

ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1. Поняття та суть управлінського рішення.

Управління завжди здійснюється задля досягнення певних цілей, а реалізація цілей будь-якого організаційного формування забезпечується шляхом прийняття й виконання численних рішень. Вироблення рішення - це творчий процес вибору однієї або кількох 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 у 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 та 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. Потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми (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) обставинами. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні та зовнішні впливи. Вони спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети. Для визначення загальних і конкретно-специфічних підходів до розроблення, реалізації й оцінювання управлінських рішень, з метою підвищення їхньої результативності, ефективності, якості та послідовності, застосовують їхню певну класифікацію.

Управлінські рішення можна класифікувати за:

- характером цілей;
- функціональним змістом, характером завдань, що вирішуються сферою дій);
- рівнями ієрархії систем управління;
- характером організації розробки;
- причинами виникнення;
- вихідними методами розроблення;
- організаційним оформленням.

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

За функціональним змістом, тобто за відношенням до загальних функцій управління, управлінські рішення поділяють на планові, організаційні, технологічні та 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 розроблення вирізняють одноособові, колегіальні, колективні рішення.

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 з 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 розроблення 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, що пов'язані з широким використанням експертних оцінок, розроблення сценаріїв, ситуаційних моделей.

За організаційним оформленням управлінські рішення поділяють на:

- жорсткі, які однозначно задають подальший шлях їхнього втілення;
- орієнтовні, що визначають напрям розвитку системи;
- гнучкі, що змінюються відповідно до умов функціонування та розвитку системи;
- нормативні, що задають параметри перебігу процесів у системі.

Другий підхід до класифікації пов'язаний із характером вирішуваних завдань - економічних, організаційних, технологічних, технічних, екологічних

тощо. Зазвичай класифікаційні підходи використовують комплексно, що дає змогу всебічно оцінити обставини, в яких приймають управлінські рішення.

Вимоги до управлінських рішень:

- всебічну обґрунтованість;
- своєчасність;
- необхідну повноту змісту;
- повноважність (владність);
- узгодженість з раніше прийнятими рішеннями.

Всебічна обґрунтованість рішення означає, що воно має охоплювати весь спектр питань, всю повноту вимог управлінської системи (на основі аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку економічних і соціальних перспектив регіону, галузі, національної економіки).

Своєчасність управлінського рішення передбачає недопущення відставання або випередження потреб і завдань соціально-економічної системи.

Необхідна повнота змісту рішень означає, що рішення має охоплювати весь об'єкт управління, всі сфери його діяльності, всі напрями розвитку.

У найбільш загальній формі управлінське рішення має охоплювати:

- сукупність цілей функціонування та розвитку об'єкта управління;
- основні шляхи та способи досягнення цілей;
- засоби і ресурси, які використовують для досягнення цих цілей, а також джерела надання ресурсів;
- призначення відповідального за все управлінське рішення та відповідальних за досягнення конкретних цілей і надання необхідних ресурсів;
- терміни досягнення цілей та надання необхідних ресурсів;
- порядок взаємодії між виконавцями;
- організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення.

Важливою вимогою, яка висувається до управлінського рішення є **повноважність (владність)** рішення - суворе дотримання суб'єктом управління наданих йому прав і повноважень, збалансованість прав і відповідальності кожного органу, кожної ланки, кожного рівня управління.

Узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає, насамперед, послідовність, несуперечливість розвитку, необхідність збереження та дотримання

причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку. Урахування наведених вимог забезпечує якість управлінських рішень, під якою слід розуміти рівень його відповідності характеру вирішуваних завдань функціонування та розвитку певних соціальних систем.

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 мети - для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягнуті, як виміряти і зіставити поставлену мету і досягнуті результати;
- обсяг і цінність інформації, на підставі якої приймають рішення;
- термін розроблення управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми і методи здійснення управлінської діяльності;
- методи і методики розроблення та реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінювання варіанта вибору рішення;
- стан управлінської і керованої системи (психологічний клімат, авторитет керівника, професійно-кваліфікаційний склад);
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень.

Визначення та класифікація державно-управлінських рішень

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі та мають різну владну силу. Частина з них формується на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного апарату.

Враховуючи дуже великий спектр дії та різну значимість останніх, доцільно виділити та застосовувати поняття «державно-управлінські рішення» для певного класу управлінських рішень, на відміну від багатьох інших рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державно-управлінськими і для яких використовуються терміни «управлінські рішення» та «рішення».

На доцільність такого поділу управлінських рішень вказує й аналогічний поділ політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього

суспільства, та на звичайні рішення, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, на чому наголошував російський вчений Ю. Тихомиров.

Основними ознаками державно-управлінських рішень доцільно вважати такі:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами);
- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Важливим є визначення завдань та меж державно-управлінських відносин, елементом яких є державно-управлінські рішення - всі управлінські рішення з наведеними вище ознаками, що приймають вищі та центральні органи державної влади (їх керівники) з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня.

Серед таких рішень можуть бути визначення пріоритетних цілей та функцій держави в певний період її розвитку; розроблення, корекція і реалізація державної політики та її окремих складових; реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо. Серед численних проблем, що потребують державного вирішення, насамперед, слід зазначити: подолання нестабільності та криз, підвищення ефективності економічного та соціального управління, а також вдосконалення управління в цілому.

Прийняття рішень у державному управлінні - це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Діяльність з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої щодо інших функцій управління.

Аналіз **державного управління як системи діяльності** дає змогу виділити в ньому такі **основні напрями та процеси**:

- державне будівництво (державотворення), яке охоплює визначення і правове закріплення: форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального (адміністративно-територіального) устрою; місії, основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; структури органів державної влади відповідно до та основних функцій держави; корекції завдань і функцій органів державної влади;

- формування державних стратегій та державної політики, яке охоплює: розроблення державних стратегій та державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); програмування (формування програм, планів дій); розроблення сценаріїв і графіків досягнення цілей органів державної влади; складання бюджету (розрахунок обсягу доходів та витрат, розподіл ресурсів по роботах, що заплановані для досягнення цілей);

- адміністративне управління, яке забезпечує безперервну організацію всіх зазначених процесів, реалізацію державних стратегій та державної політики, а також оперативне і тактичне управління різними суспільними сферами, галузями та відносинами з метою досягнення визначених цілей та вирішення завдань держави.

Аналіз різноманітних **державно-управлінських рішень**, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на такі основні **групи**:

- політичні державно-управлінські рішення (доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, формування та реформування системи державної влади, державні стратегії та державна політика у різних сферах суспільної життєдіяльності);

- правові державно-управлінські рішення (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди та договори; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо);

- організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення (положення про центральні органи державної влади, призначення їх керівників, доручення, вказівки, протоколи нарад, інструкції та інші організаційно-субординаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади).

Таке розмежування та узагальнення (класифікація) державно-управлінських рішень відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: політичній, в розумінні та контексті формування і реалізації функції політичного

управління держави, а також державних стратегій та державної політики; правовій, за допомогою якої управлінські рішення та дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм; організаційній (адміністративній, менеджерській), яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних та тактичних завдань, а також матеріально-технічних операцій. Ця форма, як правило, асоціюється з адміністративною діяльністю та менеджментом.

Розглянемо найбільш суттєві сфери практичного застосування державно-управлінських рішень за основними напрямками державного управління, при виділенні яких використано низку положень Конституції України.

Державно-управлінські рішення з державного будівництва:

- призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування;
- розподіл повноважень між главою держави, парламентом та урядом;
- призначення референдумів з питань, передбачених конституцією (зокрема про зміну території країни);
- визначення місії, цілей і функцій розвитку держави;
- забезпечення організації і порядку діяльності парламенту, визначення статусу його депутатів;
- визначення системи центральних органів виконавчої влади;
- утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для виконання повноважень глави держави;
- утворення судів;
- утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;
- розроблення засад місцевого самоврядування; спеціальних статусів столиці та інших міст;
- визначення і забезпечення правового режиму державного кордону;
- забезпечення національної безпеки та оборони (затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій силових міністерств; оголошення стану війни і укладення миру; введення воєнного чи надзвичайного стану; загальна або часткова мобілізація; використання військових формувань у разі збройної агресії проти країни; надання військової допомоги та направлення військових підрозділів до інших держав; допуск військових підрозділів інших держав на свою територію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації);

- забезпечення організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатизації;
- забезпечення організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основ організації та діяльності адвокатури;
- визначення засад утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- внесення змін до конституції;
- встановлення державних свят;
- визначення порядку використання і захисту державних символів; - визначення прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основних обов'язків громадянина; громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства; прав корінних народів і національних меншин; порядку застосування мов;
- розроблення засад цивільно-правової відповідальності; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальності за них.

Державно-управлінські рішення з формування державних стратегій та державної політики:

- визначення стратегій розвитку держави;
- розроблення і прийняття програми діяльності уряду;
- розроблення, прийняття та внесення змін до державного бюджету;
- розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;
- розроблення засад регулювання демографічних та міграційних процесів;
- визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;

- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

- створення вільних економічних зон;

- встановлення порядку введення державних стандартів.

Державно-управлінські рішення з адміністративного управління:

- здійснення першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;

- нормотворча діяльність;

- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

- забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності;

- управління об'єктами державної власності;

- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Наведена модель (рис. 3.1) може бути використана не тільки для класифікації державно-управлінських рішень та державно-управлінської діяльності, виходячи з основних її напрямів та форм, але й для *синтезу моделей (паспортів, портретів) систем державного управління для різних країн*; формування політичних програм керівників країни та претендентів на цю роль шляхом розгорнутого викладення (відповідно до структури моделі) поглядів і підходів до основних питань державотворення, розроблення та реалізації державних стратегій та державної політики, зокрема, необхідних державно-управлінських рішень для їх вирішення.

Розглянемо модель (паспорт, портрет) системи державного управління в Україні:

Етап 1. *Визначення форми державного правління.*

Україна є республікою. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Парламентсько-президентська реєспубліка.

Етап 2. *Визначення державного режиму.*

Україна є демократичною, правовою державою. В Україні діє принцип верховенства права.

Етап 3. *Визначення державного устрою.*

Україна є унітарною державою.

Етап 4. *Визначення місії та функцій держави, їх пріоритетності.* Місія України – у побудові незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави. Вона задає основні напрями її розбудови. Основним зовнішньополітичним вектором України є європейська інтеграція. В Україні здійснюються зовнішні функції (захист недоторканості кордонів, цілісності території, суверенітету, сприяння розвитку співпраці та взаємодії з іншими країнами у різних галузях), внутрішні функції (законодавча, політична, організаційна, економічна, соціальна, культурно-освітня), а також специфічні функції (регулювання у сфері міжрелігійних відносин, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи) держави.

Етап 5. *Розподіл повноважень між гілками влади.*

В Україні державна влада поділена на законодавчу, виконавчу і судову, які на вищому рівні відповідно представлені Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та Верховним Судом України.

Етап 6. *Визначення стратегії розвитку держави.*

Визначальними пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку України є: забезпечення необхідних передумов її прискореного зростання на інноваційній основі; підвищення конкурентоспроможності національної економіки, опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на структурну перебудову промисловості та розвиток інноваційно-інвестиційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави; здійснення активної аграрної політики, спрямованої на швидке подолання кризових процесів; глибока перебудова соціальної сфери у напрямку підвищення стандартів життя населення.

Етап 7. *Визначення структури органів державної влади.*

В Україні в 2010 рр. реорганізовано структуру Кабінету Міністрів України та структуру центральних органів державної влади, яка містить міністерства та центральні органи виконавчої влади України (державна служба, державна інспекція, державне агентство), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України. Такі зміни пов'язані із проведенням адміністративної реформи в Україні з метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади.

Етап 8. *Визначення або коригування завдань і функцій органів державної влади.*

В Україні діють типові положення і окремі положення про міністерства та центральні органи виконавчої влади, затверджені відповідними указами Президента України. Визначено повноваження і концепції діяльності кожного з таких органів, які закріплені у відповідних положеннях про ці органи.

Етап 9. Розроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави.

За Конституцією України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Державна політика в сучасних умовах здійснюється відповідно до основних напрямів діяльності держави і знаходить своє відображення у програмах діяльності уряду, національних проектах, державних, регіональних та галузевих програмах, концепціях, основних напрямках і сценаріях розвитку, планах законотворчої діяльності, державному бюджеті. Центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками.

Етап 10. Програмування (формування планів дій).

Планування роботи Кабінету Міністрів України здійснюється на основі пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади шляхом прийняття Програми діяльності Кабінету Міністрів України на період його повноважень, щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України, інших державних програм та актів Кабінету Міністрів України. За пропозиціями центральних органів виконавчої влади Мінюстом України щорічно формується план законопроектної роботи, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Етап 11. Складання бюджету.

В Україні на кожний наступний рік приймається відповідний Закон України "Про Державний бюджет". За пропозиціями органів державної влади Мінфіном України здійснюється розрахунок балансу надходжень і витрат на реалізацію функцій держави в межах певного року та способи його досягнення.

Етап 12. Реалізація державної політики (оперативне та тактичне управління).

Реалізація державної політики здійснюється системою виконавчої влади України на чолі з Кабінетом Міністрів України відповідно до визначених її конкретних напрямів. Міністерства, центральні та місцеві органи державної влади беруть участь у реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками. Примітка: наведена модель системи державного управління в Україні значно спрощена й подана з позиції навчального матеріалу, оскільки її мета продемонструвати підхід, а не задекларувати остаточний результат.

Модель раціонального прийняття рішень

Найбільш поширена технологія прийняття рішень спирається на модель раціонального прийняття рішень. Остання на сьогодні є класичною типовою моделлю, що повністю відповідає сучасному уявленню про прийняття рішень як частину процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями.

Технологія прийняття рішень за цією моделлю складається з таких етапів:

- виявлення та діагностування проблеми;
- визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень;
- розроблення (формування) альтернатив рішень;
- оцінювання кожної з альтернатив рішень;
- кінцевий вибір альтернативи (вибір найкращої альтернативи рішення за обраними критеріями).

На першому етапі “Виявлення та діагностування проблеми” проводяться:

- моніторинг ситуації та виявлення проблем;
- визначення їх пріоритетності;
- опис проблемної ситуації;
- формулювання та структурування виявлених проблем.

Моніторинг політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, державотворчої ситуації в країні здійснюється, як правило, безперервно з метою виділення основних проблем, що суттєво впливають на досягнення бажаного стану держави, галузі, регіону, певної сфери суспільного життя, діяльності органу влади, установи, організації в межах їх компетенції.

Виявлення проблем державного управління здійснюється з урахуванням чинників їх виникнення, зокрема:

- територіального, пов'язаного з раціональним поділом державної влади та державного управління по території держави;
- соціального, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних верств, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства;
- технологічного, що полягає у використанні нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг;
- правового, що дає змогу впорядковувати за допомогою правового регулювання та виконання відповідних норм поведінку та діяльність учасників управлінських процесів, а також системну взаємодію управлінських елементів;
- організаційного, що визначається високою динамікою організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління;
- кадрового, зумовленого актуальністю залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців та розвитку їх навичок у процесі управлінської діяльності, зокрема роботи в команді;

- зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату від громадян.

Визначення пріоритетності проблем (за масштабністю, ступенем впливу на суспільство, гостротою, нагальністю вирішення, наявністю політичних рішень) необхідне для вибору найбільш актуальної з них для першочергового або невідкладного вирішення.

Опис проблемної ситуації передбачає аналіз її сутності, новизни, стану законодавчого забезпечення, наявності державних, регіональних, галузевих програм, результатів консультацій та соціологічних опитувань, анонсування досвіду країн ЄС.

Формулювання та структурування проблеми (з'ясування типу, характеру проблеми, її основних системних характеристик, виявлення закономірностей розвитку, можливих наслідків, виділення основних складових, визначення головної та допоміжних цілей, структурування цілей).

Формулювання проблеми

Наприклад, підхід до формулювання проблеми, запропонований канадським ученим Л.Палом, передбачає такі дії:

- з'ясування причини виникнення проблеми (Чому існує ця проблема? Чи зумовлена вона факторами позаособистісного сприйняття? Чому вона турбує людей?);

- оцінку нагальності та масштабності проблеми (Кого зачіпає ця проблема? Яка частина населення відчуває чи може відчути її на собі? Які складові впливу цієї проблеми на населення? Чи якийсь з регіонів уражений найбільше? Як визначають проблему основні зацікавлені сторони?);

- визначення новизни проблеми (Чи є ця проблема новою? Несподіваною? Такою, що виникла повторно?);

- застосування низки методів аналізу проблем, зокрема структурування, класифікаційного аналізу, аналізу припущень, ієрархічного та синектичного аналізу, експертизи.

На другому етапі "Визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень" здійснюються визначення критеріїв, порівняльних оцінок, формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів.

Універсальні критерії оцінювання управлінських рішень

Універсальними критеріями в оцінюванні альтернатив управлінських рішень є результативність, ефективність, економічність, справедливість.

Результативність (effectiveness) - це критерій, що охоплює результативність у вирішенні проблем, відповідність пріоритетним завданням уряду, ставлення громадськості, вплив на платників податків та на приватний сектор. У свою чергу, він оцінюється за критеріями:

- технологічної раціональності, тобто порівняння альтернатив стосовно здатності визначити ефективні шляхи розв'язання суспільних проблем;

- здійсненності як технологічної (функціональної), так і політичної та адміністративної;

- вимірюваності, тобто можливості оцінювання результатів у кількісних показниках (гроші, обсяг виробництва тощо);

- адекватності, тобто відповідності завдань наявним ресурсам.

Ефективність (efficiency) - це критерій, що пов'язує витрати з результатами впровадження рішення та враховує не лише результати, а й обсяг ресурсів, необхідних для їх досягнення, а також доступність існуючих ресурсів. Проявляється у зіставленні співвідношення "економічні витрати - вигоди" або "екологічні витрати - вигоди", де вигоди - це позитивні результати, витрати - витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати.

Економічність (economy) - це критерій, що оцінює мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на діяльність з огляду на відповідну якість.

Справедливість (justice) - це критерій, що передбачає пропорційний вплив на різні регіони та групи населення, прояв інших ознак цього критерію.

На третьому етапі "Розроблення (формування) альтернатив рішень" проводиться вибір (безпосередньо або через експертну процедуру джерела альтернатив) й обґрунтування альтернатив рішень (розробка сценаріїв розвитку ситуації з використанням технологій системного та ситуаційного аналізу, експертного оцінювання, моделювання, експерименту).

На четвертому етапі "Оцінювання кожної з альтернатив рішень" оцінюються переваги та недоліки альтернатив рішень. Переваги і недоліки визначаються на підставі об'єктивного аналізу і викладаються в описовій формі представлення.

На п'ятому етапі "Кінцевий вибір альтернативи" вибирається альтернативне рішення за результатами оцінювання альтернатив, формулюються загальні рекомендації.

Більш детально модель раціонального прийняття рішень можна представити послідовністю таких операцій:

- отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал);
- визначення цілей (побудова дерев цілей та критеріїв, ранжування цілей за пріоритетами);
- розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, визначення умов тендерів, порівняльних оцінок та пріоритетів);
- аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення);
- діагностика ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації); розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування);
- розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур);
- відбір основних варіантів управлінських впливів (використання технологій відсіву), розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх змін з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання);
- експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);
- колективна або індивідуальна експертна оцінка найкращого варіанта дій (узгодження рішення);

- прийняття рішення відповідальною особою.

На практиці цю модель доцільно розширити шляхом додання до неї ще одного етапу - "Визначення механізму реалізації управлінського рішення". На цьому етапі здійснюються: вибір форми управлінського рішення, розробка плану дій з його реалізації, визначення необхідного ресурсного забезпечення.

Форми управлінського рішення

Можливими формами управлінського рішення можуть бути: політична - політичний документ; правова - нормативно-правовий або організаційно-розпорядчий акт; адміністративна - доручення. Розробка плану дій з реалізації передбачає визначення: складу та послідовності дій, строків, комунікативної стратегії, стимулювання виконання рішень, форми й характеру контролю. Щодо ресурсного забезпечення, то йдеться про фінансове, матеріально-технічне, кадрове, інформаційне, документаційне забезпечення тощо.

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно, необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її.

Концепція вимушеної раціональності

Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються концепції вимушеної раціональності (вперше досліджена Г.Саймоном), сутність якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить вдалим рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого, дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому він вважає, що необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація обмеженої раціональності індивідів.

Відповідає концепції вимушеної раціональності й гіпотеза, запропонована Д.Пейном і М.Браунштейном, згідно з якою особа, яка приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил. Причому евристичні міркування розглядаються лише як попередні та правдиві судження, метою яких є знаходження рішень для розв'язання певної проблеми.

Незважаючи на зазначений чинник вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. За висновком американського вченого В.Дункана, який у своїх дослідженнях показав, які положення науки управління підтверджуються практикою, нераціональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні.

Ефективність управлінських рішень

Фахівці, як правило, роблять спробу дати оцінку ефективності управлінських рішень. Як показують дослідження, на ефективність прийняття рішень впливають численні чинники. Вважається, що рішення є ефективним, якщо найкращий результат досягнуто в заданий термін або з найменшими витратами.

На думку Й.Кхола, ефективність управлінських рішень і дій залежить переважно від характеру проблем, що вирішуються, управлінських ситуацій, умов,

особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і меншою мірою - від характеристик особистості та стану управління.

Для оцінювання чинників (політичних, особистісних та ін.), що впливають на якість рішень, за винятком економічних, для яких здебільшого застосовуються кількісні методи, в основному характерне використання якісних методів. Завжди слід пам'ятати, що в процесі досягнення високої ефективності необхідно зберігати здатність швидко адаптуватися до змін, що відбуваються.

Оскільки прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях управління, між багатьма з яких існують як безпосередні, так і опосередковані зв'язки, то йдеться про систему таких рішень в ієрархічній структурі управління - ієрархію рішень. Разом з тим існує думка, що пошук рішень у найбільш складних, погано формалізованих ситуаціях успішніше реалізується в гетерархічних мережах взаємодій.

Ефективне управління є результатом позитивного, відданого та енергійного ставлення до справи. Чинник участі людини в процесі управління, зокрема при прийнятті рішень, завжди супроводжується чинником імовірності і, відповідно, чинником ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення цілей організації.

Передусім, розглядаючи процеси прийняття рішень, слід враховувати вплив на них цілеспрямованої (а не реактивної) поведінки людини, в основу якої покладений прояв волі останньої. Модель цієї поведінки за спрощеною схемою така: уявлення про цінність ® дія ® цінність. Цей підхід пов'язує процеси прийняття рішень з психологічною проблематикою волі людини. Оскільки різні люди мають різну волю та способи її прояву, то вони відрізняються й способами прийняття рішень.