

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Розглянуто особливості здійснення процесу прийняття управлінського рішення в органах влади. Визначено етапи, окремі операції та необхідні ресурси здійснення цього процесу на основі порівняння різних підходів до аналізу цього явища.

Ключові слова: управлінське рішення, орган влади, етапи прийняття управлінського рішення.

Article is devoted consideration of features of realisation of process of acceptance of the administrative decision in authority. On the basis of comparison of different lines of thought to the analysis of this phenomenon the stages, separate operations and necessary resources of realisation of this process are defined.

Key words: the administrative decision, authority, stages of acceptance of the administrative decision.

Процес управління почав розглядатися як певна технологія ще в межах науки менеджменту. Прийняття управлінського рішення стало вирізнятися в окремий напрямок досліджень у діяльності американського дослідника Е. Мейо. Проте дослідження цього явища як певного операційного процесу розпочалося в царині точних (математичних) наук – у межах кібернетики. Але кібернетика не дозволяє враховувати особливостей функціонування соціальних систем, де кожен об'єкт управління володіє певною самостійністю, рівень якої є унікальним та погано піддається діагностиці. Це зумовило продовження дослідження процесу прийняття управлінського рішення в межах соціальних і гуманітарних наук.

На сьогодні в найбільш чіткому та розгорнутому вигляді процес прийняття управлінського рішення описано та охарактеризовано в класичній роботі американських фахівців з теорії менеджменту М. Мескона, М. Альберта та Ф. Хедоурі “Основи менеджменту”, де процес прийняття управлінського рішення представлено в максимально загальному вигляді (прийнятному для будь-якої сфери управління) та одночасно описано максимально детально – достатньо для визначення всіх головних характеристик цього явища. Саме таке бачення спричинило визначальний вплив на розвиток теорії управління в Україні – практично всі сучасні дослідження будь-яких управлінських процесів здійснюються в межах бачення, визначеного цією роботою.

На жаль, велика кількість досліджень з теорії управління не відзначилася чіткістю щодо цього питання. Після визначення авторів “Основ менеджменту”, в якому стверджувалося, що “прийняття рішення – це вибір альтернативи” [3, с. 199], інші науковці лише додали, що метою такого вибору є вирішення якоїсь проблеми. Більшість визначень зводиться до перерахування етапів чи умов здійснення цього процесу (що було наведено в попередніх підрозділах). Відмінність полягає лише у виокремленні “вузького” та “широкого” тлумачення цього терміну, яке полягає у віднесенні до процесу прийняття управлінського рішення його реалізації та контролю результатів. Тобто науковці визначають, яким повинно бути це явище, а не в чому воно полягає. Навіть дослідження фахівців у сфері державного управління обмежуються лише визначенням особливостей цієї процедури в органах влади. Усе це змушує окремо розглянути визначення цього терміну із використанням установленої інформації про його сутність, умови та особливості здійснення.

Мета роботи – розглянути умови та способи організації прийняття рішення саме в органі влади.

Ретельний розгляд та аналіз окремих аспектів прийняття управлінських рішень дозволяє виявити суттєві моменти, яким інші дослідники приділили небагато уваги. Так, практично всі науковці, які досліджують прийняття рішення, сходяться в тому, що це є процесом, а не одномоментним актом. Тобто, прийняття управлінського рішення має протяжність у часі, впродовж якого відбуваються різні за характером дії. Таким чином, ця протяжність у часі є якістю та характерною рисою прийняття управлінського рішення.

Дії, які, відбуваються в ході прийняття управлінського рішення, є дуже різними за характером, але пов'язані між собою. Вони мають певну послідовність: результат одних дій є необхідною передумовою для інших. Усі ці дії разом спричиняють виникнення та здійснення управлінського впливу на певний об'єкт. Таким чином ці дії операційно об'єднані в один процес, який має наслідком виникнення управлінського впливу.

Ключовою фігурою при цьому є особа, яка приймає рішення, оскільки саме вона ініціює початок цього процесу та легалізує його авторитетом своїх повноважень. Тому зазвичай такою фігурою є керівник всієї організації або її окремого підрозділу. Наявність повноважень дозволяє активізувати всі підрозділи та всіх працівників, які причетні до процесу прийняття управлінського рішення. І саме людина, яка приймає рішення, повинна узгодити діяльність усіх цих складових управлінського процесу. Унаслідок цього роль людського фактору набуває виняткової значущості, а сам цей фактор є однією зі змістовних характеристик і сутнісних рис процесу прийняття управлінського рішення.

Саме управлінське рішення приймається з метою здійснення впливу на певний об'єкт. У результаті такого впливу повинен змінитися стан цього об'єкту. Така зміна передбачена метою прийняття управлінського рішення, для досягнення якої це рішення приймається. Цей момент – цілеспрямованість – також є якістю та сутнісною рисою процесу прийняття управлінського рішення.

Об'єктом управлінського впливу може бути максимально широкий спектр явищ (включно до відносин чи діяльності). Сфера дії цього впливу обмежена лише обсягом повноважень особи, яка приймає рішення. Залежно від конкретного об'єкта управління характер здійснення управлінського впливу може суттєво змінюватися (тобто сам об'єкт управління може зчиняти визначальний вплив на різні аспекти дії суб'єкта). У будь-якому разі спрямованість управлінського впливу визначається конкретною метою управлінського рішення, і така мета завжди полягає у зміні стану якоїсь інституції, яка є об'єктом цього управлінського впливу.

Але далеко не завжди реалізація управлінського рішення дає очікуваний результат, визначений метою його прийняття. Іноді реалізація рішення може взагалі не призвести до зміни стану об'єкта управління та досягнення мети прийнятого рішення. І справа тут може бути зовсім не в недоліках реалізації. Причиною цього може бути максимально широкий спектр обставин: від неадекватної мети прийняття управлінського рішення до недостатності ресурсів для його виконання. У будь-якому разі досягнення результату у вигляді зміни стану якоїсь інституції не є сутнісною рисою та змістовною характеристикою процесу прийняття управлінського рішення (хоча цілеспрямованість рішення на цю зміну такою рисою є).

Усе зазначене розкриває сутність явища прийняття управлінського рішення. Проте наведені характеристики притаманні цьому процесові в усіх сферах людської діяльності. Тому в контексті цього дослідження постає необхідність окремо визначити особливі риси здійснення процесу прийняття управлінського рішення саме в органі влади.

Робота органів влади є надзвичайно (порівняно з іншими сферами діяльності) формалізованою. Це відзначається в адекватно високій формалізації всіх процесів, що відбуваються в органі влади. Унаслідок цього більшість виробничих операцій в органі влади формалізовані настільки, що доведені до статусу процедур. Тому найвизначнішою сутнісною характеристикою прийняття управлінського рішення в органі влади є висока формалізація цього процесу. Перш за все це проявляється в тому, що особа, яка приймає управлінське рішення, повинна мати на це офіційно визначені повноваження. Усі неформальні зв'язки та відносини, що існують в органі влади (як і в будь-якій організації), не повинні впливати на процес прийняття управлінського рішення. Отже, наявність формальних повноважень на прийняття рішення в особи, яка його приймає, є сутнісною рисою здійснення цього процесу в органі влади.

Усі органи влади поділяються на єдиноначальні (комітети, адміністрації та ін.) та колегіальні (ради, комісії тощо). Велика кількість органів влади є колегіальними, через що примати рішення в них можливо виключно колегіально. Тому другою змістовною характеристикою, яка відрізняє явище прийняття управлінського рішення в органі влади, є спосіб здійснення цього процесу. Отже, важливою сутнісною рисою прийняття управлінського рішення в органі влади є можливість здійснення цього явища як одним керівником, так і групою осіб.

Визначення сутнісних характеристик процесу прийняття управлінського рішення в органі влади дозволяє сформулювати таке визначення цього явища: прийняття управлінського рішення в органі влади – це комплекс різних за характером дій операційно об'єднаних в один процес, які в межах своїх повноважень ініціює спеціально уповноважена на таку діяльність посадова особа або особи, що в результаті має наслідком виникнення та/чи здійснення управлінського впливу на певну інституцію чи процес задля досягнення визначеної мети.

Усе зазначене уможливує формулювання вимог до організації здійснення процесу прийняття управлінського рішення в органі влади. Унаслідок визначення цих вимог повинно бути з'ясованим спосіб побудови системи, яка максимально повно забезпечуватиме прийняття рішень в органі влади. Саме така система повинна функціонувати в органі влади для технологічного забезпечення здійснення процесу прийняття управлінського рішення.

Проте спосіб побудови такої системи організації вимагає окремої уваги. Як уже зазначалося, явище прийняття рішення є процесом, а не одномоментним актом. Тому і його організація адекватно повинна бути динамічним явищем, а не статичною системою. Упродовж здійснення процесу прийняття управлінського рішення відбуваються дуже різні за характером дії. Ці дії під час свого виконання надають процесу прийняття управлінського рішення надто великої специфіки. Ця специфіка настільки сильно змінює характер процесу, що в ході прийняття рішення вирізняються окремі його етапи. І на кожному етапі до системи організації процесу прийняття рішення існують окремі вимоги. Усе це змушує окремо дослідити етапізацію процесу прийняття управлінського рішення.

Серед теоретиків управління немає єдності щодо визначення етапів процесу прийняття управлінського рішення. Бачення різних науковців відрізняється не тільки різним набором етапів, але й віднесенням до цього процесу окремих операцій. І хоча позиції переважної більшості дослідників узгоджуються з баченням авторів "Основ менеджменту" [3, с. 206–212], у науковій літературі існують відмінні погляди на це питання. Серед усіх поглядів науковців на етапізацію процесу прийняття рішення виділяються своєю чіткістю та структурованістю позиції російських дослідників І. Василенка та Н. Злобіної. При цьому їх бачення настільки чітко прописане, що цілком прийнятне для використання в дослідженні діяльності органів влади.

У той же час, погляди названих науковців дещо різняться між собою (іноді – досить значно). Тому постає необхідність ретельного розгляду різних версій етапізації процесу прийняття управлінського рішення та визначення на основі цього переліку етапів, прийнятному для дослідження процесів в органі влади. Для цього необхідно взяти бачення цього моменту, які містяться в “Основах менеджменту” (оскільки це бачення є найбільш поширеним) та в роботах І. Василенка і Н. Злобіної (табл. 1).

Таблиця 1

Погляди науковців на етапи прийняття управлінського рішення

Етапи	Наукові школи		
	<i>М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі</i>	<i>І.А. Василенко</i>	<i>Н.В. Злобіна</i>
		Виникнення проблеми	
1	Діагноз проблеми	Формулювання та аналіз проблеми	Аналіз ситуації
2			Ідентифікація проблеми
3	Формулювання обмежень і критеріїв прийняття рішення		Визначення критеріїв відбору
4	Визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми		Формулювання альтернатив
5	Оцінка альтернатив		
6	Прийняття рішення	Прийняття рішень	Вибір найкращої альтернативи
7	Реалізація рішення	Виконання рішень	Узгодження рішень
8			Управління реалізацією
9	Оцінка результатів		Контроль та оцінка результатів

Порівняння поглядів усіх зазначених науковців дозволяє виявити розбіжності та спільні моменти в їх баченні процесу прийняття управлінського рішення. Проте одночасно виявляються деякі відмінності, які змушують сумніватися в доречності виокремлення деяких процедур чи взагалі в доцільності їх віднесення до цього процесу. Так, І. Василенко вважає першим етапом процесу прийняття управлінського рішення виникнення проблеми, на подолання якої повинно бути спрямоване це рішення [1, с. 122]. Однак навряд чи можна вважати виникнення проблеми одним з етапів, частиною її подолання. До того ж, як уже зазначалося, далеко не завжди діяльність органу влади спрямована на подолання проблем. Тому виникнення проблеми не є етапом процесу прийняття управлінського рішення.

Наступний етап І. Василенко ідентифікує як формулювання та аналіз проблеми [1, с. 122]. Але Мескон, Альберт та Хедоурі вирізняють тут три різні етапи: діагноз проблеми, формулювання обмежень і критеріїв прийняття рішення та визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми [3, с. 206–209]. А. Злобіна додатково вирізняє в ході діагнозу проблеми ще й аналіз ситуації та ідентифікацію проблеми [2, с. 21]. Проте навряд чи є необхідним відрізняти ці дві процедури, оскільки аналіз ситуації, який не містить ідентифікації проблеми (якщо вона там є), просто позбавлений сенсу. До того ж як уже неодноразово зазначалося, далеко не всі управлінські рішення органу влади спрямовуються на подолання проблеми.

Так само не варто розрізняти аналіз ситуації та визначення критеріїв оцінки різних варіантів управлінського рішення, які будуть сформовані на наступному етапі. Правильно зроблений аналіз не тільки детально продіагностує ситуацію, але й чітко визначить потреби чи проблеми, які потребують втручання у вигляді прийняття управлінського рішення. Саме задоволення цих потреб (чи вирішення цих проблем) і повинно бути найголовнішим критерієм прийнятності того чи іншого варіанту управлінського рішення. Тому визначення критеріїв оцінки альтернативних варіантів майбутнього управлінського рішення повинно міститися в аналізі ситуації, в якій так рішення приймається. І навіть ресурсні обмеження самого органу влади (тобто, міра спроможності реалізувати майбутнє управлінське рішення) повинні бути однією зі складових ситуації, яка діагностується.

У той же час, визначення (формулювання) альтернативних варіантів майбутнього управлінського рішення цілком заслуговує виділення в окремий етап. Ця процедура містить у своїй основі операційно окрему дію – генерування альтернатив. На цьому етапі на основі здійсненого аналізу з урахуванням наявних завдань та обмежень здійснюється розробка кількох варіантів управлінських рішень. Відокремлення цієї операції від аналізу ситуації дозволить полегшити створення необхідних умов для технологічно іншого виду роботи (аналіз та генерування). Крім того, таке розділення дозволяє уникнути заангажованості, яка може сформуватися у виконавців аналізу через велику обізнаність ситуацією.

Наступним етапом прийняття управлінського рішення є сам акт прийняття рішення. Навіть ця проста та однозначна процедура по-різному розглядається науковцями. Тільки Мескон, Альберт та Хедоурі виділяють в якості окремого етапу оцінку альтернативних варіантів управлінського рішення, сформованих на попередньому етапі [3, с. 210]. І. Василенко та Н. Злобіна не настільки диференційовано підходять до цього моменту та не відокремлюють оцінку альтернатив від прийняття рішення. Хоча сама Н. Злобіна при

цьому навіть визначає цей етап як вибір найкращої альтернативи, що передбачає оцінку альтернатив [2, с. 23].

Проте оцінка альтернатив є технічною операцією, яка за своїм характером докорінно відрізняється від політичного акту прийняття управлінського рішення. На жаль, на сучасному рівні розвитку управлінських технологій ще неможливо повністю ототожнити оцінку сформованих проектів рішення з вибором найкращого серед них варіанту. Причиною такої ситуації в першу чергу є можливі недоліки та помилки в діях на попередніх етапах процесу прийняття управлінського рішення. Так, на сьогодні відсутні абсолютно надійні способи аналізу, які б гарантували однозначно адекватну оцінку ситуації. Неправильно оцінена ситуація значно впливає на прийнятність та адекватність сформованих варіантів майбутнього рішення. До того ж, на сьогодні не існує формальних методів генерування проектів управлінських рішень. На етапі оцінки альтернатив найважливішу роль відіграє суб'єктивне бачення ситуації виконавцями цієї операції (яке впливало і на виконання всіх попередніх операцій, але саме на цьому етапі його вплив стає найбільшим). Тому саме прийняття управлінського рішення повинно здійснюватися спеціально уповноваженою на це особою та становити окремий етап цього процесу.

Виконання (реалізацію) рішення більшість науковців вважають наступним етапом процесу прийняття управлінського рішення [3, с. 211]. Але Н. Злобіна вирізняє в цьому етапі узгодження рішень та управління реалізацією прийнятого рішення [2, с. 24]. І таке розрізнення має достатні підстави, оскільки обидві ці процедури мають різну сутність і різне призначення. До того ж, кожна з них має надзвичайно велике значення у процесі прийняття управлінського рішення, а тому потребує особливої уваги.

Безконтрольне прийняття управлінських рішень може призвести до надмірного зростання їх кількості. А це розосереджує ресурси організації (в тому числі – людські та часові) та навіть може призвести до появи суперечливості між різними рішеннями. Особливої важливості це набуває в органі влади, де приймається велика кількість управлінських рішень, які мають надзвичайно велику значущість, а тому вони не можуть бути невиконані та не повинні суперечити одне одному. Усе зазначене змушує виділити процедуру узгодження рішень одним з етапів процесу прийняття управлінських рішень.

Управління реалізацією рішення становить собою якісно інший вид діяльності. Ця робота полягає в доведенні вже остаточно прийнятого та оформленого рішення до виконавців, їх стимулюванні до виконання отриманих команд та перевірки виконання. Зазвичай усе це виконують керівники окремих підрозділів органу влади чи його рядові співробітники. І виконання вже прийнятого управлінського рішення може спричинити прийняття нових рішень на нижчих ієрархічних рівнях. За своєю сутністю ця діяльність становить собою вже не підготовку прийняття рішення, а організацію його виконання. Тому здійснення управління реалізацією рішень необхідно виділити в окремий етап.

При цьому на особливу увагу заслуговує процес доведення інформації про управлінське рішення до виконавців. На відміну від узгодження рішень та управління їх реалізацією, ця технічна процедура не вимагає особливої творчості. З іншого боку, при доведенні рішень до виконавців надзвичайно велику роль починають відігравати канали зв'язку (їх швидкість, пропускну спроможність, стійкість до викривлень, утручань і перешкод). Усе це робить доведення управлінського рішення до виконавців якісно відмінним видом управлінської діяльності. А це дозволяє виділити цю процедуру в окремий етап процесу прийняття управлінського рішення.

Результати реалізації рішення визначаються за допомогою контролю, який полягає в оцінці зміни ситуації. Ця операція здійснюється за допомогою зворотного зв'язку, який повинен бути налагоджений між об'єктом і суб'єктом управління. Саме ця діяльність становить собою останній етап процесу прийняття управлінського рішення. І більшість науковців – прибічників “широкого” трактування цього явища – виділяють цей останній процес [3, с. 212]. При цьому Н. Злобіна відображає в назві цього етапу метод його реалізації – контроль [2, с. 24].

Отже, прийняття управлінського рішення в органі влади є складним технологічним процесом, який складається з восьми етапів: аналіз ситуації; формування варіантів управлінського рішення; оцінка альтернатив; прийняття рішення; узгодження рішень; доведення рішення до виконавців; управління реалізацією рішення; оцінка результатів.

Отже, процес прийняття управлінського рішення в органі влади поділяється на вісім етапів, на кожному з яких в цьому процесі беруть участь різні виконавці. У розпорядженні цих виконавців повинні бути певні ресурси, які різняться на кожному етапі. Кожен етап має свій кінцевий результат, відмінний для кожного окремого етапу (табл. 2).

Таблиця 2

Організація процесу прийняття управлінського рішення в органі влади

<i>Етап</i>	<i>Виконавець</i>	<i>Ресурси</i>	<i>Результат</i>
Аналіз ситуації	Аналітичний підрозділ	Методологія	Аналітична записка
Формування варіантів рішення	Дорадчий орган	Креативність	Пропозиції
Оцінка альтернатив	Аналітичний підрозділ	Методологія	Проект
Прийняття рішення	Керівник	Повноваження	Управлінське рішення
Узгодження рішень	Юридичний підрозділ	Інформація	Відповідність рішень
Доведення рішення до виконавців	Організаційний підрозділ	Технічні можливості	Обізнаність (поінформованість) виконавців
Управління реалізацією рішення	Посадові особи органу влади	Повноваження	Зміна стану інституції чи ситуації
Оцінка результатів	Контрольний підрозділ	Методологія	Інформація

Таким чином, організація прийняття управлінського рішення в органі влади є складним технологічним процесом. У зв'язку з унікальністю та значущістю діяльності органів влади цей процес набуває значних особливостей. Такими особливостями є обмеженість варіантів управлінських рішень залежно від типу ситуації, потреба у значній формалізації всіх дій, наявність повноважень у осіб, які приймають рішення, та поширення колегіальності при прийнятті рішень.

Складність і різнохарактерність видів діяльності, які мають місце впродовж проходження цього процесу, змушують виділяти в ньому окремі етапи. На кожному етапі відбувається окрема операція, яку здійснює спеціально визначений для цього підрозділ чи посадовець. Кожен такий виконавець повинен мати в розпорядженні певний ресурс (окремий для кожного етапу), а результатом виконання кожної операції стає певний продукт. Кінцевий продукт кожного етапу стає вихідним ресурсом для виконання операцій наступного етапу. Існують два види ресурсів, необхідних для здійснення операцій на всіх етапах: інформація та час. Увесь цей технологічний ланцюг дозволяє здійснити процес прийняття управлінського рішення в органі влади.

Література:

1. *Василенко І. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособие] / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
2. *Злобина Н. В.* Управленческое решение: учебное пособие / Н. В. Злобина. – Тамбов : Изд-во ТГТУ, 2007. – 80 с.
3. *Мескон М.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 2005. – 720 с.

Надійшла до редколегії 30.09.2010 р.