

УДК 351

М. В. Білей,
аспірант, Інститут законодавства Верховної Ради України

УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

M. Biley,
post-graduate of Legislation Institute of Verkhovna Rada of Ukraine

THE ADMINISTRATIVE DECISION AS FORM OF REALIZATION OF ORGANIZATIONAL FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розглядаються теоретичні питання означення сутності управлінських рішень як форми реалізації організаційної функції державного управління та найбільш актуального засобу управлінської діяльності. З цією метою наведено ознаки державно-управлінських рішень, механізми їх реалізації, визначено управлінські вимоги до змісту конкретного управлінського рішення, обгрунтовано важливість використання управлінського рішення у процесі державно-управлінської діяльності. Зроблено висновок, що управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління виступає критерієм та показником належної державно-владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку. Управлінське рішення виступає як засіб і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові, управлінські та організаційні вимоги їх підготовки та прийняття.

The theoretical questions of determination of essence of administrative decisions as forms of realization of organizational function of public administration and most actual means of administrative activity are examined in the article. Signs over of state-administrative decisions, mechanisms of their realization are brought to that end, administrative requirements are certain to maintenance of concrete administrative decision, importance of the use of administrative decision is reasonable in the process of administrative activity. Drawn conclusion, that the administrative decision as form of realization of organizational function of public administration comes forward as a criterion and index of the proper state organization of public administration, forming and realization of public policy on different questions of community development. An administrative decision comes forward as means and as a form of administrative activity, to that the legal, administrative and organizational requirements of their preparation and acceptance are pulled out.

Ключові слова: державне управління, функції, організаційна функція державного управління, управлінське рішення, процес.

Key words: public administration, functions, organizational function of public administration, administrative decision, process.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Організаційна функція характеризується більшістю науковцями як загальна (основна) функція державного управління, оскільки за своєю управлінською природою є невід'ємною складовою функціонування усієї вертикалі державної влади, вирішення завдань загальносуспільного, державного та колективного значення. Основна значущість цієї функції обгрунтовується також і тим, що завдяки її правильній реалізації відбувається реалізація соціально необхідних

інтересів всього суспільства. Поряд з цим, завдяки важливості даної функції ми можемо говорити про таке явище, як організаційні засади діяльності усіх без виключення державних інституцій (державні органи влади, правоохоронні органи, армія, державні установи тощо).

Зміст, організаційні та правові форми та методи здійснення функцій держави у своїй сукупності складають їх обсяг, вивчення яких має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки дозволяє пізнати особливості функцій держави, розрізняти їх, побачити ті зміни, які відбуваються у кожній функції в процесі розвитку держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання управлінських рішень як форми реалізації організаційної функції державного управління висвітлені у працях М.М. Білинської, В.Д. Бакуменка, Т.М. Кравцової, Н.Р. Нижник та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснити характеристику управлінського рішення як форми реалізації організаційної функції державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно і типізовано фіксованими проявами практичної активності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування з формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. Вони дають уявлення про те, що і як робиться в цих органах зі здійснення їх компетенції [1, с. 158].

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення і дії, які мають юридичний зміст (установлення та застосування правових норм). Їх використовують головню при підготовці, прийнятті й виконанні управлінських рішень. Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дії, операції, прогностичні оцінки, експертизи, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, на яких базується те чи інше управлінське рішення, було чітко задокументовано, тобто представлено в належній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органу, а також з чинними матеріальними і процесуальними правовими нормами. Роль правового акта в державному управлінні визначається тим, наскільки дотримано всіх правових процедур і вимог під час його підготовки та прийняття і який реальний управлінський потенціал він має. Призначення правових форм, в які оформляється все, що пов'язане з управлінським рішенням, полягає в забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й забезпечував права, свободи та зобов'язання громадян. Дотримання правових форм є необхідним також під час виконання управлінських рішень. Це правила доведення рішень до виконавців, аж до їх підписів із зазначенням дати отримання; типові документи щодо оперативного і контрольного інформування про хід виконання; акти перевірок і статистичні дані [2].

Характеризуючи правові форми організаційної функції державного управління пропонуємо проаналізувати управлінські рішення як основну із них.

О. Кузьмін та О. Мельник розуміють управлінське рішення як результат економічної формалізації економічних, технологічних, соціально-психологічних, адміністративних методів менеджменту, на основі якого керуюча система організації безпосередньо впливає на керовану [3, с. 77].

Сутність управлінського рішення можна розглядати у трьох аспектах [4, с. 3]:

1) вид діяльності, яка відбувається в керуючій системі й пов'язана з підготовкою, знаходженням, вибором та прийняттям певних варіантів дій (в цьому аспекті управлінські рішення — вид роботи в апараті управління, певний етап процесу управління);

2) варіант впливу керуючої системи на керовану (в такому розумінні управлінське рішення являє собою опис передбачуваного впливу керуючої системи на керовану);

3) організаційно-практична діяльність керівника у керованій системі.

У науковій літературі до основних ознак державно-управлінського рішення відносять [5, с. 61]:

- прийняття органами державної влади;
- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- належність до державно-управлінських відносин;
- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрин, стратегій, концепцій), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Розглядаючи управління як діяльність суб'єкта з метою впливу на об'єкт для досягнення цілей організації, підприємства або установи, управлінське рішення буде мати також два значення. Перше — "управлінське рішення" — певний документ фахівців, керівників, який містить завдання, напрями і кроки, терміни, ресурси подальшої діяльності. А друге, "управлінське рішення" — розгорнутий у часі логіко-розумовий, емоційно-психологічний, організаційно-правовий процес, який здійснюється в межах компетенції суб'єкта управління, внаслідок чого виникає проєкт зміни в організації, підприємстві, установі в цілому або окремих їх ланках [6].

Н. Мала класифікує управлінські рішення за такими ознаками [7, с. 22—24]:

1. За суб'єктом прийняття:
 - одноосібні (приймаються однією особою);
 - колективні (приймаються на загальних зборах чи окремою групою працівників).
2. За особливістю розв'язуваних завдань:
 - програмовані (передбачають структурованість і повторюваність через певні проміжки часу, ухвалюються за типових ситуацій);
 - непрограмовані (приймаються у неструктурованих, невизначених ситуаціях за нестачі повної інформації і трапляються зрідка).
3. За рівнем прийняття:
 - рішення на вищому (інституційному) рівні управління (мають загальний характер, стосуються всієї організації і є компетенцією керівника вищого рівня управління);
 - рішення на середньому (управлінському) рівні управління (приймаються керівниками середнього рівня управління у межах делегованих їм повноважень);
 - рішення на низовому (технічному) рівні управління (мають регулюючу спрямованість і приймаються на низовому рівні управління).
4. За сферою охоплення:
 - загальні рішення (стосуються всієї організації);
 - часткові рішення (спрямовані на регулювання певного процесу в конкретній ситуації та стосуються конкретних підрозділів).
5. За тривалістю дії:
 - короткотермінові (реалізуються протягом року для поточної роботи організації);

— середньотермінові (реалізуються протягом 1—5 років);

— довготермінові (реалізуються протягом тривалого терміну більше 5 років).

6. За способом обґрунтування:

— інтуїтивні (спираються на внутрішні передчуття);

— раціональні (передбачають об'єктивний аналітичний процес);

— аналітичні (передбачають оцінювання різних альтернатив);

— логічні (ґрунтуються на судженнях, знаннях, попередньому досвіді);

— імпульсивні (процеси побудови гіпотез істотно переважають над їх контролем);

— інертні (кількість перевірок і контрольних функцій значно переважає кількість висунутих гіпотез).

7. За ступенем складності:

— складні (мають важливе значення для майбутнього організації і потребують творчого підходу, вирішенню несподіваних чи непередбачуваних проблем);

— середньої складності (вимагають комплексного розгляду);

— прості (не вимагають великих зусиль для їх прийняття).

8. За рівнем централізації:

— централізовані (приймаються важливі управлінські рішення у єдиному центрі, тобто на вищому рівні управління);

— децентралізовані (передбачають вироблення узгодженого на всіх рівнях управління рішення, спонукають до генерування нових ідей);

— комбіновані (поєднують елементи централізованих і децентралізованих рішень).

9. За цілеспрямованістю:

— стратегічні (визначають напрями спеціалізації, перспективи соціального та економічного розвитку тощо);

— тактичні (пов'язані з конкретним розташуванням сил і ресурсів);

— оперативні (виникають у разі порушення виробничого процесу внаслідок непередбачених внутрішніх або зовнішніх обставин).

10. За частотою повторення:

— випадкові (вимагають глибокого аналізу нестандартної ситуації);

— періодично повторювані (містять визначені умови, кінцеві продукти і дії, необхідні для успішного досягнення мети);

— неперіодично повторювані (містять попередній досвід керівника і результати прийнятих рішень).

11. За ступенем новизни:

— інноваційні (приймаються за проблемами, що виникають вперше після ретельного вивчення стану справ, досвіду інших організацій і реальних можливостей підприємства);

— стандартні (приймаються на основі вивчення і порівняння наявного досвіду й подібних ситуацій).

12. За характером:

— економічні (пов'язані з економічним механізмом функціонування організації);

— соціально-психологічні (пов'язані з соціально-психологічними аспектами функціонування організації);

— адміністративні (передбачають юридичний вплив на відносини людей під час виробництва, оскільки регулюються певними правовими нормами);

— технологічні (пов'язані з технологічними аспектами функціонування виробництва) тощо.

13. За наслідками впливу:

— негативні (супроводжуються типовими помилками, негативними наслідками);

— нейтральні (не мають сили управлінського впливу);

— позитивні (передбачають вибір найефективнішого варіанта рішення із можливих).

Визначено такі параметри практичного значення прийняття управлінських рішень [8]:

— виконання законодавчих і нормативних актів з питань державного управління залежить не тільки від наявності та якості цих актів, але й від здатності їх реалізації на місцях через управлінські рішення, систему їх функціонування (підготовку, прийняття, реалізацію);

— управлінські рішення спрямовують, мобілізують, узгоджують і координують, стимулюють дії державних органів, персоналу організацій, які належать до сфери їхнього управління;

— важливі соціально-економічні та соціально-психологічні (а нерідко й політичні) наслідки управлінських рішень, їх вплив на авторитет державних органів, морально-психологічний стан громадян і колективів, економічну і політичну стабільність у суспільстві;

— за кожним управлінським рішенням стоять конституційні права, потреби і долі громадян;

— як результат розумової праці, політичної свідомості й волі керівників, управлінські рішення стають важливим критерієм і показником їхніх керівних здібностей, професіоналізму та компетентності.

Процес прийняття управлінського рішення передбачає наявність таких складових [9, с. 58—59]:

1. Суб'єкт прийняття управлінського рішення — людина або група людей, наділених необхідними повноваженнями для прийняття рішення і які несуть за це відповідальність.

2. Керовані змінні — сукупність чинників та умов, що викликають появу тієї або іншої проблеми, якими може управляти суб'єкт прийняття управлінського рішення.

3. Некеровані змінні — ситуації, якими не може управляти суб'єкт прийняття управлінського рішення, але якими можуть управляти інші особи. У сукупності з керованими змінними некеровані змінні можуть впливати на результат вибору, утворюючи фон проблеми або її навколишнє середовище.

4. Обмеження (внутрішні й зовнішні) на значення керованих і некерованих змінних, які в сукупності визначають область допустимих значень рішення.

5. Критерій (або критерії) для оцінки альтернативних варіантів рішення. Критерій може бути заданий кількісною моделлю або якісно (в термінах індивідуальних переваг або в термінах нечіткої логіки).

6. Вирішальне правило (або система вирішальних правил) — принципи і методи вибору рішення, в результаті застосування яких отримують рекомендації або рекомендоване рішення (хоча остаточний вибір залишається за особою, яка приймає рішення).

7. Альтернативи (можливі результати), залежні як від значень якісних або кількісних керованих і некерованих змінних, так і від самого вибору.

8. Рішення, що припускає існування принаймні двох альтернатив поведінки (інакше проблеми прийняття управлінського рішення не виникає, зважаючи на відсутність вибору).

9. Можливості реалізації прийнятого рішення.

У наукових джерелах визначено такі основні вимоги до управлінських рішень [10, с. 5]:

— наукова обґрунтованість — передбачає розробку рішень з урахуванням об'єктивних закономірностей

розвитку об'єкта управління, які знаходять своє відображення у технічних, економічних, організаційних та інших аспектах діяльності об'єкта управління. Застосування наукового підходу дозволяє керівникові з вищим ступенем об'єктивності оцінювати проблемну ситуацію, враховувати наявні ресурси та обмеження, формулювати та аналізувати варіанти рішень, вибирати серед них найбільш оптимальне та передбачати його можливі наслідки. Знання теорії прийняття рішень — це професійна компетентність кожного керівника;

— цілеспрямованість — зумовлена самим змістом управління і передбачає, що кожне управлінське рішення повинне мати мету, чітко пов'язану із стратегічними планами розвитку об'єкта управління;

— кількісна визначеність управлінського рішення — передбачає встановлення виражених у кількісних показниках результатів реалізації розроблюваного рішення. Результати, які не мають кількісного вимірювання, мають бути охарактеризовані якісно;

— дотримання правових норм, на яких базується діяльність усіх служб системи управління — передбачає, що будь-яке управлінське рішення повинне впливати з цих норм, не порушувати їх, та виходити з компетенції структурного підрозділу, апарату управління чи посадової особи;

— оптимальність — зумовлює потребу вибору такого варіанта рішення, який відповідав би економічному критерію ефективності діяльності: максимум результату при мінімумі витрат;

— своєчасності рішень — передбачає прийняття управлінських рішень у момент виникнення проблеми, порушень, відхилень в об'єкті управління. Своєчасність рішення також пов'язана з додержанням строків підготовки, доведення до виконавців та дієвий контроль виконання;

— комплексність управлінського рішення — передбачає врахування усіх найважливіших взаємозв'язків та взаємозалежностей діяльності організації;

— повнота оформлення управлінського рішення — форма його викладу повинна виключати непорозуміння або двоїстість у розумінні завдань, поставлених перед виконавцями, давати можливість контролювати хід його виконання, вносити корективи, що зумовлюється рішенням. Рішення слід формулювати чітко та лаконічно. Разом з конкретними завданнями, діями з реалізації рішення слід вказувати: конкретні способи та засоби виконання дій; строки виконання, склад виконавців, що відповідають за їх реалізацію; порядок взаємодії виконавців; необхідні ресурси; форми контролю та обліку проміжних і кінцевих результатів; перелік та зміст документів, які відображають хід виконання рішення тощо.

ВИСНОВКИ

Таким чином, управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління виступає критерієм та показником належної державно-владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку. Управлінське рішення виступає як засіб, і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові, управлінські та організаційні вимоги їх підготовки та прийняття.

Література:

1. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. — К.: Університет "Україна", 2008. — 440 с.

2. Там само. — С. 158—159.

3. Кузьмін О.Є. Основи менеджменту: підручник / О.Є. Кузьмін, О.Г. Мельник. — К.: Академвидав, 2003. — 416 с.

4. Орлів М.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матеріали / М.С. Орлів; упоряд. Г.І. Бондаренко. — К.: НАДУ, 2013. — 40 с.

5. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект: навч. посіб. / М.М. Білинська, Ю.В. Ковбасюк — К.: НАДУ, 2011. — 232 с.

6. Глоба Г.О. Розкриття змісту поняття "управлінське рішення" та пошук відповідного йому денотата / Г.О. Глоба [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2009.../07.pdf

7. Мала Н.Т. Управлінські рішення: класифікація та процес прийняття / Н.Т. Мала // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". — 2007. — № 605. — С. 20—24.

8. Снітчук М.О. Підготовка та прийняття управлінських рішень / М.О. Снітчук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%20priynattia.doc

9. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект: навч. посіб. / М.М. Білинська, Ю.В. Ковбасюк. — К.: НАДУ, 2011. — 232 с.

10. Орлів М.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матеріали / М.С. Орлів; упоряд. Г.І. Бондаренко. — К.: НАДУ, 2013. — 40 с.

References:

1. Rubtsov, V. P. and Peryns'ka, N. I. (2008), *Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy: navch. posib. dlia dystantsijnoho navchannia* [Public administration and public institutions], Universytet "Ukraina", Kyiv, Ukraine.

2. Rubtsov, V. P. and Peryns'ka, N. I. (2008), *Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy: navch. posib. dlia dystantsijnoho navchannia* [Public administration and public institutions], Universytet "Ukraina", Kyiv, Ukraine.

3. Kuz'min, O. Ye. and Mel'nyk, O. H. (2013), *Osnovy menedzhmentu: pidruchnyk* [Fundamentals of management], Akademvydav, Kyiv, Ukraine.

4. Orliv, M. S. (2013), *Pidhotovka i pryjniattia upravlins'kykh rishen': navch.-metod. materialy* [Preparation and management decisions], NADU, Kyiv, Ukraine.

5. Bilyns'ka, M. M. and Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Pryjniattia upravlins'kykh rishen': orhanizatsijno-psykholohichnyj aspekt* [Management decisions, organizational and psychological aspect], NADU, Kyiv, Ukraine.

6. Hloba, H. O. (2009), "Disclosure meaning of "administrative decision" and search for the corresponding denotatum", available at: kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2009.../07.pdf (Accessed 10 May 2016).

7. Mala, N. T. (2007), "Management decisions: classification and decision", *Visnyk Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politekhnikha"*, vol. 605, pp. 20—24.

8. Snitchuk, M. O. (2016), "Preparation and management decisions", available at: cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%20priynattia.doc (Accessed 10 May 2016).

9. Bilyns'ka, M. M. and Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Pryjniattia upravlins'kykh rishen': orhanizatsijno-psykholohichnyj aspekt* [Management decisions, organizational and psychological aspect], NADU, Kyiv, Ukraine.

10. Orliv, M. S. (2013), *Pidhotovka i pryjniattia upravlins'kykh rishen'* [Preparation and management decisions], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 26.04.2016 р.