітичні, логічні, імпульсивні, інертні); за критеріальністю (багатокритеріальні, однокритеріальні); за сферою застосування (загальні, ситуативні); за напрямом впливу (зовнішні, внутрішні); за масштабом (широкомасштабні, локальні, експериментальні); за новизною (інноваційні, формальні); за складністю (складні, прості); за глибиною (багаторівневі, однорівневі); за частотою (постійні, періодичні, випадкові); за особливостями застосування (програмовані, непрограмовані); за тривалістю використання (довготермінові, середньотермінові, короткотермінові); за кількістю учасників (колегіальні, колективні, групові, одноосібні); за відповідністю до засобу реалізації (письмові, усні, е-рішення); за наслідками (позитивні, нейтральні, негативні).

У державно-інформаційному просторі відокремлюють джерела, що містять управлінську інформацію, яка допомагає на формальних засадах здійснювати управлінське рішення: законодавчі та нормативні акти, звернення громадян, розпорядження центральних та місцевих органів публічного управління, обмеження, що виявляються в процесах державного або громадського контролю, антикризові рекомендації та регуляторні документи.

Головним і необхідним елементом під час розробки будь-якого управлінського рішення є прогнозування всіх можливих результатів, що своєю чергою вимагає більш якісної та розширеної інформації для прийняття якіс-

ного та результативного рішення. В сучасних реаліях прийняття управлінських рішень використовується експертний прогноз з використанням двох типів методів:

- диференційного – це оцінка якостей окремих складників прогнозу;
- інтегрального – це загальна оцінка якості на основі оцінки якості прогнозу за окремими категоріями та критеріями інформації.

Найбільш оптимальні управлінські рішення – це кращі рішення, які враховують всю наявну інформацію, всі ризики та передбачають можливі результати. На жаль, на практиці здебільшого сучасні керівники приймають рішення за принципом обмеженої раціональності, а не оптимальності.

Будь-який процес управління, в тому числі й управлінське рішення, починається з функції планування, що передбачає розробку цілей та визначення завдань, планів, програмування, а також функцію проектування з прив'язкою наявних ресурсів та інструментів до завдань, планів і програм.

Прийняття будь-якого управлінського рішення в процесі управління спрямоване на забезпечення досягнення визначених цілей. Визначення цілей є найважливішим етапом у процесі управління. Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає практичне виконання програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурними підрозділами та персоналом, а згодом і початок їх реалізації.

Далі йде функція мотивації під час прийняття управлінського рішення. Вона спрямована на підвищення ефективності процесу управління шляхом стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а також урахування найкращим чином розумових можливостей працівників.

Однією з найбільш важливих функцій під час прийняття управлінських рішень є функція контролю. Саме вона завершує процес управління. Функція контролю в управлінському процесі може мати кілька форм:

- адміністративну форму – перевірка строків виконання планів і завдань;
- фінансову – передбачає відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері;
- функціональну – перевірка повноти та якості виконання планів і завдань.

Важливе місце управлінське рішення займає у фінансовій сфері, оскільки воно є інструментом ефективного державного управління. Значну роль у прийнятті управлінських рішень у цій сфері виконує безпосередньо парламент

і, зокрема, реалізація його контрольної функції по відношенню до обігу бюджетних коштів у державі. Реалізація управлінського рішення у фінансовій сфері щодо реалізації парламентського контролю має формально-визначені ознаки. Це закріплено на законодавчому рівні.

Однак тут наявний ряд проблем. Так, сьогодні в Україні відсутній рамковий закон про якісний управлінський контроль, який би визначав базову структуру, суб'єктів та об'єкти контролю й повністю охоплював контроль у фінансово-господарській діяльності держави.

На цей час основним документом, що регулює порядок проведення державного фінансового контролю в Україні, є лише Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. №2939-ХІІ, яким визначено правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [8].

Норми цього документу є недосконалими, а також такими, що потребують значного поліпшення та доопрацювання. Відповідно, це спонукає до того, що часто управлінські рішення, прийняті на підставі зазначеного закону, є також недосконалими та неефективними.

Також слід зазначити, що державна здійснює своєрідний фінансовий контроль через уповноважені державні органи і завдяки Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік». Саме в ньому закладаються першочергові заходи контролю, визначаються суми витрат, суб'єкти отримання коштів та об'єкти, на які мають витратитися фінанси країни. Також рядом підзаконних нормативно-правових актів визначені методи та інструменти таких витрат. Також однією з таких форм контролю за виконанням управлінських рішень у фінансовій сфері є платформа системи «Прозоро», через яку здійснюється закупівля товарів та послуг за державні кошти. На жаль, це лише невелика краплина в морі необхідних ефективних законодавчих актів, які необхідно прийняти новоствореному парламенту для економічного розвитку нашої держави.

На цей час в Україні відсутні ефективні спеціалізовані закони у сфері державного управління, управлінських рішень та управлінського контролю. Основними проблемами залишаються такі:

- відсутність спеціалізованого законодавства;
- відсутність чіткої системи органів державного управлінського контролю у фінансовій сфері та механізмів їх взаємодії;
- нерегульованість питання щодо організації державного фінансового контролю у бюджетній сфері.

Наразі для ефективного державного управління та якісних управлінських рішень необхідно, по-перше, чітко визначити органи контролю та законодавчо закріпити їх задачі, права, сферу дії, по-друге, обґрунтувати порядок їх взаємодії під час виконання програм та нормативно-законодавчої бази, що своєю чергою допоможе удосконалити систему управлінського контролю загалом.

Ефективне управлінське рішення є результатом відданого, позитивного, а головне, відповідального ставлення до справи. Чинник участі людини в процесі управління, зокрема під час прийняття рішень, завжди супроводжується ступенем імовірності, а відповідно, й рівнем ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення визначених цілей будь-якої організації.

Управлінські рішення спрямовують, мобілізують, узгоджують, координують, а також стимулюють дії державних органів та персоналу організацій, які належать до сфери їх управління. За кожним управлінським рішенням стоять конституційні права, інтереси, потреби та долі громадян країни.

Досліджуючи ефективність та своєчасність державно-управлінських рішень можна дійти висновку, що вони на цей час є неефективними та малорезультативними. Наша країна рухається шляхом економічних реформ, впровадження нових програм, міжнародних стандартів та боротьби з корупцією.

Результат цих реформ має низьку ефективність, адже державно-управлінські рішення, які схвалюються для реалізації цих реформ, є неефективними та приймаються із запізненням. Наявний також низький рівень контролю за виконанням управлінських рішень та законів, особливо в сфері боротьби з корупцією. Тобто теперішній рівень корупції в країні підбиває довіру як до керівництва держави, так і до прийнятих її органами управлінських рішень. Відсутній результат контролю, тобто настання відповідальності за невиконання управлінських рішень та чинного законодавства.

Кожне управлінське рішення повинно стати результатом розумової праці, політичної свідомості та волі керівників, на яких покладається відповідальність прийняття таких рішень. Управлінські рішення стають важливим критерієм і показником їхніх керівних здібностей, професіоналізму та компетентності.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

На нашу думку, саме розробка нових ефективних законопроектів та закріплення в них нових вимог до управлінських рішень на законодав-

чому рівні призведе до позитивного розвитку економіки України.

Державне управління через прийняті управлінські рішення потребує подальшого дослідження з огляду на позитивні результати та досвід з часів отримання країною незалежності. Реформування системи державного управління через призму ефективних управлінських рішень дозволило б державі більш ефективно розвиватися, підняти рівень економіки, підвищити виробництво тощо.

Нашій країні потрібні не лише нові законопроекти, але й нові підходи в розумінні важливості та ефективності державно-управлінських рішень. Кожен громадянин та службовець повинні зрозуміти та усвідомити, що саме від їх рішення залежить подальший розвиток нашої країни. Саме тому ці рішення повинні бути правомірними, ефективними, своєчасними, результативними, а головне – відповідальними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посібник. В. Д. Бакуменко. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.02 Конституційне право. Харків. 2004. 20 с.
3. Воронов О.І. Управлінські рішення в процесі стратегічного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 17. С. 81–94. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-17.pdf>.
4. Васильев А.С. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно-правовые проблемы. Одесса. АО БАХВА. 1997. 160 с.
5. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування : навч. посібник. Київ. МАУП. 2005. 152с.
6. Дегтяр О.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади / Теорія і практика державного управління : зб. наук. пр. Харків. ХарPI НАДУ «Магістр». 2013. 412с.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: від 26.01.1993 р. №2939-XII. Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-13>.
9. Конституція України: офіц. текст. Київ : КМ. 2013. 96 с.
10. Олейников Д.П. Определение тенденций развития методов принятия решений. Д.П. Олейников, Л.Н. Бутенко, С.П. Олейников. *Фундаментальные исследования*. 2013. № 1–3. С. 727–730.