transport, the technical component of the development of transport and control used to counteract various types of transport offenses. The administrative and legal mechanism to ensure transport safety by police includes the regulatory and protective norms of substantive law, procedural norms, the competence of the police to ensure transport safety at the objects of rail, water and air transport, and various measures of administrative coercion. This requires constant improvement of the theoretical and legislative component of transport safety and the practical activity of the police.

Improvement of police activity in the field of transport safety is carried out at the legal and organizational level. In this regard, it is not enough to develop the legal framework for ensuring transport safety, it is necessary to create special units in the system of territorial transport police authorities, the duties of which will include issues of transport security in relation to the activity of a particular mode of transport.

The analysis of the legislation on transport safety shows that the police are not the main subject of ensuring transport security. At the same time, it is difficult to provide effective protection of objects of transport infrastructure from acts of unlawful interference without the participation of the police carrying out measures to ensure transport safety. First, at the legislative level, it is necessary to include the transport police into the main subjects of providing transport safety, to add the departments of the National Police in rail, water and air transport to the list of transport safety units.

Key words: *transport safety, National Police, transport infrastructure, legal regulation.*

Стаття надійшла 27 серпня 2018 р.

УДК 342.075

М. В. Ковалів

ПОРЯДОК ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Порушено питання підготовки та прийнятті управлінських рішень в органах виконавчої влади. Встановлено, що управлінське рішення в органах виконавчої влади розглядається як вольовий акт організації прийняття рішення. Розкрито критерії класифікації управлінських рішень, які залежно від цілей і методів розробки можна згрупувати за такими ознаками: масштаб об'єкта; характер цілей; спосіб впливу на керований об'єкт; методи обґрунтування; умови прийняття; зміст; форма.

Ключові слова: *управлінське рішення, підготовка рішення, прийняття рішення, органи виконавчої влади, суб'єкти управління, виконання.*

Постановка проблеми. У діяльності органів виконавчої влади особливого значення набуває підвищення обґрунтованості управлінських рішень. Це обумовлене тим, що рішення з питань правопорядку мають чітко виражений суспільний характер та несуть велике соціальне навантаження. Вони формують суспільну думку, є важливим організаційним чинником, що забезпечує ефективне використання сил та засобів органів виконавчої влади. Необхідно також зазначити, що у Державному стандарті України ДСТУ ISO 9000–2001 «Системи управління якістю. Основні положення та словник» міститься поняття управління як скоординованої діяльності, яка полягає у спрямовуванні та контролюванні організації [1, с. 128]. Це спричиняє необхідність постійного вивчення системи управлінських рішень у різних сферах життєдіяльності, удосконалення їх вироблення та реалізації.

У найзагальнішому вигляді процес управління складається з двох стадій: розробки та реалізації управлінських рішень. Кожна із стадій процесу управління може розглядатися самостійно і певною мірою впливати на якість вирішення поставлених завдань. Однак тільки повна реалізація цих стадій дає підстави для оцінки ефективності управлінського рішення, а водночас – ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань підготовки та прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади стали публікації таких провідних науковців: В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та інших вчених.

Метою статті є висвітлення питань з підготовки та прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади.

Виклад основних положень. Управлінське рішення – це результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованими пізнавальними факторами) емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість.

Найважливішою ознакою управлінського рішення є його безпосередня спрямованість на організацію колективної праці. Крім того, управлінське рішення як фактор керуючого впливу на колективну працю сприймається не кожним працівником, а лише суб'єктом управління: керівником організації чи колегіальним органом (радою директорів).

Розробка, прийняття і реалізація управлінського рішення є інтегрованим процесом діяльності, послідовною зміною станів під час виконання функціональних обов'язків.

Управлінське рішення – це вольовий акт організації прийняття рішення, оформлений у вигляді документа. Вироблені рішення повинні відповідати функціям організації і вирішуваним нею завданням, складнощам обстановки, спільним інтересам тих, хто має досягти погоджених цілей, а також задовольняти вимоги об'єктивних законів управління.

У наукових джерелах трапляються різні класифікації видів рішень. Необхідність класифікації спричиняється низкою обставин: збільшенням кількості прийнятих рішень на різних рівнях ієрархії управління; значними розбіжностями у якісно-кількісних характеристиках інформації, одержаної органами, що приймають управлінські рішення; необхідністю оперативності їхнього прийняття без порушення ритму функціонування елементів системи управління; розподілом функцій і обов'язків між персоналом управління, що бере участь у процесі прийняття рішення, розробки структури організації управління.

Управлінські рішення можуть бути згруповані за різними ознаками, що увиразнює одну зі сторін рішення. Залежно від цілей і методів розробки їх можна класифікувати за такими ознаками:

– масштаб об'єкта: глобальні, які охоплюють усі ланки керованої системи; локальні, адресовані певному підрозділу;

– характер цілей: стратегічні, які визначають головну лінію розвитку об'єкта; тактичні (поточні), що передбачають рішення більш приватних завдань;

– коло проблем: комплексні, пов'язані зі змінами різних боків життєдіяльності керованого об'єкта; часткові (тематичні), що належать до однієї зі сторін діяльності;

– методи обґрунтування (з певним ступенем умовності): формальні, при обґрунтуванні яких широко застосовуються математичні методи; неформалізовані, котрі зазвичай приймаються із застосуванням евристичних методів;

– умови прийняття: прийняті в умовах визначеності (добре структуровані, детерміновані); прийняті в умовах ризику, що належать до імовірнісних; прийняті в умовах невизначеності, які належать до пошукових;

– спосіб впливу на керований об'єкт: прямі директивні, що доводяться до виконавців у вигляді наказу; розпорядження, непрямого впливу (на основі засобів стимулювання); функціональні (у сфері фінансів, управління проектами тощо);

– зміст: економічні; організаційні;

– форма: письмові; усні; кодовані.

Така класифікація, що є лише одним з варіантів класифікації управлінського рішення, значною мірою визначає методи прийняття й обґрунтування рішень.

В управлінській практиці розрізняють оптимальні, ефективні та результативні рішення.

Зазвичай термін «оптимальний» трактується як найбільш сприятливий, найкращий. Оптимальність – властивість бути найкращим у якому-небудь відношенні. З останнього випливає, що існує деякий критерій, що дає змогу визначити найкраще прийняте управлінське рішення. У словнику з кібернетики наводиться таке визначення критерію оптимальності прийнятого рішення: «це – показник чи система показників якості роботи деякої системи, значення якого повинно бути мінімізоване (максимізоване)» [2, с. 115].

Відповідно до сутності завдання управління критерії оптимальності можуть бути різноманітними, часто деякою мірою суперечливими. Розглянемо, наприклад, систему управління, що одночасно повинна задовольняти вимоги максимальної точності функціонування, мінімуму витрат, максимальній надійності і мінімальній вартості. Вибір рішення в такій системі критеріїв оптимальності називається задачею багатокритеріального вибору.

Під час підготовки управлінського рішення керівникові необхідно знати, чому виникла та чи інша проблема, оскільки вона може виявитися штучною. Через це керівникові краще самому перевірити наявну інформацію, що надійшла до нього, і не допустити помилок, які можуть виникнути при отриманні інформації від підлеглих (чутки, домисли, упередженість, дискримінація кого-небудь). Переперевірка необхідна для того, щоб особисто переконатись, що проблема дійсно існує.

Коли з’ясовуються можливі наслідки кожного із підготовлених рішень, важливо зрозуміти не тільки те, яке з них необхідно прийняти, але й на якому рівні, кого запросити для його розробки, які ресурси треба задіяти, чи буде їх достатньо, яка додаткова інформація знадобиться, як швидко вона буде отримана і від кого?

Якщо додаткову інформацію важко отримати, то можлива підготовка управлінського рішення з деякими припущеннями, які можна оцінити за їх позитивними та негативними наслідками. Врешті-решт обирається лише один із варіантів, причому, як правило, на короткострокову перспективу, хоча і з урахуванням «плюсів» та «мінусів» в економічній, фінансовій, правовій, соціально-психологічний і організаторській сферах у подальшому.

Обмін думками дає можливість знайти найоптимальніший варіант рішення, хоча він може бути і не кращим: інколи це робиться

за правилом: «що нашкодить менш за все». Це, зазвичай, виникає у випадку «перезрілої» проблеми, і саме тоді керівник виразно уявляє можливі ризики [2, с. 122].

Деякі проекти гинуть самі собою лише через те, що керівник фізично перевантажений і орієнтується не так на успіх, як на те, щоб уникнути невдачі. Він намагається зберегти наявні резерви, оскільки власний ресурс здається йому вичерпаним. Водночас він хоче застрахувати себе від можливих невдач, оскільки можна прогаяти інші управлінські цикли. Поле ризиків кожного разу видозмінюється, як тільки готується нове рішення, але керівник може протидіяти цим ризикам, якщо вміє відстежувати головне.

Ускладнення процесу управління подається іноді як ознака мудрості, хоча, насправді, ускладнення процедур, доповідей, структур управління найчастіше є ознакою відсутності чіткості мислення. Прагнення до спрощення управлінських завдань – це пошук ясності. Тільки за рахунок спрощення проблем керівник середньої ланки управління може зрозуміти, що йому треба зробити і як це конкретно виконати.

В організаціях, що успішно працюють, прагнення до спрощення завдань може виявлятися різними способами:

А. Зменшенням обсягу ділових паперів. Службові записки, пропозиції і доповідні повинні викладатися у стислому вигляді – до однієї сторінки тексту, а пояснення, виступи – до трьох-чотирьох сторінок. На перший погляд, це може здатися непотрібним, але на практиці це змушує виконавця серйозно працювати над документами.

Спрощення проблеми дає змогу зробити некероване керованим, звівши речі до доступного розуміння, до суті проблеми. Кожні працівники розуміють те, що керівник намагається їм пояснити, то в нього є шанс, що намічені плани будуть сприйняті, водночас буде менше протидії і більше толерантності щодо його пропозицій з боку виконавців.

Б. Вибором пріоритетних цілей. У вирішенні завдань управління мало користі, якщо розглядається багато варіантів досягнення цілі. Навіть у тому разі, коли кожен із них ретельно зважений, мало хто буде в змозі вислухати і розглянути всі аргументи «за» і «проти». Більш правильним у таких випадках є зведення усіх варіантів до декількох основних, добре аргументованих; інші можна розглядати лише як додаткові.

Пропонувати підлеглим велику кількість варіантів дня вибору – означає змусити їх відчути себе неспроможними, нездатними зрозуміти проблему та прийняти правильне рішення.

Спрощення перспективних завдань та цілей розвитку організації є важливою складовою культури управління. Керівнику необхідно

навчитися, як вже йшлося, виділяти основні цілі, обмежуючись однією-двома. Було б помилкою вважати, що у керівника повинно бути десяток, а то й більше різних цілей, адже це не дозволяє достатньо контролювати їх реалізацію. Більш правильним є вибір простого, розумного напряму дії, особливо, коли це стосується питання удосконалення структури управління.

В. Поетапним вирішенням завдань. Що складніша правлінська проблема, тим легше її вирішити шляхом поділу на невеликі етапи. Так, спочатку керівник переконує людей погодитися зробити невеликий крок у наміченому напрямі, а вже потім, ґрунтуючись на успіху попереднього кроку, вони вже самі захочуть іти далі.

Пошук спрощення завдань управління може бути безкінечним, і той факт, що це відбувається не в усіх організаціях, свідчить про недостатню компетентність і наполегливість їхніх керівників. Необхідні серйозні зусилля, спрямовані на те, щоб спрощення завдань управління, пошук оптимальних варіантів став стилем мислення кожного керівника, культурою управління.

Одним з найскладніших етапів раціональної технології прийняття рішень є пошук альтернативних варіантів. В управлінській практиці використовуються різноманітні методи творчого пошуку альтернативних варіантів, які умовно поділяють на три групи:

– методи індивідуального творчого пошуку (аналогії, інверсії, ідеалізації);

– методи колективного творчого пошуку («мозковий штурм», «конференція ідей»);

– методи активізації творчого пошуку (метод контрольних запитань, метод фокальних об’єктів) [3, с. 133–134].

Розглянемо методи першої групи – індивідуального творчого пошуку.

Метод аналогії передбачає використання схожого відомого рішення, «підказаного», наприклад, технічною, економічною або художньою літературою, яке виникло як результат спостереження за явищами природи тощо.

Метод інверсії – специфічний метод, що передбачає такі підходи до пошуку варіантів: перевернути звичайне рішення «догори ногами»; вивернути навиворіт; поміняти місцями тощо.

Метод ідеалізації ґрунтується на пошуку альтернативи шляхом ініціювання уявлення про ідеальне вирішення проблеми, яке може наштовхнути на нові варіанти дій.

Порівняно з індивідуальними колективні методи є більш ефективними.

Метод «мозкового штурму» зводиться до творчої співпраці певної групи спеціалістів заради вирішення проблеми шляхом, наприклад, проведення дискусії. Аби «мозковий штурм» не перетворився на звичайну нараду, слід дотримуватись певних правил:

– не дозволяється критицизм і негативні коментарі щодо висловлювань учасників;

– ідеї та пропозиції, що висуваються, не засуджуються;

– заохочується вільне творче мислення;

– забезпечується висування якомога більшої кількості ідей;

– заохочується комбінування ідей, розвиток однієї ідеї на основі інших тощо.

Метод «конференція ідей». Відрізняється від методу «мозкового штурму» тим, що припускає доброзичливу критику у формі реплік або коментарів. Вважається, що така критика може підвищити цінність ідей, що висуваються. Всі висунуті ідеї фіксуються в протоколі анонімно. Не рекомендується залучати до «конференції ідей» осіб, які скептично налаштовані щодо можливостей вирішення цієї проблеми [3, с. 134].

З метою активізації процесу творчого пошуку альтернативних варіантів використовується третя група методів – активізації творчого пошуку.

У сучасній літературі з теорії прийняття рішень викладено різні підходи до класифікації методів обґрунтування управлінських рішень.

Відповідно до цього підходу всі методи обґрунтування управлінських рішень поділяються на кількісні та якісні.

Кількісні методи (або методи дослідження операцій) застосовуються, коли чинники, що впливають на обрання рішення, можна кількісно визначити й оцінити.

Якісні методи застосовують тоді, коли фактори, що визначають прийняття рішення, не можна кількісно охарактеризувати або вони взагалі не піддаються кількісному вимірюванню. До якісних методів належать зазвичай експертні методи.

Кількісні методи залежно від характеру інформації, яку має особа, котра приймає рішення, поділяються на такі:

– методи, що застосовуються в умовах однозначної визначеності інформації про ситуацію прийняття рішення (аналітичні методи та частково методи математичного програмування);

– методи, що застосовуються в умовах ймовірної визначеності інформації про ситуацію прийняття рішення (статистичні методи та частково методи математичного програмування) [3, с. 137].

Характерною рисою сучасного ділового життя є збільшення кількості проблем, що вимагають негайного вирішення. Керівникам

важко швидко й ефективно вирішувати складні управлінські завдання, якщо вони не здатні спростити їх, чітко і ясно розуміючи загальну поставлену проблему.

Складні проблеми значною мірою вирішуються успішно, коли спрощувати їх, зводячи до елементарних завдань, які нескладно виконати. Слушним девізом щодо цього є вираз: «дивись на речі простіше, щоб не виглядати нерозумно» [2, с. 123].

Ускладнення процесу управління подається іноді як ознака мудрості, хоча, насправді, ускладнення процедур, доповідей, структур управління найчастіше є ознакою відсутності чіткості мислення [4, с. 414]. Прагнення до спрощення управлінських завдань – це пошук ясності. Тільки за рахунок спрощення проблем керівник середньої ланки управління може зрозуміти, що йому треба зробити і як це конкретно виконати.

Недостатня системність правового регулювання управління в органах виконавчої влади може бути виправлена прийняттям Закону України «Про основи публічного управління», який би разом із Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р., «Про місцеві держані адміністрації» № 586-XIV від 09.04.1999 р., «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011 р. визначив би основні положення управління як процесу, виокремив необхідні стадії, класифікував функції управління, інструменти, що забезпечують якість управління, основні засади використання інформаційних технологій в управлінні, зокрема щодо передачі державних повноважень суб'єктам підприємницької діяльності або інститутам громадянського суспільства у сфері надання адміністративних послуг і окремих функцій електронного урядування [5, с. 75].

Висновки. Ефективність управлінського впливу на діяльність підлеглих органів та підрозділів залежить не тільки від правильності прийнятих рішень, а й від того, наскільки послідовно та якісно вони реалізуються. Будь-яке управлінське рішення (навіть закон) не дає бажаних результатів, якщо не буде забезпечене його виконання. Тому кожний керівник повинен чітко усвідомити, що управління – не тільки пошук та прийняття рішень, а й кропітка робота щодо організації їх виконання.

---

1. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 581 с.

2. Ортинський В. Л., Кісіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України: навч. посібник. К.: Центр навч. л-ри, 2008. 296 с.

3. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 340 с.

4. Адміністративна діяльність: навч. посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін. К.: Правова єдність, 2009. 432 с.

5. Єсімов С. С. Окремі аспекти підвищення правового регулювання використання інформаційних технологій у публічному управлінні. *Visegrad journal on human rights.* 2017. № 1/2. С. 71–76.

Kovaliv M. V. Procedure for administrative decision-making in executive bodies

Administrative decision is a volitional act of decision-making in the form of a document. The elaborate decisions must be in line with the functions of the organization and its tasks, the complexity of the situation, the common interests of those who must reach the agreed goals, and also satisfy the requirements of objective laws of governance.

The development, adoption and implementation of the administrative decision are an integrated process of activity, a consistent change of states during the performance of functional responsibilities.

The administrative decision-making is a result of the system activity of people and the product of the cognitive (coming as an indirect cognitive factors) emotional, volitional, motivational nature – the synthesis of mental processes, having an initial regulatory orientation.

The most important feature of the administrative decision-making is its direct focus on the organization of collective work. Besides that, the administrative decision-making as a factor of controlling influence on collective work is not perceived by every employee, but only by the subject of administration: the head of an organization or a collegial body (board of directors).

The article deals with the issues of decision-making in the executive branch. The administrative decision-making in the executive bodies is considered as a volitional act of passing a decision.

The author gives classification criteria of administrative decision-making, which, depending on the goals and methods of elaboration, can be grouped according to the following features: a scale of the object; a character of goals; way to impact on the controlled object; methods of grounding; conditions of making; a content; a form.

Key words: *administrative decision-making, preparation of a decision, decision-making, executive bodies, administrative entities, performance.*

Стаття надійшла 27 серпня 2018 р.