

А. В. Дергач,
аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДСТАВИ ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ РІШЕНЬ В УПРАВЛІННІ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

A. Dergach,
graduate student of the Department of National Economy and Economic Policy,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

THE THEORETICAL BASIS OF THE ACCEPTANCE OF EFFECTIVE DECISIONS ARE IN ADMINISTRATION MIGRATORY PROCESSES

Проведено критичний аналіз теоретичних підходів до визначення сутності прийняття ефективних рішень в управлінні міграційними процесами. Уточнено напрями трансформації основних параметрів міграційних процесів під впливом глобалізації.

The walkthrough of the theoretical going is conducted near determination of essence of acceptance of effective decisions in a management migratory processes. Directions of transformation of basic parameters of migratory processes are specified under act of globalization.

Ключові слова: державне управління, ефективність, міграція, міграційний процес, глобалізація.
Key words: public administration, efficiency, migration, migratory process, globalization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним з пріоритетних завдань розвитку збалансованої державної, включаючи й міграційну, політики України є формування і прийняття ефективних управлінських рішень. Це завдання за ієрархією належить до найвищого рівня. Для його виконання особливої актуальності набуває розроблення заходів, спрямованих на формування дієвих механізмів реалізації пріоритетів системи державної влади і державного управління. Серед таких пріоритетів слід зазначити вдосконалення процедур підготовки управлінських рішень, посилення державної підтримки реалізації управлінських рішень, удосконалення політики інтеграції науки управління та мистецтва управління, формування мотиваційного механізму та механізму відповідальності (майнової, адміністративної, кримінальної) за неефективні управлінські рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що міграційна політика у різних аспектах (безпековий, політичний, етнополітичний, економіко-фінансовий, соціальний тощо) є об'єктом дослідження багатьох учених. Проведен-

ний аналіз публікацій та наукових досліджень, присвячених питанням сучасних міграційних процесів як вітчизняних, так і зарубіжних вчених та фахівців свідчить про комплексний (синтетичний) характер даної проблеми, оскільки її різні аспекти вивчаються в роботах економістів, демографів, правознавців, філософів, соціологів, політологів, психологів та представників інших наук.

Оцінюючи в цілому ступінь розробленості зазначеної управлінської проблеми, слід сказати, що дослідження питань внутрішньої і міжнародної міграції, є предметом наукових студій як зарубіжних (Г. Вітковська, Ж. Зайончковська, Г. Глущенко, Г. Гончаренко, Г. Гриценко, С. Рязанцев, А. Топілін та інші), так і вітчизняних дослідників (А. Гайдуцький, А. Загробська, Е. Лібанова, О. Малиновська, Г. Манцуров, В. Новік, М. Романюк, С. Пирожков, О. Пісун, О. Позняк, О. Хомра, С. Чехович тощо).

Разом з тим, не можна не визнати, що теоретичні питання удосконалення механізмів щодо прийняття ефективних рішень у державному управлінні міграційними процесами в умовах змін, залишаються малодослідженими.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення теоретичних підстав для прийняття ефективних управлінських рішень та уточнення змісту і сутнісних характеристик міграційного процесу в умовах посилення глобалізації світового господарства.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управління завжди здійснюється з метою досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття і виконання численних рішень.

Вироблення рішення — це творчий процес вибору однієї або декількох альтернатив із множини можливих варіантів дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Воно є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроєктованій ситуації.

Вироблення управлінського рішення — творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі цілі, програми і способів діяльності з її досягнення або у зміні цілі. У широкому значенні управлінське рішення розглядається як акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління.

Головною особливістю управлінських рішень є те, що їх приймають для забезпечення безперерйного функціонування об'єкта управління. Тому призначення, принципи та методи підготовки й прийняття управлінських рішень, вимоги до них, їхній зміст принципово відрізняються від рішень іншого характеру.

Потреба в прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління, координація і регулювання відносин з іншими органами управління) і внутрішніми (відхилення від заданих параметрів діяльності, виникнення резервів, порушення дисципліни, заохочення працівників тощо). Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої цілі.

Теорією управлінських рішень сформульовано основні поняття щодо характеристики таких рішень, обґрунтовано теоретичні положення, методологію й організацію підготовки та прийняття рішень. Управлінські рішення не можна розглядати як довільну дію. Передумовою підготовки та прийняття управлінського рішення завжди є наявність проблеми, тобто встановлення невідповідності між фактичним і бажаним станом діяльності виробничого, комерційного чи іншого об'єкта, невідповідності, яка перешкоджає ефективному функціонуванню, а також розвитку об'єкта. Потреба в прийнятті рішення постає тоді, коли є кілька можливих варіантів, з яких треба вибрати найприйнятніший. Вибір відповідного варіанта рішення здійснюється з урахуванням системи критеріїв та з дотриманням заздалегідь установленого порядку на базі науково обґрунтованих принципів.

Для підготовки та прийняття ефективного управлінського рішення необхідно своєчасно одержати вичерпну інформацію про внутрішні й зовнішні умови діяльності об'єкта управління. Оскільки комплекс цих умов практично ніколи не буває однаковим, зміст конкретних рішень навіть за управлінням тим самим об'єктом, як правило, буває різним. Проте загальні принципи та вимоги до рішень можуть і мусять бути незмінними протягом певного часу (як правило, до зміни конкретних економічних умов).

Важлива роль належить якості рішення, яка виражається через його економічність та своєчасність. Економічність рішення характеризується ефективністю використання залучених в обіг трудових, матеріальних, фінансових та інших

ресурсів виробництва, а своєчасність — співвідношенням між часом виникнення проблеми та часом прийняття рішення. Якість управлінського рішення визначає кінцеві результати управління [4, с. 291].

За значущістю та часовими параметрами управлінські рішення поділяються на поточні, які приймають для вирішення проблем, що виникають безпосередньо в процесі виробництва, і стратегічні, котрі мають на меті вирішення перспективних проблем.

Управлінське рішення — це творчий процес мислення суб'єкта управління, в результаті якого визначається, які заходи треба здійснити в даній фактичній виробничій ситуації або в ситуації, що передбачається, для розв'язання певної проблеми й одержання бажаного результату.

У спеціальній літературі з теорії управління можна знайти різне трактування поняття "управлінське рішення": його визначають або як соціальний акт, або як частину управлінського процесу, або як засіб впливу управлінської системи на ту, якою управляють. Отже, однозначного поняття управлінського рішення ще не сформульовано [2, с. 28—30; 3, с. 19; 65, с. 57].

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 сил 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 економіки країни в цілому. 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.

У процесі розробки та прийняття управлінських рішень слід урахувувати також необхідність дотримання загальних принципів управління. Найважливіші з них такі:

1. Оптимальний розподіл функціональних обов'язків працівників апарату управління.
2. Рациональне делегування повноважень і відповідальності.
3. Єдиноначальність та колегіальність управління.
4. Конкретність та індивідуальність відповідальності.
5. Оперативність керівництва.
6. Ефективність управління.
7. Науковий характер управління [8, с. 67—70].

Слід особливо наголосити на оперативності керівництва за сучасних умов. Економічний аналіз діяльності підприємства народжувався як аналіз офіційної звітності, причому починався він з аналізу балансу підприємства. Результатом такого аналізу була аналітична записка. У міру зростання обсягів виробництва і прискорення динаміки всіх суспільних процесів усе більше зростала потреба в оперативних рішеннях.

Відповідно до загальних принципів управління управлінське рішення має відповідати певним вимогам, а саме бути:

— науково обґрунтованим, тобто формуватися з урахуванням об'єктивних закономірностей — тих технологічних, економічних, організаційних особливостей об'єкта, вплив на діяльність якого справлятиме рішення;

— цілеспрямованим, тобто точно відповідати цілям, які поставлені перед об'єктом управління або перед його окремим підрозділом;

— кількісно та якісно визначеним, тобто обов'язково містити конкретні кількісні показники і математичні розрахунки щодо результатів здійснення рішення, а також детальний якісний опис тих його аспектів, які не можуть бути виражені кількісно;

— правомірним, тобто не суперечити чинним законам, відомчим наказам, нормам, стандартам, інструкціям та іншим нормативним документам;

— оптимальним, тобто забезпечувати такий варіант рішення, який би відповідав економічному критерію ефективності — одержанню максимальних результатів з найменшими витратами за дотримання всіх інших аспектів управлінського процесу;

— своєчасним, тобто вкладатися в заздалегідь визначені строки підготовки, доведення рішень до конкретних виконавців та контролю їх виконання;

— комплексним, тобто враховувати всі аспекти управління;

— гнучким, тобто негайно реагувати на зміни кон'юнктури, економічного оточення;

— повністю оформленим, тобто містити вичерпні визначення конкретних способів здійснення завдання, потрібних ресурсів, строків виконання, складу виконавців, порядку їхньої взаємодії, правомірності документів [5, с. 11—13].

Дотримання всіх вимог, які ставляться до управлінських рішень, є необхідним для забезпечення їхньої конкретності, належної інформативності, а також для чіткого розподілу обов'язків щодо їх виконання. Якщо управлінське рішення відповідає вимогам, тоді забезпечується можливість його виконання та здійснення цілей управління об'єктом.

В основі процесу міграції лежить ряд об'єктивних факторів, серед яких важливе місце займає зростаюче, під впливом науково-технічної революції, поглиблення міжнародного поділу праці, яке засноване на міжнародній спеціалізації та кооперуванні виробництва, що збільшує рухливість капіталу, технологій, інформації, а також впливає на динаміку створення міжнародних форм виробництва на підприємствах, розташованих в різних країнах світу.

Регулювання та контроль міграційних процесів, розробка ефективних практичних рекомендацій, прийняття конкретних управлінських рішень неможливе без повноцінної наукової експертизи. Управління повинне ґрунтуватися на знанні внутрішніх закономірностей, що визначають генезу, становлення і динаміку розвитку міграційних процесів.

Сучасна Україна не залишається осторонь від цього загальносвітового процесу. Демократичні зміни і політика відкритого суспільства істотним чином вплинули на збільшення зовнішнього міграційного обороту країни, перетворивши її на активного учасника міжнародного ринку робочої сили. Відсутність необхідного досвіду диктувало необхідність вивчення реалій світової міграції та знаходження наукових пояснень її закономірностей.

Хоча вітчизняною наукою накопичено певний досвід вивчення міграцій, більша частина його надбань не була використана (застосовна) сформованими державними структурами.

Істотно еволюціонують і соціальні механізми міграції. Якщо на початку і в середині минулого сторіччя переселення людей з країни в країну значною мірою визначалися їх індивідуальною мотивацією пошуку кращих умов життя і вимірювалися сотнями тисяч мігрантів, то в останні десятиліття міграція стала одним з проявів глобалізації: являє собою багатомільйонні переміщення робочої сили, політичних, етнічних, екологічних та інших переселенців і біженців, багатомільярдні потоки міграції фінансового капіталу.

Формаційні зміни економічних основ розвитку суспільства, перехід до ринкової моделі економіки спровокував інтенсивний розвиток раніше нехарактерних видів міграції — тимчасової трудової, комерційної (човникової), вільної імміграції та еміграції, а також незаконної і кримінальної міграції.

Ефективне управління міграційними процесами актуальне у зв'язку з їх впливом на безпекову ситуацію в Україні, на політичну, соціальну, економічну, етнополітичну, культурно-ментальну ситуацію.

Складність управління міграційними процесами обумовлена величезною кількістю надуманих догм і стереотипів, які, як правило, нічого дотичного не мають до справи ефективного управління державою.

Державне управління міграціями як соціально-економічним процесом має, на наш погляд, ряд особливостей, оскільки тут може мати місце розбіжність цілей і завдань держави і особистісних інтересів та установок. Тобто, управління передбачає не лише знання конкретної економічної або політичної ситуації, а й знання всієї гами інтересів людей, уміння своєчасно адаптувати ті чи інші теоретико-світоглядні уявлення до мінливої ситуації, підпорядковувати індивідуальні егоїстичні настрої (установки) сталим історичним, культурним та духовним традиціям.

Міграційні процеси та їх наслідки впливають на весь спектр міждержавних відносин між країнами західної і східної півкулі, потребуючи осмислення змін геополітичної ситуації, що формується в сучасних умовах. Тому міграційна політика є складовою частиною зовнішньої і внутрішньої політики України, а її реалізація — одним із пріоритетних завдань держави.

У зв'язку з цим особливо актуальним видається критичний аналіз нормативно-правової бази з питань міграції країн Європейської Співдружності і України, тим більше що остання зіткнулася з проблемою формування міграційної законодавства, адекватного новим умовам і відповідного нормам міжнародного права, що забезпечує гармонійне включення українського простору в систему міжнародних міграцій.

На нинішньому етапі (2015 р.) заходи, що приймаються для регулювання міграційних процесів на різних рівнях державного управління, часто не приносять належного результату, оскільки проводяться без серйозних концептуальних розробок, без комплексного врахування всіх чинників, задіяних у цій сфері. Звідси об'єктивна потреба постійного моніторингу міграційної ситуації, узагальнення результатів і коригування діяльності державних органів та громадських об'єднань. Вивчення світового та вітчизняного досвіду регулювання міграції, виявлення умов, тенденцій та суперечностей розвитку міграційної ситуації, чинників її оптимізації має особливий політичний, ідеологічний, науковий і практичний інтерес для успішної реалізації міграційної політики сучасної України, для стабілізації етнополітичної ситуації у трансграничному регіоні.

У сучасних умовах не зовсім сприятлива ситуація спостерігається і у внутрішній міграції. У ній домінує тенденція відтоку населення із східних областей, Криму в центральні і західні області України, в країни ЄС та Російської Федерації. В інтересах українського суспільства, тобто для досягнення економічного і соціального прогресу в країні, бажано цілеспрямовано здійснювати перерозподіл працездатних українців з місцевостей, що характеризуються відносним надлишком трудових ресурсів і високою щільністю населення, в малозаселені регіони і поселення з метою подолання в них економічної депресії та попередження соціальної деградації.

Недостатнє наукове осмислення впливу міграційних процесів на українське суспільство, а також вади в адміністративному та соціальному управлінні ними вкупі з

іншими обставинами обумовлює ряд несприятливих наслідків.

Однак значною мірою міграційні процеси в Україні носять стихійний характер з непередбачуваними наслідками. Наявність, з одного боку, значної маси зовнішніх мігрантів не сприяє вирішенню певних проблем, скажімо, у машинобудуванні чи сільському господарстві, а, з іншого боку, мігранти поглиблюють проблеми "тіньової" економіки, безробіття, соціальної напруженості, відтоку грошей за кордон, етнічних конфліктів тощо.

До того ж Україна явно програє в міжнародній конкуренції з іншими розвиненими країнами у справі залучення і використання кваліфікованих трудових ресурсів. У міграційних процесах теж спостерігаються несприятливі якісні зміни, що виражаються, в так званому "витоку умів" за кордон. Виїзд з нашої країни вчених і фахівців високої кваліфікації на постійне місце проживання до США, Канади, країн Східної і Західної Європи і навіть до РФ та інших держав сприяє посиленню загроз економічній та науково-технічній безпеці України.

ВИСНОВКИ

Визначаючи міграцію як складний процес, значення комплексного вивчення та ефективного регулювання якого в умовах посилення процесів світової глобалізації прискорено зростає, а плата за позитивне прийняття управлінського рішення непомірно збільшується.

Необхідність переходу від моделі управління міграцією, заснованою на соціальній допомозі, експлуатації наданих соціальних пільг інших країн до моделі управління міграцією, що ґрунтується на самостійному вирішенні власних проблем, у тому числі проблем компенсації іммігрантами соціальних пільг, автоматично одержуваних у країнах, що приймають їх, стає очевидною.

Потрібно розробити і впровадити програму ("на упередження") формування міжнародних міграційних потоків на прозорих і обґрунтованих засадах, основу основ якої становить поступова відмова від підтримки мігрантів-утриманців і перехід до стимулювання потоків економічно незалежних мігрантів, що міняють країни постійного проживання не з міркувань особистої вигоди, а з інших, переважно об'єктивно обумовлених мотивів, які є вигідним як країнам-донорам, так і країнам, які приймають мігрантів.

Таку програму як складову управління міграційними процесами ми вважаємо ефективною, а механізм реалізації — компенсаційним, що забезпечує перспективи розвитку міграційних процесів на розширеній основі, а методи її розробки та ведення — комплексними, що припускають спільне вивчення всіх складових міграції і насамперед основоположних складових — міграції населення, робочої сили і капіталу.

Залишається актуально важливим формування в Україні ефективних механізмів державного впливу на міграційну ситуацію відповідно до її перехідного стану. Показано, що в умовах перехідного суспільства, коли існує велика невизначеність інститутів і цінностей, позитивний розвиток міграційної ситуації в цілому, а тим більше стримання відтоку інтелектуального ресурсу та залучення в країну освічених і професійно кваліфікованих мігрантів вельми складно. Крім цього, кризові умови функціонування українського суспільства (територіальні анексії, воєнні дії, газові, продуктові війни, спроквола реалізація реформаційних програм), що обумовлюють його анемію (порушення нормативного регулювання через хиткість норм і небажання громадян їх виконувати) утруднене соціальне сприйняття розробки сучасних механізмів державного управління з критичною їх адаптацією до потреб ЄС. Це пов'язано зі значним ступенем розходження між нормами, ролями, статусами, цінностями та інституційними по-

рядками, які є найважливішими соціальними регуляторами життєдіяльності.

Література:

1. Антонюк О.В. Концептуальні підходи до формування міграційної політики в Україні. — К.: Віче, 2006. — 672 с.
2. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи / В. Авер'янов // Людина і влада. — 2000. — № 3—4. — С. 28—30.
3. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: зарубіжний досвід та пропозиції для України / Авт.-уклад. В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
4. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: курс лекцій / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
5. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішний. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.
6. Гайдуцький А.П. Міграційний капітал: теорія, методологія, практика / А.П. Гайдуцький. — К.: ТОВ "Інфосистем", 2010. — 446 с.
7. Дергач А.В. Проблеми державного регулювання міграційних процесів в Україні / А.В. Дергач // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: матер. Міжнар. наук.-практ. конфер. (Київ, 12 квіт. 2013 р.): за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка, Т.В. Іванової. — К.: Видавн.-поліграф. центр Академії муніципального управління, у 2-х частинах, Ч. 2. — 2013. — С. 187—189.
8. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — С. 67—70.

References:

1. Antoniuk, O.V. (2006), *Kontseptual'ni pidkhody do formuvannia mihratsijnoi polityky v Ukraini* [Conceptual approaches to formation of migration policy in Ukraine], Viche, Kyiv, Ukraine.
 2. Aver'ianov, V. (2000), "How to provide management services: Man and executive power in the context of administrative reform", *Liudyna i vlada*, vol. 3—4, pp. 28—30.
 3. Tymoschuk, V.P. (2003), *Administratyvni protsedury ta administratyvni posluhy: zarubizhnyj dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy* [Administrative procedures and administrative services: international experience and proposals for Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.
 4. Atamanchuk, G.V. (1997), *Teorija gosudarstvennogo upravlenija* [The theory of governance], Jurid. lit., Moscow, Russia.
 5. Bakumenko, V.D. (2003), *Teoretychni ta orhanizatsijni zasady derzhavnoho upravlinnia* [The theoretical and organizational principles of public administration], Milenium, Kyiv, Ukraine.
 6. Hajduts'kyj, A.P. (2010), *Mihratsijnyj kapital: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Migratory capital: theory, methodology, practice], TOV "Infosystem", Kyiv, Ukraine.
 7. Derhach, A.V. (2013), "Problems of state regulation of migration processes in Ukraine", *Innovatsijni pidkhody ta mekhanizmy derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia* [Innovative approaches and mechanisms of state and municipal management], *Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia* [International scientific and practical conference], Kyiv, Ukraine, 12 April 2013, pp. 187—189.
 8. Nyzhnyk, N.R. (1998), *Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [System approach to the organization of public administration], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 12.10.2015 р.*