

Олександр ВОРОНОВ

Національна академія державного управління
при Президентові України

Одеський регіональний інститут державного управління

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПОНЯТТЯ «УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ» У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядається процес динамічної трансформації поняття «управлінське рішення» в сучасному менеджменті для його застосування у сфері державного управління. За допомогою контент-аналізу наукових джерел визначаються численні складові поняття «рішення». Обґрутується наявність стійких індивідуальних особливостей у людини під час прийняття рішень. Встановлюється, що визначною ознакою управлінського рішення є спрямованість на організацію колективної праці. Зазначається значний інтерес дослідників у галузі менеджменту до соціально-психологічних аспектів поняття «управлінське рішення». Розкриваються особливості застосування поняття «управлінське рішення» у сфері державного управління. Доводиться, що державно-управлінські рішення, які приймають вищі та центральні органи державної влади для визначення і реалізації державних цілей, вважаються вищим рівнем управлінських рішень.

Ключові слова: рішення, управлінське рішення, сфера державного управління, теорія прийняття рішень, методологічне забезпечення, генеза поняття, державно-управлінське рішення.

Oleksandr Voronov. Interpretation of the concept of «administrative decision» in sphere of public administration

The process of dynamic transformation of the concept of «administrative decision» in modern management for its application in the field of public administration has been considered. Numerous components of the concept of «decision» have been revealed using the content analysis of scientific sources. Presence of stable individual characteristics in human decision-making has been explained. It is established that the essential feature of the administrative decision is focus on the organization of collective labor. A significant interest of researchers to social and psychological aspects of the concept of «administrative decision» in the field of management has been noted. The features of using of the concept of «administrative decision» in public administration have been revealed. It is proved that public and management decisions, that are made by higher and central government bodies to determine and implement state purposes, are considered as the highest level of management decisions.

Key words: decisions, management decision, field of public management, decision-making theory, methodological support, concept genesis, public-management decision.

Від ефективності управлінських рішень, що є складовими процесу

державного управління в Україні, найбільшою мірою залежить майбутнє держави, успіх реформування нині існуючих політичних та соціально-економічних відносин. Хоча окремі аспекти прийняття рішень людство вивчало з давніх часів, теорія прийняття рішень як наукова дисципліна сформувалась у другій половині ХХ ст., що пов'язано, насамперед, із розвитком обчислювальної техніки та інформатики. Термін «прийняття рішень» використовується в багатьох дисциплінах. Моделі та методи теорії прийняття рішень знайшли широке застосування у сфері державного управління. Історично теорія прийняття рішень виокремилась із наукового напряму, відомого під назвою «дослідження операцій», та стимулювала розвиток наукового напряму «штучний інтелект» [3, с. 3].

Серед різноманітних рішень, що приймаються у сфері державного управління, чимало таких, яким бракує стратегічного погляду, системності й обґрутованості, що критично виявляється під час розробки державної політики та в законотворчості. Основна причина невдалих управлінських рішень – політична нестабільність у країні. Державно-управлінська діяльність реалізується в умовах системної недостачі ресурсного забезпечення. Значна частка державних службовців I – III категорій посад з вищих і центральних органів державної влади, інших структур державної служби внаслідок періодичного масштабного оновлення апарату не мають відповідної спеціальної підготовки. Науково обґрутовано, що потрібно близько 10 років, щоб стати професіоналом у будь-якій діяльності. Тому в практиці державного управління недостатньо використовуватися напрацювання сучасної науки «Державного управління» в галузі прийняття управлінських рішень. З огляду на зовнішні та внутрішні умови праці державних службовців виникає завдання запровадження чітких та зрозумілих стандартів прийняття управлінських рішень у систему державного управління [1, с. 58].

Необхідність удосконалення методологічного забезпечення теорії прийняття управлінських рішень підтверджується практикою діяльності всього світового співтовариства [6, с. 44]. У сучасному менеджменті відбувається трансформація поняття управлінського рішення, яка ґрунтуються на необхідності більш чіткого визначення місця такого класу рішень в управлінській діяльності. Зазвичай у науці управління прийняття рішень ототожнювалося з вибором альтернативи. Прийняття управлінських рішень у менеджменті розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою та вибором однієї з найбільш відповідних альтернатив для виходу з ситуації, яка виникла.

Значну увагу дослідженю прийняття управлінських рішень

приділяють учені-правознавці. В Україні відомі праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, А. Васильєва, Є. Кубка, Б. Лазарєва, Н. Нижник, В. Селіванова, М. Стрельбицького, В. Цветкова, які здебільшого акцентують увагу на організаційно-правових аспектах прийняття управлінських рішень. Систематизували підходи до визначення поняття «управлінське рішення» в менеджменті такі науковці, як О. Грищенко, Ю. Костін, І. Кривов'язюк, Н. Мала, А. Пахольчук, І. Процик, К. Ушаповський, В. Черняк. Проблематиці прийняття рішень у сфері державного управління приділяли увагу науковці: А. Ахременко, В. Бакуменко, І. Бестужев-Лада, В. Горбатенко, Т. Гуржій, Ю. Сурмін, С. Телешун.

У науковій галузі «Державне управління» обґрунтованість теоретичних висновків і цінність практичних рекомендацій щодо вирішення різноманітних проблем безпосередньо залежать від правильного розуміння уявлень та процесів, які для цієї проблеми є загальними, від методології підходу до її вирішення. Важливе значення для теорії і практики прийняття управлінських рішень у сфері державного управління має логіка формування структури понять, які використовуються. Р. Декарт вважав, що завжди потрібно уточнювати зміст наукових термінів із метою уникнення помилок у теоретичних дослідженнях та управлінській практиці [6, с. 19]. З урахуванням різноманітних підходів виникає потреба дослідити логіку формування поняття «управлінське рішення», його роль та місце у сфері державного управління, що є метою статті.

За останні двадцять років досягнуто помітний прогрес у розвитку теорії рішень, який дозволяє значно зблизити прецриптивні та дескриптивні теорії в цій галузі. Досягнення психофізіології, нейрохірургії, успіхи в дослідження функцій мозку, стрімкий розвиток обчислювальної техніки й наукові праці в галузі побудови штучного інтелекту дозволили підняти на новий рівень теорію і технологію розробки складних рішень. Вдалося довести наявність стійких індивідуальних особливостей у людини під час прийняття рішень, які для конкретної особистості є стильовими, відокремити частину таких характеристик [4, с. 13].

Проаналізуємо генезу формування поняття управлінського рішення у сфері державного управління за схемою: рішення – управлінське рішення – управлінське рішення в системі державного управління – державно-управлінське рішення. З метою аналізу формування поняття «рішення» ми застосували підхід А. Дульзона, який буде логіку дослідження від загальнонаукової до спеціальної. Філософський зміст поняття «рішення» можна визначити як процес і одночасно як результат вибору мети та засобу дій [7]. Formування понятійного апарату теорії управлінських рішень у сфері державного

управління базується на підходах засновників наукового менеджменту. Можна засвідчити різноманітність підходів до визначення поняття «рішення» в менеджменті (табл. 1).

Таблиця 1

Аналіз визначень поняття «рішення»

Основна частина визначення	Автори
Одночасно результат розумової дії і творчий акт вибору	Т. Берегой (2012); К. Секельгід (2013); Е. Смірнов (2001); Ф. Тонкіх, Ю. Фокін (1984); С. Тарабан (2009)
Вибір альтернативи	Ю. Аніскін, Д. Єгоричев, Л. Лукічова (2009); Ю. Башкатова, І. Борисенко (2003); Н. Георгіаді, С. Князь (2005); Н. Дикань (2008); М. Мескон (1997); О. Сопільник (2002)
Вибір першочергових завдань	Л. Зайверт (1990)
Конкурс мотивів	Д. Дерлоу (2001)
Універсальна форма поведінки особистості або соціальної групи	Н. Злобіна (2007)
Реакції системи на зовнішні та внутрішні впливи	О. Грищенко (2011)
Продуманий намір	В. Бусел (2005); Ю. Костін, К. Ушаповський (2010); А. Теребух (2010)
Вибір способу дії	М. Мартиненко (2005); Я. Ларіна, С. Мочерний, О. Устенко, С. Юрій (2006)
Вольовий акт	Л. Стрельнікова (2010)
Процес, який складається з активів і процедур	Н. Карданська (1998)

Чимало авторів розглядає поняття «рішення» як вибір альтернативи, але інша велика група дослідників трактує це поняття як результат перш за все розумових дій (творчий акт). У формуванні поняття «рішення» з початку ХХІ ст. відображається вся різноманітність складових теорії прийняття рішень та суб'єктивний погляд на цей феномен його дослідників. Складно відобразити всю багатоплановість елементів, що впливають на процес прийняття рішення та формування його наукового визначення, але бажано звернути увагу на деякі аспекти. За допомогою контент-аналізу складових поняття «рішення» у визначеннях решти науковців ми виявили такі елементи процесу прийняття рішень, як: висновки щодо ситуації, організаційна робота, ініціатива, творчість, масштаб рішення, відповідальність, пріоритетність, розв'язання невідповідностей, подолання перешкод, ефективність, досягнення мети, володіння інформацією. Тобто різноманітні визначення поняття «рішення» формуються залежно від часових меж процесу його прийняття, впливу зовнішньої ситуації та внутрішніх умов. На нашу думку, узагальнюючи різноманітні підходи,

Теорія та історія державного управління

можна сформулювати поняття «рішення» – спеціально організований розумовий процес вибору особистістю або соціальною групою кращої альтернативи способу дій, з урахуванням зовнішніх та внутрішніх впливів, для досягнення бажаного результату. Наявність великої кількості елементів вказує на комплексний характер процесу прийняття рішення, ефективність якого залежить від повного врахування всіх його складових.

Дослідники, які працюють у сфері управління, виявляють значний інтерес до соціально-психологічних аспектів процесу прийняття рішення. Багато авторів поняття «рішення» розглядають як сухо психологічне, яке ґрунтуються на фундаментальних засадах загальної психології, а саме: теоріях мислення, мотивації, психологічних впливів і формування вольових якостей. Така тенденція пов’язана зі стрімким зростанням ролі людського фактору в різноманітних системах управління. На сьогодні маємо різноманітні підходи вітчизняних та іноземних психологів до визначення психологічних аспектів поняття «рішення» в управлінській сфері (табл. 2).

Таблиця 2

Аналіз психологічних аспектів поняття «рішення»

Основна частина визначення	Автори
Психологічний процес, в якому перетинаються соціальні настанови, особистісні змінні, інтуїція, емоції, настрій, почуття	М. Будянський (2008); О. Пужаев (2012)
Продукт когнітивної, емоційної, вольової, мотиваційної природи, синтезу психічних процесів	П. Друкер (2001)
Особистісна (вольова) регуляція вибору	Т. Корнілова (2003)
Вибір у двох площинах: інтуїтивні або раціональні	Ю. Седлер-Сміт (2011)
Вибір залежно від емоційних впливів	Д. Лерер (2010)
Вибір з метою задоволення потреб	С. Плаус (1998)
Складний розумовий процес	І. Чередниченко, М. Тельних (2004)

Від поняття «рішення» потрібно відрізняти поняття «управлінське рішення». Людина протягом життя приймає багато рішень: у бізнесі, виробництві, особистих стосунках, повсякденному житті, але далеко не всі вони належать до управлінських. Важливішою ознакою управлінського рішення є його безпосередня спрямованість на організацію колективної праці. Управлінське рішення як управлінський вплив на колективну працю приймається не кожним працівником, а лише суб’ектом управління – керівником організації (підрозділу) або колегіальним органом. Змістовою помітною ознакою управлінського рішення є його прийняття лише в тому випадку, коли потрібно задіяти всю систему управління організацією, включити весь її механізм

Державне управління та місцеве самоврядування, 2015, вип. 2(25)

керування [6, с. 21]. Різноманітними в менеджменті є наукові підходи до визначення поняття «управлінське рішення» (табл. 3).

Таблиця 3

Аналіз визначень поняття «управлінське рішення»

Основна частина визначення	Автори
Директивний вибір цілеспрямованого впливу на об’єкт управління, оформленений у вигляді документа	Ю. Бєлік (1989); Т. Берегой (2012); О. Грищенко (2011); Ю. Шемшученко (1998); Ю. Костін, К. Ущаповський (2010)
Результат творчого процесу щодо пошуку адекватних дій колективу з урахуванням об’єктивних закономірностей функціонування керованої системи	Ф. Бутинець, М. Шигун (2004); Н. Георгіаді, С. Князь (2005); Е. Смірнов (2001); Ф. Хміль (2002)
Вольовий акт втручання суб’екта управління в діяльність об’єкта управління	Ю. Барабаш (2008); Г. Колесников (2007)
Результат вибору альтернатив для досягнення конкретної мети системи менеджменту	М. Бахрушина, І. Герчикова (2005); О. Височан (2005); С. Гуткевич, В. Рульєв (2011); Н. Дикань, І. Борисенко (2008); Н. Карданська (1998); Я. Ларіна, С. Мочерний, О. Устенко, С. Юрій (2006); Д. Лапигін (2009); М. Разу, Ф. Русінов (2008); Е. Смірнов (2001); Р. Фатхутдинов (2006)
Продукт управлінської праці	Н. Мала (2007)
Концентроване вираження процесу управління на його завершальній стадії	А. Поршинєв, З. Румянцева, М. Саломатін (2000); С. Чудновська (2007)
Результат альтернативної формалізації економічних, технологічних, адміністративних, соціально-психологічних методів менеджменту, на основі яких керуюча система впливає на керовану	О. Кузьмін, О. Мельник (2003); М. Срмощенко, С. Єрохін, О. Стороженко (2006)
Прийняте керівником кінцеве судження щодо мети і засобів діяльності організації	А. Батаршев, О. Лук’янов (2005)
Акт соціального управління, за допомогою якого визначаються підстави виникнення, здійснення або припинення регульованих суспільних відносин	Г. Атаманчук (2000); Н. Дяченко (2013); К. Секельгіді (2013); Е. Смірнов (2001); С. Якимчук (2009)
Вибір, який повинен зробити керівник для виконання посадових обов’язків	Ю. Башкатова, І. Борисенко (2003); Н. Злобіна (2007); А. Ігнатьєва, М. Максимцов (2012)
Мисленнєво-вольові акти, які формулюють ідеї щодо шляхів досягнення мети в існуючій на даний момент суспільній ситуації	А. Васильєв (1997)
Розроблений і прийнятий, формально зафіксований проект соціальних змін	А. Крупник, К. Линьков, Є. Нужний, О. Рудик (2007)
Творча, вольова дія суб’екта управління на основі знань об’єктивних законів системи, що управляється	Ю. Аніскін, Д. Єгоричев, Л. Лукічова (2009); А. Дульzon (2009)
Вибір варіанта діяльності персоналу організації	В. Колпаков (2001)

Застосувавши метод контент-аналізу досліджень вітчизняних та іноземних дослідників, ми встановили, що на відміну від звичайного управлінське рішення має декілька системних відмінностей. Управлінське рішення, у більшості випадків, має директивний характер та документальне оформлення. Така ситуація пов'язана з виконанням керівником функціональних обов'язків, що визначає структуру управлінського рішення та його масштабність. Потрібно звернути увагу на колективний характер цього явища. Воно, зазвичай, або приймається колективним суб'єктом, або впливає на функціонування колективу. Управлінське рішення стосується, як правило, діяльності персоналу організації та розраховане на нього. Такого роду рішення має тільки управлінський характер та реалізується в процесі управління. Управлінські дії однозначно відбуваються в тій чи іншій системі менеджменту, що відображається на прийнятті в ній управлінських рішень. Особливості системи менеджменту впливають на технологію та механізми прийняття управлінських рішень, їх змістовну частину. Кожне управлінське рішення можна розглянути як окремий управлінський проект, який може функціонувати досить автономно.

Ми не можемо погодитися зі спробами обмежити сферу застосування управлінського рішення деякими часовими межами, тому що управлінське рішення не може бути притаманне тільки початку процесу управління або його завершальній стадії. Викликає певний інтерес підхід до управлінського рішення як до результату формалізації різноманітних методів менеджменту. На сьогодні різноманітність підходів до визначення поняття «управлінське рішення» вимагає певного унормування та стандартизації процедур його прийняття. Особливо важливо для подальшого проведення нашого дослідження, що управлінське рішення вважається актом соціального управління, який відбувається в конкретний момент соціальної ситуації і в даних соціальних умовах та є певним проектом соціальних змін з урахуванням об'єктивних законів системи, яка управляється.

Зміст управлінського рішення як форми прояву волі суб'єкта управління стосовно об'єкта, яким він управляє, уособлюється у виявленні та забезпечені задоволення потреб та інтересів учасників процесу управління на основі вибору з деякої множини можливих варіантів їх поведінки такого варіанта, який би найбільше відповідав конкретній ситуації та цілям функціонування системи, яка управляється на даному етапі розвитку [2, с. 14]. Іноді складно провести межу між звичайними технічними та управлінськими рішеннями: вибір альтернативи може диктуватися саме технічними

факторами, але в багатьох випадках застосовуються політичні, соціальні та інші аспекти, і рішення отримує управлінський характер [4, с. 15]. У межах визначення генези поняття «управлінське рішення» підкреслимо насамперед соціальний характер його застосування у формальних організаціях, які функціонують за певним набором правил та закономірностей. Такі правила затверджені з урахуванням специфіки організації та її системи менеджменту.

Наступним етапом нашого дослідження є аналіз використання поняття «управлінське рішення» у сфері державного управління. Рішення у сфері державного управління визначається як зроблений суб'єктом державного управління усвідомлений вибір цілеспрямованої дії з перетворення соціальної дійсності, виражений у державно-управлінському акті, що видається органом публічної влади або посадовцем відповідно до його компетенції і в межах наданих повноважень. Основними етапами прийняття управлінського рішення у сфері державного управління вважаються: виявлення та діагностика проблем, формулювання обмежень та критеріїв, визначення та оцінювання можливих альтернатив; вибір оптимального варіанта дій та оформлення рішення; організація та контроль за його виконанням, оцінювання ефективності рішення та його коригування. Підвищення ефективності управлінських рішень у сфері державного управління з урахуванням сучасних умов полягає в посиленні аналітичної роботи з ідентифікації актуальних державних проблем, залучення громадськості до підготовки, реалізації, оптимізації та стандартизації основних процедур прийняття і запровадження управлінських рішень [5, с. 625].

Вищий клас управлінських рішень у сфері державного управління – державно-управлінські рішення – акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються. У них відображені впливи органів державної влади або відповідних посадових осіб на суспільну систему, необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні. Поняття «державно-управлінське рішення» застосовується до рішень, які приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення стратегії досягнення державних цілей, реалізації основних функцій державної політики, розв'язання інших проблем державного рівня. Основними ознаками державно-управлінського рішення вважаються: прийняття їх вищими або центральними органами державної влади; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових (програм, проектів, концепцій, сценаріїв,

планів) та організаційно-розворотчих документів (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій); належність до державно-управлінських відносин; формування державно-управлінських впливів; обов'язковість виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами. Державно-управлінські рішення є ланкою в ланцузі держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські відносини – державно-управлінські рішення – державно-управлінські дії – суспільство. Прийняття і реалізація державно-управлінських рішень є основною складовою практики державного управління [5, с. 165].

Таким чином, необхідно зазначити, що державне управління є підвидом соціального управління. Ключовими елементами такого виду управління є держава і державна влада як суб'єкти прийняття управлінських рішень. В умовах перманентної трансформації політичної системи та кризових явищ ухвалення своєчасних, ефективних управлінських рішень у сфері державного управління України виходить на перший план. На цей процес найбільше впливає ситуація, яка визначає алгоритм конкретного рішення. Однак часто у сфері державного управління визначальна роль у цьому процесі належить суб'єктам ухвалення управлінських рішень. Від рівня його обізнаності в теорії прийняття рішень, методології формування державно-управлінських рішень, рівня політичної і правової культури, компетентності та професіоналізму, уміння використовувати систему наявних ресурсів, а головне – брати на себе відповідальність за ухвалені рішення безпосередньо залежить, наскільки швидко та оптимально відбудутимуться суспільні процеси і завершиться становлення якісно нової політичної структури в Україні. Перспективу подальших досліджень ми бачимо в унормуванні та стандартизації процесу прийняття управлінських рішень у сфері державного управління.

Список використаних джерел

1. **Бакуменко В. Д.** Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : Інтерсервіс, 2013. – 174 с.
2. **Васильєв А. С.** Подготовка и принятиеправленческих решений: организационно-правовые проблемы / А. С. Васильев. – О. : Бахва, 1997. – 160 с.
3. **Волошин О. Ф.** Моделі та методи прийняття рішень : навч. посіб. / О. Ф. Волошин, С. О. Мащенко. – 2-е вид. перероб. і допов. – К. : Київ. ун-т, 2010. – 336 с.
4. **Дульзон А. А.** Разработка управленических решений : учебник / А. А. Дульзон. – Томск : Изд-во Томского политехн. ун-та, 2009. – 295 с.

5. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. **Колпаков В. М.** Теория и практика принятия управленических решений : учеб. пособие / В. М. Колпаков. – 2-е изд., перераб. и доп. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
7. **Ожегов С. И.** Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1985. – 574 с.

List of references

1. **Bakumenko V. D.** Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / V. D. Bakumenko, L. M. Usachenko, O. V. Cherviakova ; za zah. red. L. M. Usachenko. – K. : Interservis, 2013. – 174 s.
2. **Vasilev A. S.** Podgotovka i prinyatiye upravlencheskih resheniy: organizatsionno-pravovye problemyi / A. S. Vasilev. – O. : Bahva, 1997. – 160 s.
3. **Voloshyn O. F.** Modeli ta metody pryniatia rishen : navch. posib. / O. F. Voloshyn, S. O. Mashchenko. – 2-e vyd. pererob. i dopov. – K. : Kyiv. un-t, 2010. – 336 s.
4. **Dulzon A. A.** Razrabortka upravlencheskih resheniy : uchebnik / A. A. Dulzon. – Tomsk : Izd-vo Tomskogo politehn. un-ta, 2009. – 295 s.
5. **Entsyklopedichnyi** slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko [ta in.] ; za red. Yu. V. Kovbasiuka [ta in.]. – K. : NADU, 2010. – 820 s.
6. **Kolpakov V. M.** Teoriya i praktika prinyatiya upravlencheskih resheniy: ucheb. posobie / V. M. Kolpakov. – 2-e izd., pererab. i dop. – K. : MAUP, 2004. – 504 s.
7. **Ozhegov S. I.** Slovar russkogo yazyika / S. I. Ozhegov ; pod red. N. Yu. Shvedovoy. – 17-е izd., ster. – M. : Rus. yaz., 1985. – 574 s.

Надійшла до редколегії 17.04.15