

Олександр Воронов

докторант кафедри державного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к.психол. наук, доцент

ЦИКЛІЧНІСТЬ В СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті доведено, що дослідження механізмів прийняття рішень органами публічного управління з урахуванням циклічності цього процесу стає дуже актуальним. Показано, що теорія циклів обумовлює різні проблеми на кожному етапі розвитку публічного управління. Сформовано циклічну модель прийняття рішень в органах публічного управління, яка складається з п'яти циклів: інформаційного, логіко-мисленнєвого, формуючого, організаційного та контрольного. Підкреслено, що загальний цикл формування рішення включає сукупність різноманітних та різноспрямованих циклів, які за ключовими фазами повинні співпадати з ним. Обґрунтовано, що в циклічних моделях прийняття управлінських рішень потрібно враховувати специфіку соціально-психологічних механізмів публічного управління.

Ключові слова: теорія циклів, модель прийняття рішень, зовнішні впливи, публічне управління, циклічність рішень, потік рішень, соціальна активність.

Oleksandr Voronov

Doctoral student at Public Management Chair

of the NAPA under the President of Ukraine, PhD in Psychological Sciences, Docent

CYCLICITY IN THE SYSTEM OF DECISION-MAKING BY PUBLIC AUTHORITIES

Problem articulation and relevance. The article proves that the area of public administration may be defined as a great feedback cycle. Models of management cycles are based on the heuristic principle of ordering the public sphere processes by means of agreed procedures and operations. In the framework of such models, the decision-making process is seen as a holistic process consisting of separate coherent stages and as rapidly developing in the socio-economic space and time. Studies of the decision-making process in the dynamics and relationships with internal and external influences, considering the cyclical nature of this process, become of current concern. The cyclical nature of implementation of management solutions requires strong feedback and analytical support. It has been shown that the cycle theory stipulates various problems at each stage of the public administration development.

Purpose of the article and tasks. It is stated that the lack of political and management cycle, mostly often used in the field of public administration, is the fact of ignoring the multilevel public administration mechanism. It has been proved that each of such mechanism elements can be represented as a certain cycle and is associated with the cycles of other public authorities. The aim of the study is to clarify the relationship of certain cycles and the influence of cyclicity of elements in the decision-making process on performance-based decisions in public authorities. The issues of certain cycles influence and control over the decision-making cyclicity in the public sphere require further study.

Brief statement of research. It has been provided that the beginning and the end of each new social development cycle are directly associated with an active change in social values. The state is not able to eliminate the cyclicity phenomenon in the society, but it can mitigate such fluctuations as follows: frequency and depth of crises, the length of phases. The purposeful construction of a decision-making system, given the complementary cycles, will allow avoiding the negative effects, stipulated by cyclical socio-economic crises. The activities of public authorities in decisions making is to be viewed as cycles control. As it is used here, it is proposed to distinguish between "internal" and "external" cycles. The cyclical OODA model by John Boyd has been recognized as the most suitable one for the formation of the modern model of decision-making by public authorities. The cyclic model of decision-making in public authorities has been formed. It consists of five cycles: informational, logical-cogitative, formative, organizational and supervisory. This cyclical decision-making model complies with the theory of cycles by J. Boyd, and provides the opportunity to use actively the feedback principle, as well as to increase the efficiency and effectiveness of managerial decisions. It is emphasized that the total cycle for the formation of decisions includes a set of diverse and divergent processes that should be the same with it by key phases.

Conclusions and outcomes. It is established that cyclic decision-making models are theoretically constructed frameworks designed to play an organizing role in the public administration practice. The imperfection of these models, in the sense of leaving out many socio-psychological aspects and factors, can cause the situation where they will actually break the processes. Attention has been drawn to features of management decisions by public authorities employees. Some believe in standard activities that eventually lead to a decrease in the effectiveness of decisions, but some, due to feedback models, form new cycles and provide the required level of optimality of solutions in the management processes. It is proved, that it is necessary to consider the specificity of socio-psychological mechanisms of public administration in cyclic models of managerial decision-making.

Key words: cycles theory, decision making model, external influences, public administration (authorities), cyclicity of decisions, decisions flow, social activities.

Александр Воронов

докторант кафедри державного менеджмента
НАГУ при Президенте Украины, к.психол.н., доцент

ЦИКЛИЧНОСТЬ В СИСТЕМЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье доводится, что исследования механизмов принятия решений органами публичного управления с учётом цикличности этого процесса становятся очень актуальными. Показано, что теория циклов обуславливает разные проблемы на каждом этапе развития публичного управления. Сформирована цикличная модель принятия решений в органах публичного управления, которая состоит из пяти циклов: информационного, логико-мыслительного, формирующего, организационного и контрольного. Подчёркнуто, что общий цикл формирования решения включает совокупность разнообразных и разнонаправленных циклов, которые в ключевых фазах должны совпадать с ним. Обосновано, что в циклических моделях принятия управленческих решений необходимо учитывать специфику социально-психологических механизмов публичного управления.

Ключевые слова: теория циклов, модель принятия решений, внешние влияния, публичное управление, цикличность решений, поток решений, социальная активность.

Постановка проблеми

Після останньої світової фінансової кризи 2008-2012 років виникло багато праць із прогнозування політичних та соціально-економічних циклів. Циклічність притаманна будь-якій управлінській діяльності. Сферу публічного управління можливо уявити як великий цикл зі зворотним зв'язком. Моделі управлінських циклів спираються на евристичний принцип упорядкування процесів публічної сфери за допомогою узгоджених процедур та операцій. В рамках таких моделей прийняття рішень розглядається як цілісний процес, що складається з окремих узгоджених між собою стадій та динамічно розвивається в соціально-політичному просторі та часі. Такий процес також має циклічний характер. Останні фази кожного витка забезпечують «зворотний вплив» та формують умови для витка наступного.

В процесі прийняття рішень органами публічного управління зазвичай застосовується політико-управлінський цикл (policy cycle) – аналітичний прийом (analytical device), за допомогою якого знаходяться ключові точки, де проходить розробка публічних рішень та який слугує основою для універсального опису конкретних процесів публічного управління [2]. В структурі політико-управлінського циклу розглядаються такі фази, як: сприйняття проблеми (problem perception), формування порядку денного (agenda setting), формулювання політики (policy formulation), прийняття рішення (decision making), реалізація політики (implementation), оцінка її результатів (evaluation), на ґрунті яких ця політика, або програма завершується або корегується (termination/reformulation). Домінування такої моделі в експертному співтоваристві 80-х років ХХ ст. стало основою для формування влади за трьома рівнями: міністерства, що формулюють політику; служби, які її реалізують, контрольні органи, що її оцінюють.

З початку 90-х років ХХ ст. Л. Абалкінін (1997), С. Глазьєвим (1992), В. Маєвським (1999), Ю. Яковцом (2001) була відновлена «Школа циклізму», яка частково спиралась на роботи відомого українського вченого М. Туган-Барановського та його учня М. Кондратьєва. Активно розвивається українська школа циклізму, представник якої Е. Афонін відзначає, що в циклічному розвитку суспільства змі-

нюються всі соціальні складові: структури (статуси, ролі), відносини (цінності, норми), функції культури (адаптаційна, виховна, регулятивна, комунікативна), владні відносини, зазнають змін соціальна мобільність та ідентичність [1].

Сучасні підходи до дослідження процесу прийняття рішень потребують його системного розгляду в динаміці та взаємозв'язку з внутрішніми та зовнішніми впливами. В цьому аспекті перспективними вважаються циклічні моделі, що виділяють в межах процесу прийняття рішень функціонально визначені та упорядковані стадії. А. Дегтярьов розглядав системно-функціональний підхід, що знайшов своє відображення в загальній теорії політичної системи Д. Істона та Г. Алмонда в 60-і роки ХХ ст., яка дозволила пов'язати стадії управлінського та політичного процесів у ході прийняття рішень. Іншим джерелом для даних моделей стали когнітивно-евристичні ідеї Дж. Дьюї та Г. Саймона та «біхевіористська концепція» Г. Лассуелла. Прикладом комплексних досліджень процесу прийняття рішень із використанням моделей політико-управлінського циклу, процесуально-циклічних або динамічних моделей можна вважати роботи Дж. Андерсона, Л. Ганна, У. Данна, У. Дженкінса, Б. Хогвуда. Модель складається з певної кількості етапів процесу прийняття рішень, які формують повний цикл: від порядку денного до оцінки реалізації ухваленого рішення [9]. В результаті досліджень У. Дженкінс сформулював 7 фаз політико-управлінського циклу: ініціювання рішення, обробка інформації, висновок, прийняття рішення, реалізація рішення, оцінка його результатів, завершення циклу [12, с. 17]. Б. Хогвуд та Л. Ганн відокремили 9 фаз, де додали до процесу прийняття рішення фази підбору відповідного інструментарію та прогнозування [11, с. 4]. Дж. Андерсон та У. Данн оптимізували процес, запровадивши 5 основних фаз: формування порядку денного, вироблення альтернатив, затвердження рішення, реалізація та оцінка процесу реалізації рішення [10, с. 28]. Ця модель прийнята за основу в сфері публічного управління.

Цікавим є підхід В. Колтун до управління циклами в процесі прийняття рішень органами публічного управління, який полягає у застосуванні принципів темпоральної комплементарності та визначенні точок

Аналіз останніх досліджень і публікацій

оптимального розгортання стратегій наступного порядку [5]. На «можливість управління тривалістю окремих стадій життєвого циклу» організацій вказує Г. Князевич, про необхідність «стиснення» циклу твердить С. Архипенко. Державне управління циклами розвитку або «цілеспрямовану антициклічну політику» розглядали Д. Кеннет і К. Зоїдов. Діяльність уряду із «згладжування промислових циклів» досліджував Е. Альохін. Для вирішення соціальних проблем Ж. Тощенко запроваджено циклічну модель прийняття рішень, яка враховує особливості громадянського суспільства. Вона включає етапи: постановки цілей (передбачення, прогнозування), формування рішень (планування, проектування, програмування), організаційної роботи щодо реалізації рішень (соціальні технології, концептуальні вимоги). Модель враховує особливості управління людськими ресурсами (стиль прийняття рішень, участь в управлінні, соціально-психологічні відношення, підштовхування до творчості) [8].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Циклічний характер соціального розвитку пов'язаний з існуванням в громадянському суспільстві конкуруючих начал, що виступають як різні типи соціальних енергій або інших мотиваторів соціальної активності. Особливості соціального розвитку обумовлюють ключову роль циклічності в процесі прийняття управлінських рішень органами публічного управління. Циклічний характер реалізації управлінських рішень вимагає міцного зворотного зв'язку та аналітичного апарату. Цикл реалізації управлінських рішень функціонує безперервно для забезпечення потрібної ефективності досягнення цілей публічного управління. Численні автори намагалися побудувати циклічні моделі процесу прийняття рішень з урахуванням сучасного стану публічного управління. Загальна ідея циклу висуває різні питання на кожному етапі розвитку публічного управління. Р. Мюллер характеризує сферу публічного управління як безперервний потік рішень, в яких потрібно знайти конструктивний зміст [14]. Питання врахування певних циклів та управління циклічністю прийняття рішень в публічній сфері потребують подальшого дослідження.

Мета

Недоліком політико-управлінського циклу, що найбільш часто застосовується в сфері публічного управління, є ігнорування багаторівневості механізму публічного управління, кожний з елементів якого може бути представлений у вигляді певного циклу та пов'язаний з циклами інших органів публічного управління. Метою дослідження є з'ясування зв'язку та взаємного впливу циклічності елементів процесу прийняття рішень на їх результативність.

Виклад основного матеріалу

Початок і кінець кожного нового циклу соціального розвитку безпосередньо пов'язані з активною зміною суспільних цінностей. Механізм циклічної зміни цінностей є цілком логічним: системи публічного управління в кожній країні обумовлюються певними ціннісними імперативами, що пояснюють суспільству їх «дієвість». Е. Афонін та А. Мартинов висунули теорію «Універсального епохального циклу», за допомогою якого описується розвиток суспільства, окремої держави, кожної людини [1].

Циклічно-хвильовий характер соціального розвитку обумовлений тим, що з плином часу державні інститути й владні відносини, детерміновані сталою ціннісною системою суспільства, через вичерпність базових

ресурсів розвитку, втрачають свою ефективність та дієвість. І. Валлерстайн розглядає цикли як аналітичну конструкцію, що описує функціонування соціальної системи та, одночасно, як механізм, за допомогою якого вона діє [15, с. 4-5]. Держава не здатна ліквідувати явище циклічності в суспільстві, але може пом'якшити ці коливання. Завдяки своїм регуляторам вона здатна корегувати певні цикли: частоту та глибину криз, довжину фаз. Більш доцільним є метод збалансування управлінських циклів за допомогою врахування природних факторів, цілеспрямованих впливів керуючих органів та вибудованої з метою забезпечення корегуючих впливів управлінської системи. Організаційна структура публічного управління передбачає компліментарність різноманітних циклів, за якої «нижня» фаза одного збігається з «верхньою» фазою другого. З використанням такої, вибудованої на основі управління циклами, організаційної структури практично не виникає потреби в значних корегуючих впливах з боку органів керування. Цілеспрямована побудова системи прийняття рішень з урахуванням компліментарних циклів дозволить уникнути негативних явищ, обумовлених циклічними кризами. Управління циклами надає додаткові перспективи для створення точок можливостей, в яких можуть виникати альтернативні стратегії управлінських рішень та проводиться оптимізація часу їх реалізації [5].

В наукових джерелах органи публічного управління зазвичай досліджуються як стала конструкція, розглянута за окремим зрізом часу, без урахування характеристик її циклічності. З метою оптимізації процесу прийняття рішень керуюча система повинна відповідати керованій та володіти ознаками циклічності, що здатні бути противагою до «циклічних суспільних криз». Для забезпечення відповідності керуючої системи органів публічного управління вимогам зовнішнього середовища структура їх діяльності повинна вибудовуватися відповідно до згаданих вище процесів. Вважаючи циклічність ключовою ознакою процесу прийняття рішень в органах публічного управління, їх діяльність варто розглядати як управління циклами. В даному контексті слід розрізняти цикли «внутрішні» та «зовнішні» (див. рис. 1).

В систему зовнішніх циклів входять всі зовнішні впливи, які функціонують з певною циклічністю. В систему внутрішніх циклів входять система нормативних циклів функціонування органу публічного управління, особисті індивідуально-психологічні цикли керівників та співробітників органу публічного управління. Індивідуально-психологічні цикли в системі циклічності органу управління розглядали К. Курілов і А. Курілова (2013). Вони всі теорії циклів згрупували за джерелами їх виникнення та моделями розвитку [6]. Вченими були визначені моделі: ті, що розглядають причину циклічності ззовні та ті, що знаходять причину циклічності в недосконалоості внутрішньої системи управління. Психологічні моделі циклічності, засновниками яких вважаються Е. Джевонс (1871), В. Парето (1902), А. Пігу (1923), Дж. Миллс (1867), Р. Лукас (1981), відносяться до другого класу [13].

До представників психологічної теорії циклів можна віднести, також, Дж. Кейнса, Ф. Лавінгтона, У. Мітчелла, В. Рьопке, Ф. Тауссіга, А. Шпітгофа. Вказані дослідники базуються на психологічних аспектах поведінки

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



Рис. 1. Ієрархічність циклів в системі прийняття рішення органом публічного управління
Джерело : розроблено автором.

людей та їх відношенні до прогнозування майбутнього. Позитивні оцінки людьми соціально-економічної ситуації збільшують їх життєву активність та обумовлюють фазу підйому соціально-економічного циклу. При песимістичних оцінках майбутнього люди знижують активність, чим провокують соціально-економічний спад. Л. Грінін встановив, що психологічні фактори (настрій, очікування, довіра) зазвичай супроводжують інші фактори прийняття рішень. Г. Хаберлер вказує, що психологічна теорія циклу органічно поєднується з іншими циклічними теоріями [7].

Маючи свої безумовні переваги, циклічні моделі не дають повної картини процесу прийняття рішення. Циклічна модель, зазвичай, не враховує чинник взаємодій між учасниками управлінського процесу в публічній сфері. На взаємодії учасників цього процесу, стратегіях поведінки в процесі вироблення рішень зосереджується мережевий підхід до аналізу прийняття рішень. Представники цього підходу К. Хей, Р. Родес, Д. Марш (1992) досліджували горизонтальні зв'язки, враховуючи фактор конкуренції і взаємодії осіб, що займаються розробкою рішень та їх імплементацією. Але мережеві моделі не дозволяють повною мірою описати структуру й динаміку процесу прийняття рішення. Циклічна модель прийняття рішення займала ключові позиції в теорії рішень до 90-х років ХХ ст., коли у деяких вчених з'явилися сумніви з приводу того, наскільки виправданим є застосування таких моделей на практиці. Б. Нельсон та Р. Накамура (2015) визначили даний підхід як такий, що штучно раціоналізує реальні процеси прийняття рішень в публічній сфері. На сьогодні, у традиційному варіанті, циклічна модель управлінського процесу має статус робочого аналітичного інструментарію та не володіє праксеологічним нормативним потенціалом.

З урахуванням сучасних реалій найбільш придатною для прийняття результативних рішень органами публічного управління нам здається циклічна модель

OODA військового теоретика Дж. Бойда. Вона передбачає багаторазове повторення петлі дій, складеної з чотирьох послідовних взаємодіючих процесів: спостереження (observe), орієнтування (orient), рішення (decide), дія (act) (див. рис. 2).

Ситуація розгортається по спіралі. На кожному витку спіралі реалізується взаємодія із зовнішнім середовищем та вплив на систему управління. В моделі реалізується принцип «зворотного зв'язку», що надає можливості віднести її до розряду «кібернетичних». Відповідно з принципом частка виходу з системи подається на вхід, щоб уточнити або скорегувати її розвиток на наступних етапах циклу. Дані про численні застосування цієї теорії дозволяють стверджувати, що вона має перспективу широкого застосування для моделювання професійної діяльності в сфері публічного управління. Переваги цієї моделі в тому, що вона враховує багато циклів, які складають певний механізм прийняття рішень в органах публічного управління. Модель Дж. Бойда відрізняється оперативністю та можливістю завчасної корекції індивідуальних та організаційних циклів, залежно від зміни внутрішніх умов та зовнішнього середовища.

Управлінський цикл можна вважати більш аналітичним прийомом, за допомогою якого визначаються ключові точки просування управлінських рішень, ніж реальним процесом, крізь який проходять рішення в сфері публічного управління. Циклічні моделі є спрощенням реальності задля розгляду принципово важливих аспектів та чинників прийняття реальних рішень. Такі моделі надають чітку структурну уяву – як саме відбувається процес прийняття рішення в органах публічного управління (див. рис. 3).

Подальше вдосконалення та деталізація циклічних моделей прийняття рішень спрямована на досягнення мети створення ідеального алгоритму, що обумовлено іноді «механічним» мисленням керівників органів публічного управління та не враховує впливу суб'єктив-

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

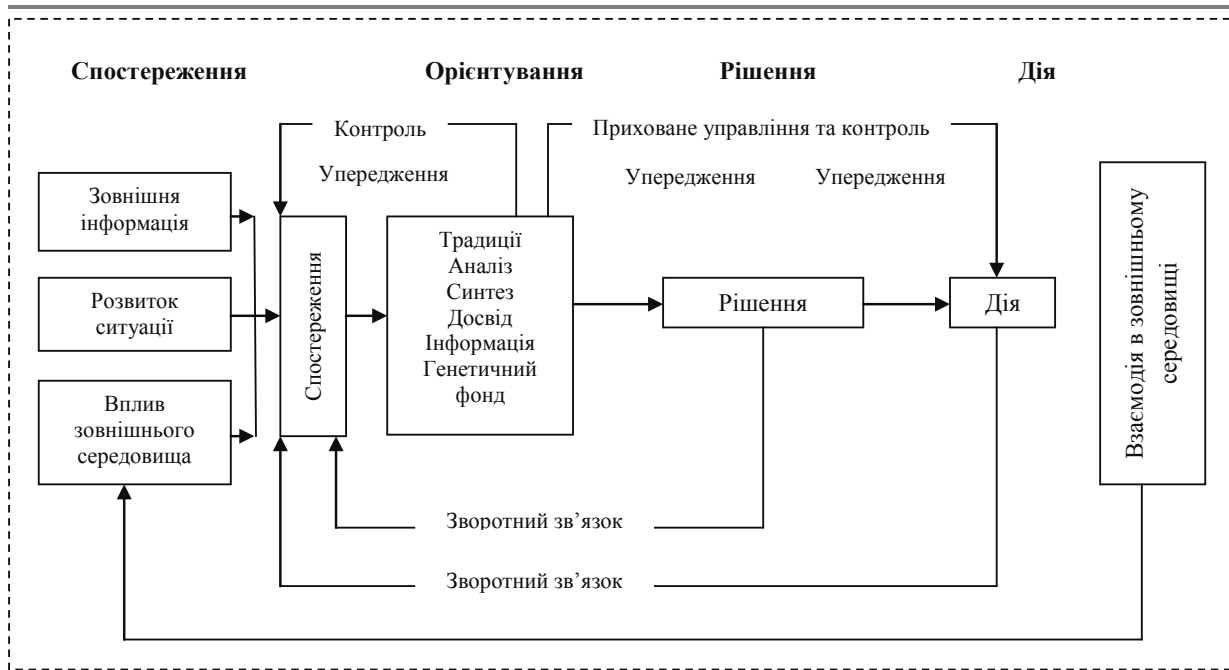


Рис. 2. Застосування моделі теорії циклів Дж. Бойда в сфері публічного управління [3]



Рис. 3. Цикл прийняття управлінського рішення в органах публічного управління
Джерело : розроблено автором.

них факторів на цей процес. Цикл прийняття рішень характеризується двома видами вимірювань: часом функціонування та просторовими обмеженнями. Тривалість циклу прийняття рішення визначається часом: збору та переробки інформації, розробки та прийняття рішення, організації виконання рішення. В системі прийняття рішень суб'єктом управління В. Колпаков визначає три основних цикли: інформаційний (пошук, збір, передача, обробка та збереження інформації); логіко-мисленнєвий (розробка та прийняття управлін-

ського рішення); організаційний (організація виконання управлінського рішення) [4].

Нами до основних циклів прийняття рішення додано формуючий цикл (відокремлює процес розробки рішення від його оформлення в конкретні форми реалізації, що обумовлюють організаційний цикл) та контрольний цикл, який логічно завершує процес реалізації рішення, обґрунтовує мотивацію формування наступних рішень. Така модель врахування циклічності прийняття рішень відповідно до теорії циклів Дж.

Бойда надає можливість активно використовувати принцип зворотного зв'язку та підвищувати оперативність і результативність управлінських рішень. Потрібно підкреслити, що загальний цикл формування рішення включає сукупність різноманітних циклів, які за ключовими його етапами повинні співпадати з ним (див. рис. 4).

2. Дегтярєв А. А. Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы / А. А. Дегтярєв // Полис. – 2004. – № 4. – С. 158–169.

3. Ивлєв А. А. Основы теории Бойда. Направление развития, применения и реализации : монография / А. А. Ивлєв. – М., 2008. – 105 с.



Рис. 4. Циклічність формування управлінського рішення в органах публічного управління
Джерело : розроблено автором.

Визначена модель циклічності повинна бути врахована при формуванні перспективних планів та програм діяльності органів публічного управління.

Циклічні моделі прийняття рішень є теоретично сконструйованими рамками, які покликані відігравати організуючу роль у практиці публічного управління. Недосконалість цих моделей, в сенсі неврахування ними багатьох соціально-психологічних аспектів і факторів, може призводити до того, що вони будуть відігравати практично гальмівну роль. Існує певна спеціалізація того, як співробітники органів публічного управління відносяться до прийняття управлінських рішень. Деякі схиляються до стандартної діяльності, що з часом веде до зниження результативності ухвалених рішень, деякі завдяки моделям зі зворотним зв'язком формують нові цикли, що забезпечують потрібний рівень оптимальності в управлінських процесах.

Література.

1. Афонін Е. А. Соціальні цикли: історично-соціологічний підхід / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов // Українське товариство сприяння соціальним інноваціям, Українська технологічна академія. – Х. : Вид-во «Титул», 2008. – 504 с.

4. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений : учеб. пособие / В. М. Колпаков. – 2 изд. перераб. и доп. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.

5. Колтун В. Управление циклами в деятельности местных органов публичного управления / В. Колтун // Актуальные проблемы государственного управления. – 2013. – Вип. 3. – С. 140–144.

6. Курилов К. Ю. Концепция возникновения экономических циклов / К. Ю. Курилов, А. А. Курилова // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2013. – № 1. – С. 81–85.

7. Манушин Д. В. Обзор, обобщение и оценка теорий экономических циклов и кризисов. выделение и сопоставление новых теорий: политико-экономического условного цикла и бесконечного кризиса / Д. В. Манушин // Финансы и кредит. – 2016. – № 2. – С. 9–16.

8. Тощенко Ж. Т. Социология управления / Ж. Т. Тощенко. – М. : Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2011. – 300 с.

9. Чабанна М. Застосування моделі політико-управлінського циклу до дослідження процесу прийняття політичних рішень / М. Чабанна // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2010. – Вип. 5(49). – С. 355–365.

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

10. Anderson J., (1994), *Public Policymaking: An Introduction*, 2nd ed., Boston: Houghton Mifflin, 322 .
11. Hogwood B., Gunn L., (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, New York: Oxford University Press, 289.
12. Jenkins W., (1978), *Policy Analysis: a political and organizational perspective* , New York: St. Martin's Press, 278.
13. Mills J. (1867). *On Credit Cycles and the Origin of Commercial Panics*, Quoted in *Financial Crises and Periods of Industrial and Commercial Depression*, By T. E. Burton (1931 [1902]), 2nd ed., 426.
14. Muller P., (1990), *Les politiques publiques* Paris Presses Universitaires de Franse. *Que Sais-qs?*, 127.
15. Wallerstein I., (1983), *Long Waves as Capitalist Process*. Paper prepared for International Round Table on Long Waves, Paris, 25.