

Лекція 6. ПІДГОТОВКА ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

6.1 Державно-управлінські рішення в системі державного управління

Процес становлення державності в Україні набув сталого й безповоротного характеру. У зв'язку із цим, усе більша увага приділяється питанням розвитку науки і практики управління суспільними системами й процесами, насамперед розробленню та впровадженню нових ідей і підходів, спрямованих на підвищення ефективності державно-управлінської діяльності. Підтвердженням цього є перехід до стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни, посилення роботи з підвищення якості й систематизації правотворчої діяльності, а також увага, що останніми роками приділяється аналізу політики.

Проте, в Україні ще приймаються управлінські рішення державного рівня, яким бракує необхідної системності та обгрунтованості, що найбільш суттєво виявляється при розробці політики та в законотворчості. Сьогодні основна причина цього – в елементах політичної нестабільності у країні. Але й не тільки у них. Причина цього у відсутності достатніх ресурсів, недосконалої системи управління, невідповідності частини управлінських кадрів, слабкому використанні досягнень сучасної науки управління [1].

Підвищення ефективності державного управління пов'язується з удосконаленням існуючих і розробленням нових методів та процедур прийняття й реалізації управлінських рішень, застосуванням сучасних засобів їх підтримки. Теорія прийняття рішень сформувалася протягом кількох десятиків років досліджень у сфері науки управління й охоплює різні напрями, підходи, концепції та ідеї. Отримані при цьому теоретичні та методологічні напрацювання не втратили своєї актуальності й використовуються на практиці та в наукових дослідженнях як сучасного менеджменту, так і державного управління.

Водночас проблема вдосконалення підготовки й прийняття управлінських рішень залишається однією з найактуальніших. Головними її особливостями є численність і неоднорідність управлінських циклів, ситуацій, суб'єктів та об'єктів управління, різноманітних зв'язків між ними, здебільшого неможливість однозначного визначення критеріїв їх ефективності, а також динаміка змін зазначених факторів у процесах розвитку [2].

Державно-управлінські рішення характеризуються спрямованістю на вирішення проблем державного рівня, належністю до державно-управлінських відносин, прийняттям вищими або центральними органами державної влади, оформленням у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів або організаційно-розпорядчих рішень, формуванням на їх основі державно-управлінських впливів, обов'язковістю виконання всіма зазначеними в них органами державної влади, підприємствами, організаціями, установами та особами, першочерговістю забезпечення необхідними державними ресурсами.

За *характером цілей* рішення, які приймаються, можуть бути: стратегічні, тактичні, оперативні.

За *функціональним змістом*, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяються на: планові рішення, організаційні, технологічні, прогнозуючі.

За *рівнями ієрархії систем управління* розрізняють управлінські рішення: на рівні великих систем; на рівні підсистем; на рівні окремих елементів системи.

Залежно від *характеру організації розробки рішень* виділяють: одноособові, колегіальні, колективні.

За *причинами виникнення* управлінські рішення поділяють на:

- ситуаційні, пов'язані з характером обставин, що виникають;
- рішення, що виникають за приписом (розпорядженням) вищестоящих органів;
- програмні, пов'язані із включенням даного об'єкта управління в певну структуру програмно-цільових відносин, заходів;
- ініціативні, пов'язані з виявленням ініціативи системи, наприклад, у сфері виробництва товарів, послуг, посередницької діяльності;
- епізодичні й періодичні, що впливають із періодичності відтворювальних процесів у системі.

Залежно від *методів розробки* управлінські рішення бувають:

- графічні, з використанням графоаналітичних підходів (сіткових моделей і методів, стрічкових графіків, структурних схем);
- математичні, які передбачають формалізацію уявлень, відносин, пропорцій, термінів, подій, ресурсів;
- евристичні, пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розробки сценаріїв, ситуаційних моделей.

За *організаційним оформленням* управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, що однозначно задають подальший шлях їх втілення;
- орієнтовні, що визначають напрямок розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування і розвитку системи;
- нормативні, що задають параметри протікання процесів у системі.

До *чинників, які визначають якість, результативність і ефективність управлінських рішень* належать:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям і реалізацією управлінського рішення;
- чітке формулювання цілі – для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти й зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на основі якої приймається рішення;
- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;

- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розробки й реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [3].

6.2 Організаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень

Особливістю системи державного управління є масштабність і значущість рішень, які стосуються широких верств населення. Вони приймаються в умовах обмежених часових і фінансових ресурсів, невизначеності, інформаційної асиметрії. Прийняття необгрунтованих рішень у державному управлінні може призвести до негативних наслідків. В Україні проблема підвищення якості державно-управлінських рішень (далі – ДУПР) є особливо актуальною. Це зумовлено процесами формування відкритого громадянського суспільства, які супроводжуються глибокими трансформаціями й потребують дієвого аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації науково обгрунтованих ДУПР. Основними складовими компонентами цього механізму є його інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення, від якості яких залежить ефективність не лише управлінських рішень, а й державного управління в цілому, оскільки цей вид діяльності є перманентним процесом прийняття стратегічних, оперативних і тактичних рішень.

Наукове забезпечення даного процесу передбачає синтез міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплексний науковий підхід до побудови ефективної системи аналітично-організаційного забезпечення прийняття і реалізації ДУПР. Такий підхід передбачає проведення широкого кола досліджень, передусім упровадження математичних методів у теорію та практику державного управління. Їхнє цілеспрямоване використання в системному дослідженні суспільних процесів має понад півстолітню історію. За цей час розроблено та запропоновано численні методи та моделі дослідження функціонування різних складових соціальних систем. Але часто дослідження прикладних завдань управління з використанням методів математичного моделювання завершуються лише розробкою вербальної моделі чи її математичною формалізацією, а не висновками щодо прийняття відповідного управлінського рішення, а результати системних досліджень багатопланових процесів суспільного розвитку не пов'язані з конкретними ДУПР. Таким чином, побудова аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації цих рішень є актуальною науковою проблемою.

Залежно від характеру умов, за яких приймаються рішення, вони поділяються на три групи:

- 1) рішення, що приймаються за умов визначеності (тобто результат кожної дії відомий);
- 2) рішення, що приймаються за умов часткової визначеності (кожна дія приводить до одного з можливих випадкових результатів, причому кожен з них має відому ймовірність);
- 3) рішення, що приймаються за умов невизначеності (наслідком тієї чи іншої дії є множина випадкових результатів, але ймовірність цих результатів невідома) [7].

Існує декілька відправних точок, імпульсів для розробки і прийняття ДУПР. По-перше, норми законодавчих та інших актів, якими делегуються державним установам і їх посадовим особам повноваження щодо прийняття окремих рішень у певний час (рішення у сфері планування, фінансування, розподілу державних ресурсів, охорони громадського порядку і т. ін). По-друге, звернення громадян щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав. По-третє, директивні настанови вищих органів, що зобов'язують відповідні органи приймати рішення на виконання чи розвиток їхніх актів. По-четверте, факти, виявлені у процесі контролю та виконання рішень вищих органів і своїх власних, що потребують уточнення, оцінки, генералізації нового управлінського впливу. І, по-п'яте, проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують для їх розв'язання оперативного втручання державних органів і їхніх посадових осіб – ці імпульси діють у зоні компетенції державних органів і посадових осіб, безпосередньо залежать від їхніх бажань, ініціативи, волі, зацікавленості, у силу чого вони заслуговують на особливу увагу.

Проблемна ситуація виникає у випадку відхилення від заданих параметрів діяльності керованих об'єктів чи підлеглих керуючих компонентів (органів, посадових осіб, учасників управлінських процесів). Тоді виникають сумніви щодо можливості досягнення поставлених цілей, особливо коли мова йде про взаємозалежну, кооперовану діяльність. Саме тому виникає об'єктивна необхідність у зміні заданих раніше цілей і параметрів діяльності. Проблемна ситуація породжується діалектикою життя, неузгодженістю між стабільністю і мінливістю, старим і новим. Важливо правильно визначити зміст проблеми, обставини і причини, що її зумовлюють, глибинне і суспільне значення, джерела і фактори позитивного розв'язання. В інформаційному відношенні проблемна ситуація спирається (чи повинна спиратися) на первинні, фактологічні відомості і дані, оскільки кожен рівень обробки інформації суб'єктивно змінює її і передає у більш узагальненому вигляді, в результаті чого проблемна ситуація при ухваленні управлінського рішення сприймається дещо іншою, ніж вона є насправді. Взагалі, вирішення проблемної ситуації потребує гранично точної, своєчасної і повної первинної інформації.

Проблема, що розглядається, пов'язана із забезпеченням інформаційного рівня управлінських рішень, визначенням актуальності, достатності й адекватності інформації, необхідної для ухвалення рішення. Актуальність означає, що інформація має бути «свіжою» і відповідати сучасним проблемам. Достатність свідчить, що інформацію виокремлено стосовно блоку системно пов'язаних питань, вона вичерпно

розкриває предмет дослідження, вказує на рушійні пружини явища і зовнішні детермінанти, характеризує процес у цілому, визначає передумови прогнозування і моделювання можливих нових станів даного процесу. Особливою вимогою є адекватність інформації, тому що будь-які її перекручення на попередньому етапі переносяться потім в управлінське рішення, викривляють передумови (констатацію фактів, подій) і управлінський вплив. Тому пошук і обробку підготовчої інформації варто розглядати як безпосередню і визначальну умову забезпечення належного інформаційного рівня управлінських рішень [6].

Одержання підготовчої (попередньої) інформації потребує зосередження зусиль на пошуку, аналізі й оцінці практичної інформації, тобто такої, що відображає і характеризує реальні, життєві процеси, котрі виступають предметом передбачуваного (підготовленого) рішення. Це, безперечно, основна частина інформації, що визначає зміст рішення і відомими своїми елементами входить до його структури.

Але щоб рішення відповідало сучасним вимогам, такої інформації для підготовчого етапу буває недостатньо. Необхідне залучення наукової інформації, котра стосується процесу дослідження, щоб розглядати його не лише за результатами і параметрами власного функціонування, але й з теоретичних позицій.

Велике значення має участь в інформаційній підготовчій роботі керівних кадрів.

Завершальним результатом підготовчої інформаційної роботи виступає управлінське рішення. Тому питання його інформаційного змісту є в державному управлінні одним із головних.

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, має бути аналітичним документом з певного питання, яке необхідно розглядати, тобто давати управлінську оцінку стану справ і визначати напрямки й засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни.

Забезпечення повноти інформації в рішенні з конкретного питання, особливо в частині резолютивній (накреслює мету, що організує), є одним з дієвих засобів підвищення раціональності державного управління.

Проблема інформаційного забезпечення ДУПР не завершується прийняттям інформаційно насичених актів; вона має «прохід» і в етап їхньої реалізації, оскільки безпосередньо його визначає. Тут варто виділити наступні моменти.

1. Забезпечення швидкості передачі інформації, що викладена в ДУПР, та забезпечення її ідентичності.
2. Розуміння, коментування інформації, що виражена у відповідному ДУПР.
3. Організація зворотних інформаційних зв'язків, оперативного інформаційного контролю, що дозволяють вчасно й об'єктивно знати про те, як пройшла передача інформації, як вона збереглася і розуміється, як сприйнята, засвоєна і прийнята до виконання [7].

Дієвості аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації ДУПР можна досягти за умов зростання гнучкості системи державного управління, готовності її до змін як на стадії розробки стратегії, так і на стадії її реалізації. Науково обгрунтовані ДУПР і успішний процес їхньої реалізації є необхідною умовою підвищення ефективності та результативності державного управління.

6.3 Технологія процедури прийняття рішень у державному управлінні

Процедура прийняття рішень передбачає висунення на перший план раніше обговорених властивостей управлінського рішення. На стадії прийняття рішення дається оцінка альтернативних варіантів і відбирається альтернатива з найбільш сприятливими загальними наслідками.

Організаційна процедура прийняття і виконання найважливіших повторюваних рішень вимагає вирішення таких питань:

- 1) на якому рівні й хто приймає рішення (одноосібно чи колегіально);
- 2) хто готує наукове обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування, проект рішення;
- 3) з ким погоджується рішення;
- 4) яка періодичність і форма контролю за ходом виконання рішення;
- 5) хто контролює і відповідає за правильність виконання рішення;
- 6) хто наділяється правом вносити зміни у зміст рішення та терміни його виконання;
- 7) яка форма звітності про виконання рішень;
- 8) хто дає висновок про виконання рішень і ступінь досягнення поставленої цілі.

Технологія прийняття управлінських рішень базується на використанні *системи методів*, які можна класифікувати у три групи: евристичні, колективні, кількісні.

Треба особливо підкреслити, що будь-яке управлінське рішення стратегічного або тактичного характеру повинне мати обов'язкове наукове обґрунтування.

Евристичні методи прийняття рішень базуються на аналітичних здібностях осіб, які приймають управлінські рішення. Ці методи спираються на інтуїцію, порівняння альтернатив з урахуванням набутого досвіду, вони оперативні, але не гарантують вибору безпомилкових рішень.

Колективні методи прийняття рішень передбачають визначення учасників певної процедури і відбір форм групової роботи: засідання, наради тощо. Ефективними є такі методи колективної підготовки управлінських рішень: мозкового штурму (спільне генерування ідей і наступне прийняття рішень) та Дельфі (багатоетапна процедура анкетування).

В основі *кількісних методів* прийняття рішень лежить вибір оптимального, шляхом комп'ютеризованої обробки великих масивів інформації [4].

Процедура прийняття управлінських рішень у державному управлінні часто пов'язується з таким явищем як лобізм. *Лобізм* – це діяльність соціальних груп, які відстоюють свої інтереси, тиск груп на органи законодавчої і виконавчої влади. Спектр форм і методів цивілізованої лобістської діяльності включає: збір інформації, її подання законодавцям; виступи на слуханнях у комітетах, фінансування виборчих кампаній тощо.

Процедура прийняття управлінського рішення завершується діями з його реалізації, до яких належать: доведення управлінських рішень до виконавців, визначення календарних термінів (кінцевих і проміжних) виконання, призначення відповідальних виконавців, конкретизація завдань і відповідальності, забезпечення ресурсами, координація дій виконавців, коригування раніше прийнятого рішення, мотивація діяльності, облік і контроль виконання.

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважаємо, що вміння передати завдання виконавцям є важливим джерелом ефективності прийнятого рішення.

У зв'язку з цим, розрізняють чотири основні причини невиконання рішень:

- 1) рішення було не досить чітко сформульоване;
- 2) рішення було зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив;
- 3) рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не було необхідних умов і засобів для його виконання;
- 4) рішення було грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав усі необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої згоди з варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому випадку може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення даної проблеми.

Головний зміст усієї роботи з *доведення завдань до виконавців* полягає в тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації у точній відповідності до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Контроль виконання рішення є завершальною стадією управлінського циклу. Він набуває форми зворотного зв'язку, за допомогою якого можна отримати інформацію про виконання рішення, досягнення поставлених цілей. Головне призначення контролю полягає у своєчасному виявленні можливих відхилень від заданої програми реалізації рішення та вчасному вжитті заходів з їх ліквідації. У процесі контролю початкові цілі можуть модифікуватися, уточнюватися і змінюватися з урахуванням отриманої додаткової інформації про виконання прийнятих рішень, тобто основне завдання контролю полягає в тому, щоб вчасно виявити і спрогнозувати очікувані відхилення від заданої програми реалізації управлінських рішень.

Дотримання вимог щодо технології прийняття і реалізації управлінського рішення є важливим фактором його результативності та ефективності.

Список використаної і рекомендованої літератури

Бакуменко В.Д. Державне управління і державно-управлінські рішення : вступ до досліджень // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 68-79.

Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення як предмет досліджень // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 363-374.

Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : Монографія. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.

Державне управління / За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

Державне управління : Слов.-довід. / Уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення : інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : Монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ Магістр, 2004. – 224 с.

Дегтяр А.О. Аналітично-організаційне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. – механізми державного управління. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2005.

Дзвінчук Д.І. Психологія ефективного стилю управління // Джерела (науково-методичний вісник ІПОПІ). – 1999. – № 1-2. – С. 3-7.

Дзвінчук Д.І. Психологічні основи ефективного управління : Навч. посібник. – К. : ЗАТ НІЧЛАВА. – 2000. – 280 с.

Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : Навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавничий дім Професіонал, 2008. – 288 с.

Щекин Г.В. Теория и практика управления персоналом : Учеб.-метод пособ. – 2-е изд. стереотип. – К. : МАУП, 2003. – 280 с.