

організація охорони здоров'я України. – 2005. – № 4. – С. 52–57.

9. Солоненко І. Проблеми якості підготовки кадрів управління змінами в системі охорони здоров'я в Україні // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: зб. наук. праць / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К., 2005. – С. 410–414.

10. Степаненко А. Стандарти в медицині: перспектива для України // Главныйврач. – 2006. – №5. – С. 66.

УДК 65.012.123:35.087

*Анна Чопенко*

## ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕХНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

*Розглянуто технологічний аспект процесу прийняття управлінських рішень в органах державного управління та можливості його удосконалення.*

**Ключові слова:** управлінські рішення, технології прийняття управлінських рішень, органи державного управління.

Постановка проблеми

Головною метою державного управління як соціально-політичного інституту є максимальне забезпечення добробуту населення та сприяння його самореалізації. Досягнення цього відбувається завдяки управлінським рішенням, які є важливою функцією державної служби. Наслідки управлінських рішень на державному рівні зачіпають інтереси та впливають на життєдіяльність всього суспільства. Саме тому помилки в прийнятті управлінських рішень, особливо на вищих щаблях державного управління, можуть призвести до великих моральних та матеріальних втрат. Сьогодні тільки здорового глузду, передбачення, досвіду та інтуїції державному службовцю не досить для прийняття якісних та результативних управлінських рішень. Саме тому оволодіння державними службовцями спеціальними технологіями підготовки, прийняття та реалізація управлінських рішень є важливою і край необхідною умовою їх професійної підготовки та високої кваліфікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанню прийняття управлінських рішень приділяє увагу велика кількість дослідників. Особливий внесок у теорію прийняття рішень зробили такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Бакуменко [6], І. Василенко [1], Б. Гурне, А. Дегтяр [2], Н. Злобіна [3], Н. Карданська [4], Г. Саймон, Р. Фатхутдінов [7] та ін., які значну увагу приділили методологічним аспектам прийняття управлінських рішень, аналітичному та інформаційному забезпеченню цього процесу тощо.

Проте саме проблематика технологій прийняття управлінських рішень в органах державного управління досліджена недостатньо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Знання теорії прийняття рішень має знаходитися у площині професійної компетенції кожного керівника та фахівця в системі державного управління.

Мета

Тому метою статті є вивчення технологічного аспекту процесу прийняття управлінських рішень державними службовцями та визначення можливостей його вдосконалення.

В умовах розвитку демократичного суспільства підвищення якості управлінських рішень на етапах підготовки, прийняття та реалізації поряд із оперативністю набувають особливої актуальності. Управлінське рішення – завершальний етап управлінського процесу, а процес його прийняття є ключовим в теорії управління. Наукові джерела дають [4, с. 16; 7, с. 16] визначення технології прийняття рішень як відповіді на низку запитань (що, кому, як, де робити; хто буде робити; у які терміни; у якій кількості; що це дасть) та їх узгодження у просторі, часі, за ресурсами та виконавцями.

Технологія характеризується наступними ознаками: наявністю пов'язаних між собою етапів, спрямованістю на досягнення певної мети та відчутною роллю людини-виконавця. Відповіді на згадані питання і об'єднання перерахованих елементів у часі та просторі по ресурсах і виконавцях становлять собою технологію прийняття рішення. В технологічному аспекті процес прийняття управлінського рішення являє собою послідовність етапів, операцій та процедур, між якими існують прямі і зворотні зв'язки. При цьому, фактична кількість етапів, операцій та процедур може змінюватися в залежності від складності чи типу розв'язуваної проблеми.

Все зазначене дозволяє дати наступне визначення явищу технології прийняття управлінського рішення в органі державного управління: технологія прийняття управлінського рішення – це сукупність операцій та процедур, об'єднаних в певні етапи, яка має мету, чітко визначених виконавців, спосіб дії, необхідні для цього ресурси та чітко визначений результат, що в цілому веде до прийняття управлінського рішення в органі управління.

Слід зазначити, що теорія прийняття управлінських рішень розглядає дві основні технології прийняття управлінських рішень: інтуїтивну та раціональну. Найпростішою технологією є інтуїтивна, яку у спрощеному вигляді модно зобразити так: реєстрація змін -> селекція рішень, які містить пам'ять суб'єкта управління -> прийняття рішення. Зміна управлінської ситуації висуває певну проблему та вимагає прийняття рішення для її усунення. За інтуїтивної технології досвід прийняття управлінських рішень в аналогічних ситуаціях і визначає саме рішення, якщо ж такого досвіду не було, зростає імовірність прийняття помилкових рішень, що нівелює перевагу у швидкості реагування на управлінські виклики тощо.

Більшість науковців значну увагу приділяють раціональній технології прийняття управлінських рішень. Слід зазначити, що В. Бакуменко виділяє модель раціонального прийняття рішень, що складається з таких етапів: «діагностування проблеми —> формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень —> виявлення альтернатив —> оцінка альтернатив —> кінцевий вибір» [6]. Саме її він вважає найбільш ефективною для використання в діяльності органів державного управління. На більш детальному дослідженні етапів раціональної технології зупинимося нижче.

Серед науковців 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» [5, с. 206-212], в 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 [1; 3]. При цьому їх бачення настільки чітко прописане, що цілком прийнятне для використання в дослідженні діяльності органів влади.

Порівняння поглядів зазначених науковців дозволяє виявити розбіжності та спільні моменти в їх баченні процесу прийняття управлінського рішення. Так, І. Василенко вважає першим етапом процесу прийняття управлінського рішення виникнення проблеми, на подолання якої повинно бути спрямоване це рішення [1, с. 122]. Однак, напевно чи можна вважати виникнення проблеми одним з етапів, частиною її подолання. Але 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 М. Мескон та інші вирізняють тут три різні етапи: діагноз проблеми, формулювання обмежень та критеріїв прийняття рішення і визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми [5, с. 206-209]. А. Дегтяр виділяє при цьому ідентифікацію та визначення проблем, а також підготовку необхідної для подальшого прийняття рішення інформації [2, с. 30-31]. А Н. Злобіна додатково вирізняє в ході діагнозу проблеми ще й аналіз ситуації та ідентифікацію проблеми [3, с. 21]. Проте, напевно чи є необхідним відрізняти ці дві процедури, оскільки ідентифікація проблеми без формування необхідного для подальших дій інформаційного блоку та аналіз ситуації, який не містить ідентифікації проблеми (якщо вона там є), просто позбавлені сенсу. До того ж, як вже 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 варіанта управлінського рішення. Тому визначення критеріїв оцінки альтернативних варіантів майбутнього управлінського рішення повинно міститися в аналізі ситуації, в якій таке рішення приймається. І навіть ресурсні обмеження самого органу влади повинні бути однією зі складових ситуації, яка діагностується.

В той же час, визначення (формулювання) альтернативних варіантів майбутнього управлінського рішення цілком заслуговує виділення в окремий етап. Ця процедура містить в своїй основі операційно окрему дію – генерування альтернатив. На цьому етапі на основі здійсненого аналізу із врахуванням 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). Таким чином, підготовка управлінського рішення містить в собі три етапи: аналіз ситуації, формування варіантів управлінського рішення та оцінка цих альтернатив.

Наступним етапом прийняття управлінського рішення є сам акт прийняття рішення. Навіть ця проста та однозначна процедура по-різному бачиться науковцями. На сучасному рівні розвитку управлінських технологій ще неможливо повністю ототожнити оцінку сформованих проєктів 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 не існує формальних методів генерування проєктів управлінських рішень. На етапі оцінки альтернатив найважливішу роль відіграє суб'єктивне бачення ситуації виконавцями цієї операції. 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 [5, с. 211]. Але Н. Злобіна вирізняє в цьому етапі узгодження рішень та управління реалізацією прийнятого рішення [3, с. 24]. І таке розрізнення має достатні підстави, оскільки обидві ці процедури мають різну сутність та різне призначення. 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. Це 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 все 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. При доведенні рішень до виконавців надзвичайно велику роль починають відігравати канали зв'язку (їх швидкість, пропускна спроможність, стійкість до викривлень, втручань та перешкод). Все 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 та суб'єктом управління. Саме ця діяльність становить собою останній етап процесу прийняття управлінського рішення [3, с. 24].

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

В цілому ці вісім етапів можна умовно згрупувати у два: перший – аналіз ситуації та власно прийняття

управлінського рішення, та другий – доведення рішення до виконавців з наступною оцінкою результатів. Кожен з цих етапів передбачає певні дії, відмінні від дій інших етапів, застосування своїх окремих технологій. Але в будь-якому разі не можна вважати, що прийняття управлінського рішення може закінчуватися, власне, прийняттям рішення.

Визначення етапів процесу прийняття управлінського рішення в органі влади дозволяє розглянути особливості їх організації. При цьому для кожного етапу необхідно визначити умови його здійснення та успішного проходження. Це змушує не тільки описати операційну процедуру, яка здійснюється на кожному етапі, але й чітко визначити виконавця, ресурси, які необхідні йому для діяльності, та кінцевий результат кожного етапу. Все разом це дозволить визначити особливості організації процесу прийняття управлінського рішення в органі державного управління, представити технологію цього процесу.

Вихідною точкою, що впливає на застосування тієї чи іншої технології прийняття управлінських рішень, є умови прийняття та цілі реалізації цих рішень. Останнє визначається управлінською ситуацією – суспільно значущим фактом, який викликає необхідність прийняття управлінських рішень.

На першому етапі прийняття управлінського рішення в органі влади необхідно проаналізувати ситуацію, в якій таке рішення приймається. За найбільш розповсюдженою класифікацією управлінських рішень всі ситуації, які потребують прийняття рішення, чітко поділяються на три типи: повної визначеності, часткової визначеності (ризик) та повної невизначеності. Залежно від віднесення ситуації, що склалася, до одного з цих трьох типів, повинен відбуватися подальший процес прийняття управлінського рішення. Саме тип ситуації визначально впливає на використання конкретних прийомів та процедур, які разом формують технологію прийняття управлінського рішення. Тому саме діагностика ситуації повинна передувати будь-яким іншим діям.

Для здійснення цієї операції в органі державного управління повинен існувати спеціальний підрозділ – аналітичний центр. Саме він виявляє потребу в прийнятті управлінського рішення та визначає тип цієї ситуації, результат має бути представлений у вигляді аналітичної записки.

Наступним етапом процесу прийняття управлінського рішення в органі влади має бути формування варіантів рішення. Вже на цьому етапі проявляється визначальний вплив типу ситуації, в якій це рішення приймається. Якщо ситуація відноситься до типу повної визначеності, то управлінське рішення може бути лише одне. В ситуації часткової визначеності можливі різні варіанти рішень та різні наслідки їх прийняття та реалізації. Тому необхідно сформулювати кілька альтернативних варіантів управлінського рішення. Для цього необхідно мати в складі органу влади спеціальний підрозділ з дорадчими функціями. Головним завданням цього дорадчого органу повинно бути генерування різних варіантів управлінських рішень. При цьому повинні активно використовуватися спеціальні методи (типу «мозкового штурму», «Дельфі» тощо), які дозволяють сформулювати нове вирішення наявних проблем. Результатом його роботи повинні бути пропозиції щодо варіантів прийняття управлінського рішення.

В ситуації повної невизначеності результати реалізації прийнятого рішення передбачити неможливо. Оскільки органи державного управління не можуть до-

зволити собі ризикувати життям чи добробутом людей, тому в ситуації, коли наслідки управлінського рішення передбачити неможливо, не можна приймати ніяких рішень. На перший погляд, такий варіант діяльності (точніше, її відсутність – бездіяльність) може здатися дивним. Але, як вже зазначалося, в умовах повної невизначеності будь-які дії можуть виявитися шкідливими для об'єкта управління. Єдина можлива дія з боку органу державного управління, яка може бути припустима в цьому випадку, є додаткова та поглиблена діагностика цієї управлінської ситуації для її переведення в розряд ситуації хоча б часткової визначеності.

Якщо ж ситуація, в якій повинно бути прийняте управлінське рішення, визначена як ситуація часткової визначеності, то на наступному етапі повинно бути здійснене оцінювання сформованих варіантів рішення. Для цього необхідно змодельювати різні варіанти зміни ситуації (в залежності від варіанту обраного рішення) та скласти прогноз для кожного варіанту. Потім всі ці варіанти прогнозів зміни ситуації в залежності від обраного варіанту рішення повинні бути оцінені за допомогою критеріїв, визначених ще на першому етапі – при аналізі ситуації.

Цю оцінку повинен проводити аналітичний підрозділ, який здійснював первинний аналіз ситуації. Результатом його діяльності повинен стати проект управлінського рішення, який цілком може містити можливість зміни обраного варіанта рішення залежно від зміни ситуації.

Ключовим моментом процесу прийняття управлінського рішення в органі управління є сам акт прийняття цього рішення. Спеціально уповноважена на це особа (зазвичай – керівник органу влади) обирає один серед підготованих та оцінених варіантів рішення. При цьому він може повторно оцінити первинну ситуацію чи сформовані альтернативи рішення. А результатом діяльності на цьому етапі є остаточно прийняте управлінське рішення.

Приймаючи управлінське рішення, керівник бере на себе певну відповідальність. Проте в органах державного управління явище відповідальності (якщо не йдеться про злочинний наказ та кримінальну чи адміністративну відповідальність) дуже слабо впливає на прийняття окремого конкретного рішення.

Наступним етапом прийняття управлінського рішення є узгодження рішень. Всі рішення, які приймаються в органах влади, повинні відповідати чинній нормативно-правовій базі. При цьому частиною цієї бази є такі ж самі управлінські рішення, які вже були прийняті в цьому органі управління раніше. Тому необхідно спеціально узгоджувати всі управлінські рішення шляхом перевірки їх відповідності іншим рішенням та нормативно-правовим актам.

Відповідність законодавству є однією із загальних вимог до управлінського рішення органу влади. В зв'язку із цим постає проблема верифікації всіх управлінських рішень на предмет відповідності вимогам, що висуваються до них. Саме на цьому етапі доцільно проводити цю процедуру, оскільки на попередніх етапах виконавці зосереджували увагу на інших операціях (на аналізі, генеруванні, переоцінці тощо). Найкраще на роль такого підрозділу підходить юридичний відділ органу влади. Саме він здатен визначити відповідність управлінського рішення законодавству та всім іншим загальним вимогам.

Слід зазначити, що після етапу прийняття рішення змінюється характер підсумкового продукту всіх наступних етапів. Якщо на попередніх етапах результатом виконання всіх процедур та операцій був певний документ (аналітична записка, пропозиції, проект рішення, наказ),

то після моменту прийняття рішення результатом всіх наступних етапів стає досягнення певного стану. І для етапу узгодження рішень таким станом є відповідність управлінського рішення всім вимогам.

Наступним етапом процесу прийняття управлінського рішення в органі державного управління є доведення самого рішення до виконавців. Головним ресурсом, необхідним для виконання цієї операції, є технічні можливості: перш за все – потужні канали зв'язку, здатні пропускати велику кількість інформації, надійні та стійкі до втручань. Результатом проходження цього етапу повинен бути стан обізнаності (поінформованість) виконавців управлінського рішення в органі влади.

Після доведення рішення до виконавців розпочинається етап управління реалізацією управлінського рішення. Головним ресурсом, необхідним посадовим особам органу державного управління для здійснення заходів цього етапу, є повноваження. А результатом повинно бути зміна стану інституції, на яку спрямовано управлінський вплив, або ситуації, яка викликала необхідність прийняття управлінського рішення.

Останнім етапом процесу прийняття управлінського рішення в органі управління є оцінка результатів його реалізації. Виконавцем цієї операції повинен бути спеціальний підрозділ з контролю, який існує в будь-якому органі влади. Цей підрозділ повинен зафіксувати наявність чи відсутність бажаних змін в стані інституції чи ситуації, на яку було спрямовано управлінський вплив. Результатом такої перевірки повинна бути інформація, яка використовується для констатації факту досягнення мети прийняття управлінського рішення або (в разі недосягнення мети) для корекції чи прийняття нового рішення.

☞ Організація прийняття управлінського рішення в органі державного управління є складним технологічним процесом, який у зв'язку з унікальністю та значущістю діяльності органів управління набуває значних особливостей: обмеженість варіантів управлінських рішень в залежності від типу ситуації, потреба у значній формалізації всіх дій, наявність повноважень у осіб, які приймають рішення, та поширення колегіальності при прийнятті рішень. Складність та 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. При цьому, кінцевий продукт кожного етапу стає вихідним ресурсом для виконання операцій наступного етапу. Враховуючи згадане вище, постає необхідність використання різних технологій прийняття управлінських рішень в органах державного управління в залежності від управлінської ситуації, удосконалення алгоритму та формалізація цього процесу. Саме визначення шляхів розвитку технологій прийняття управлінських рішень в органах державного управління та можливості мінімізації впливу суб'єктивного фактору на цей процес становить базу для подальших наукових досліджень.

#### Література.

1. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: [учеб. пособие] / И.А. Василенко. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200 с.

2. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О.Дегтяр.– Харків: Видавництво ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.

3. Злобина Н. В. Управленческое решение: учебное пособие. / Н.В.Злобина. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2007. – 80 с.

4. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений: [учеб. пособие] / Н. Л. Карданская. – М.: Рус. деловая лит-ра, 2006. – 288 с.

5. Мескон М. Основы менеджмента: [пер. с англ.] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедуори. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 702 с.

6. Технологія прийняття управлінських рішень: [навч. посіб.] / Уклад. В.Д.Бакуменко. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 20 с.

7. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2006. – 272 с.

УДК 332.87

*В'ячеслав Шандрик*

## ВИЗНАЧЕННЯ ТА АНАЛІЗ РИЗИКІВ ПРОЕКТІВ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЖИТЛОВОГО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

*Як стратегічний напрям модернізації та розвитку комунальної інфраструктури пропонується використання концепції публічно-приватного партнерства (ППП). Дано визначення та проведено дослідження ризиків, притаманних проектам публічно-приватного партнерства, запропоновані принципи їх ефективного розподілу між сторонами.*

*Визначені основні складові та відповідний державний механізм постановки проектів PPP за участю органів публічного управління.*

**Ключові слова:** *публічно-приватне партнерство, ризики PPP, оцінка ризиків проектів PPP, розподіл ризиків проектів PPP.*

☞ При постановці проектів в сфері житлового-комунального господарства (ЖКГ), PPP визначається як інституційний і організаційний альянс між державою, органами публічної влади і бізнесом з метою реалізації суспільно значимих проектів в цій сфері, включаючи сферу надання відповідних адміністративних послуг.

Питання пов'язані із практичним запровадженням в роботу органів публічної влади концепції PPP розглядалися в низці публікацій [5–9]. В них відзначено, що таке партнерство дозволяє значно підвищити потенціал та ефективність використання комунальної інфраструктури без додаткових фінансових вкладень з боку органів публічної влади. Важливим компонентом постановки проектів PPP є завдання щодо визначення та розподілу ризиків, що будуть ідентифіковані при його підготовці.

© Шандрик В.І., 2011.