

Воронов Олександр Ігорович,
докторант кафедри державного менеджменту
НАДУ при Президентіві України, к. психол. наук, доцент

УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У межах статті розглядається ситуація, коли керівники органів публічного управління не приділяють належної уваги стратегічному управлінню. Встановлено, що проблеми, пов'язані із прийняттям стратегічних рішень, обумовлені радикальними змінами зовнішнього оточення, яке стало більш динамічним та агресивним. Вказано, що для запровадження нового менеджменту в сфері публічного управління потрібні професіонали та ефективні системи управління гнучкістю. Проаналізовано чинники, типові помилки, підходи, особливості, проблеми вибору альтернатив управлінських рішень в процесі стратегічного управління. Основним напрямком подальших досліджень вбачається розробка комплексної стандартизованої методики прийняття стратегічних рішень, що дозволить позбутися проблемних питань в цьому процесі або значно знизити їх вплив.

Ключові слова: управлінські рішення, стратегічне управління, цільова програма, публічне управління, прогнозування, багатокритеріальність.

Voronov Oleksandr

MANAGERIAL DECISIONS IN STRATEGIC MANAGEMENT

Challenge problem and relevance. Article states that post-Soviet management philosophy has left behind stable management infantilism, as it was based on principles neglecting decision-making discretion and underestimating prospects of strategic management. It has been demonstrated that in order to destroy management stereotypes and reject obsolete methods for making managerial decisions leaders must have appropriate professional and psychological training.

Most public agencies' activities depend on several key persons, whose personal interference in problem prevents slowdown or stop of organization processes. It has been established that public administration specialists indeed are rather governed by intuition and experience than strategic forecasting while making managerial decisions.

Object of an article, its tasks. Article states that initial problems related to strategic decisions drew much attention among management researchers in the late 70s of the twentieth century. It was conditioned by radical changes of external environment, which has become more dynamic and aggressive. It has been alleged that strategies formation is one of essential elements of strategic management, providing creation of certain strategies with regard to full "strategic range". It has been demonstrated that national strategies implementation assisted by introducing state-run programs, arisen from managerial decisions and having lapses. High dynamism of socio-economic factors where public agencies are functioning significantly complicates decision-making processes. Article states that public agencies' strategies should be more flexible to adapt to external environment. It has been proved that regulatory document is needed for determining principles of public policy decisions.

Summarizing the essence of study. Best practice of public administration in Ukraine allows to define main reasons of advanced transition to strategic management technologies. The article shows that diffusion of strategic management ideas in public agencies deals more with their organizational structure changes than with leaders' activities. Article demonstrates that new forms of strategic management suitable for use in the content of unexpectedness have appeared together with environmental instability gain. The article analyses factors, common mistakes, approaches, peculiarities, decision options in strategic management. It has been proved that introduction of strategic approaches to public administration is sometimes accompanied by significant errors that require sphere consideration and usage pattern of flexible decision-making technologies. Article states that public agencies' functionaries usually ignore the consecutive order in managerial decisions and risk

management. It has been proved that public agency functionary usually lacks time for detailed analysis of managerial decision options, that's why he/she uses means for solving tasks related to multicriteriality.

Conclusions and final results. It has been established that strategic management in Ukraine is in a formative stage. It was demonstrated that it hasn't become a regular fixture of public administration, but there are organizations that purposefully make system of strategic management through periodic strategic managerial decisions. It allows to rely on receiving standard benefits in public administration. Article shows that strategic management theory offers insufficient means to combat public administration problems. It has been demonstrated that future research implies development of complex standard procedure for making strategic managerial decisions whereby public agency functionary could throw out problematic issues in this process or significantly reduce their impact.

Keywords: managerial decisions, strategic management, strategy, public administration, forecasting, multicriteriality.

Воронов Александр Игоревич

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках статьи рассматривается ситуация, когда руководители органов публичного управления не уделяют должного внимания стратегическому управлению. Установлено, что проблемы, связанные с принятием стратегических решений, обусловлены радикальными изменениями внешнего окружения, которое стало более динамичным и агрессивным. Указано, что для внедрения нового менеджмента в сфере публичного управления необходимы профессионалы и эффективные системы управления гибкостью. Проанализировано факторы, типичные ошибки, подходы, особенности, проблемы выбора альтернатив управленческих решений в процессе стратегического управления. Основным направлением дальнейших исследований видится разработка комплексной стандартизированной методики

принятия стратегических решений, что позволит избавиться от проблемных вопросов в этом процессе или значительно снизить их влияние.

Ключевые слова: управленческие решения, стратегическое управление, целевая программа, публичное управление, прогнозирование, многокритериальность.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Філософія управління пострадянських часів залишила у спадок стійкий управлінський інфантилізм, оскільки базувалась на принципах ігнорування підприємницької самостійності у прийнятті управлінських рішень та волюнтаристичного відношення до проблем стратегічного управління. Населення України значною мірою втратило навички до самостійного прийняття рішень в умовах ринкової економіки. Поведінка найманих працівників характеризується низькою відповідальністю за успіх організації та очікуванням опіки з боку адміністрації або держави. Для подолання управлінських стереотипів, зміни застарілих методів прийняття управлінських рішень керівники повинні мати відповідну професійну та психологічну підготовку. Для більшості органів публічного управління характерним є те, що їх діяльність залежить від кількох ключових фігур, без особистого втручання яких усі процеси в організації уповільнюються або зупиняються. Такі керівники практично весь час проводять у процесі діяльності та не займаються формуванням стратегічних рішень [5]. Аналіз останніх соціологічних досліджень доводить, що вітчизняні фахівці публічного управління при прийнятті управлінських рішень частіше спираються на інтуїцію та досвід, ніж на прогнозний розрахунок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вперше проблеми, пов'язані із прийняттям стратегічних рішень, привернули увагу дослідників менеджменту наприкінці 70-х років ХХ ст. Це обумовлено радикальними змінами зовнішнього оточення, що стало більш динамічним та агресивним,

ігнорувати вплив якого та приймати довгострокові рішення без урахування якого стало неможливим. Багато організацій, навіть у розвинених країнах, не змогли пристосуватись до таких змін. Результатом розвитку стратегічного управління в Україні стало видання наукових праць, серед яких відокремлюється проблема адаптації вітчизняного стратегічного управління до західної парадигми. Цим питанням присвячені розробки Г. Андрусенка, В. Бакуменка, С. Василика, Л. Довганя, Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, Г. Осовської, Т. Хміля. Практичні рекомендації зі створення та реалізації успішних стратегій подано в публікаціях Д. Аакера, К. Боумена, Х. Віссема, Р. Каплана, Д. Кембела, Г. Мінцберга, Д. Нортонна, К. Ноумена, С. Левицькі, Б. Хартлена. Проблеми стратегічного планування досліджувались у працях О. Кілієвича, В. Тертички, Ю. Шарова. В. Тронь акцентував увагу на вивченні вибору критеріїв і альтернатив при прийнятті стратегічних рішень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Формулювання стратегій – один із суттєвих компонентів стратегічного управління, що передбачає створення окремих стратегій з урахуванням «стратегічного набору». Реалізація державних стратегій здійснюється шляхом реалізації державних цільових програм [11]. Недоліки цільових програм можна умовно поділити на: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня реалізації. Вони виникають від недосконалості цільового програмування; недостатнього досвіду реалізації цільових програм; недосконалості законодавства, яке регламентує створення, виконання й оцінку ефективності цільових програм на різних рівнях; відсутності юридичної обґрунтованості цільових програм; високого рівня їх залежності від рішень, які приймаються на державному рівні. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» визначено засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України [10]. Цим законом затверджені лише підходи до планування на середньо- та короткостроковий

періоди. Відсутній нормативний документ, що повинен визначити засади стратегічного планування. Аналіз державних цільових програм України засвідчує, що всі вони розроблені на середньостроковий період, який складає 5 років. На сьогодні конче потрібний механізм формування довгострокових програм [8].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Впровадження зарубіжного досвіду стратегічного управління може бути високоефективним лише з урахуванням конкретних умов. Стратегічні управлінські системи повинні бути гнучкими для адаптування до раптових змін зовнішнього оточення. Висока динамічність соціально-політичних та економічних умов, в яких функціонують органи публічного управління, суттєво ускладнює процеси прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У побудові довгострокових стратегій цікавим є досвід Австралії, де Державна стратегія презентує бачення до 2050 року і базується на визначенні стратегічних напрямів (таблиця 1) [19].

Таблиця 1

Структура стратегічних напрямів розвитку держави [20]

Напрямок	Мета/функція
Об'єктивність	Бажаний результат стратегічного напрямку
Досяжність	Резюме стратегічних державних напрямів
Ключові факти	Найважливіші корисні дані та інформація про стратегічні напрями
Ключова тенденція	Ключовий елемент стратегічного напрямку, який буде сприяти досягненню мети
Державні виклики	Проблеми, що мають бути розглянуті, коли надійде справа

Поширення в органах публічного управління ідей та прийомів стратегічного управління стосується більше змін в організаційній структурі управління, ніж діяльності керівників. Узагальнення досвіду діяльності органів публічного управління дозволяє визначити основні причини ускладненого та уповільненого переходу до технологій стратегічного управління: проблеми інформаційного забезпечення функцій управління. (представники публічного управління зазначають, що вони не мають достатньої інформації та технічних засобів її обробки); незадовільний стан сучасного механізму публічного управління як системи принципів, методів, стимулів (відсутні макроекономічні та галузеві орієнтири); нестабільна нормативно-правова база; невідповідність процесу публічного управління міжнародним стандартам.

Процес впровадження стратегічного управління до практики публічного управління супроводжується рядом проблем: відсутністю стратегічного мислення співробітників (ознаками якого є цілеспрямованість та перспективність, наукова орієнтація, інноваційність та творчість, реалістичність, здоровий глузд та конструктивність, системність та масштабність, гнучкість та самостійність); механічним копіюванням досвіду і практики стратегічного управління інших країн; відсутністю в управлінського персоналу стратегічного бачення розвитку сфери публічного управління (зумовлено консервативним підходом до практики, незнанням і нерозумінням методології та сучасного інструментарію стратегічного управління); відсутністю кваліфікованих спеціалістів відповідного профілю; обмеженими фінансовими можливостями (планування та реалізації стратегії, зокрема дослідження зовнішнього середовища і впровадження стратегічних змін, високозатратна) [16]; динамізмом розвитку зовнішнього середовища (зумовлено глобалізаційними процесами, посиленням конкурентної боротьби, наслідками світової економічної кризи); зведенням механізму стратегічного управління до процесу довгострокового планування; зосередження більшості органів публічного управління на оперативному управлінні [12]. У світі є поширеним низький рівень корпоративної культури стратегічного управління,

що підтверджується відповідними дослідженнями. В результаті опитувань, проведених компанією Renaissance Worldwide серед 186 комерційних фірм, з'ясувалось, що 82 % управлінців не витрачають на обговорення стратегії більше однієї години на місяць, а приблизно 54 % компаній оцінюють свою ефективність залежно від фінансових показників [2].

Аксіома, яка стверджує, що модель стратегічного управління має відповідати рівню стабільності зовнішнього середовища, потребує уточнення. З посиленням нестабільності зовнішнього середовища з'являлися нові форми стратегічного управління, придатні до використання в умовах непередбачуваності. Термін «передбачуваність» відображає не об'єктивні ознаки середовища, а суб'єктивні можливості організації або індивіда прогнозувати майбутні зміни у навколишньому оточенні. Тому для запровадження нового менеджменту в сфері публічного управління потрібні професіонали та ефективні системи управління гнучкістю. Успіх реформування органів публічного управління залежить від якості підготовки спеціалістів, інтелектуального рівня систем управління та їх постійної модернізації. Слід збільшити застосування групових управлінських рішень, які формуються високоосвіченими креативними професіоналами [17].

Запровадження стратегічного управління в органах публічного управління супроводжується досягненнями і помилками. Помилки умовно можна розділити на три категорії, залежно від застосування стратегії: при розробці; при впровадженні; при реалізації та оцінці ефективності. Розглянемо ці ситуації більш детально. Перш за все – це визначення потреби організації в обраній стратегії. В США проводились дослідження для визначення взаємозв'язку між результатами діяльності комерційної компанії й методами забезпечення її розвитку. Частина компаній застосовувала методи стратегічного планування, інші діяли інтуїтивно. Підсумки дослідження свідчать, що результати в компаніях, які застосовують стратегічне планування, були значно кращі. Лише незначна кількість різноманітних вітчизняних організацій має

стратегію діяльності, ще менша реалізує свої стратегії. Перша помилка, яку може допустити організація, це відмова від стратегії. Друга помилка – недооцінка фахівцями середньої та нижньої ланки органів публічного управління можливостей процесу стратегічного планування. Більшість персоналу в процесі залучення до стратегічного планування відкидає його необхідність. Третя – неможливість чітко визначити межі стратегії. Стратегія містить у собі вміння бачити цілісну картину, складену із численних окремих елементів. Основа стратегії – це вміння встановлювати та бачити межі, яких вона збирається досягти. Четверта – розмежування процесів стратегічного планування і оперативного управління організацією. Оперативне управління має базуватися на стратегії і змінюватися залежно від неї. П'ята – відсутність достатньої кількості лідерів. Краща стратегія може залишитися нереалізованою, якщо в структурі публічного управління немає команди лідерів, оптимально розосереджених на всіх її рівнях. Шоста – перевантаженість керівництва вищих органів публічного управління оперативним управлінням або, навпаки, надмірна увага стратегії, що ускладнює поточне управління компанією. Сьома – це надмірна увага аналізу зовнішнього оточення, коли може не вистачити часу на подальші кроки. Восьма – відсутність чіткої системи контролю за виконанням стратегічних планів. Перелік помилок не є вичерпним, але, вони є типовими. М. Портер вважав, що стратегія полягає в прогнозуванні та подоланні перешкод відносно перспективних напрямків діяльності [3].

Діяльність керівника органу публічного управління слід розцінювати як діяльність в умовах невизначеності. Ситуації невизначеності виникають, коли варіанти управлінського рішення можуть оцінюватися за різними критеріями, але критерії мають різну значущість і суперечать один одному [1]. Специфіка публічного управління не враховується у багатьох підходах, які абсолютизують значення універсальних технологій прийняття рішень. Стійкою нормою теоретичного опису процесу прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління є розгляд функціонування держави, державного

управління, процесу цілепокладання як явищ політичних [18]. На цьому рівні виникає розбіжність між державним та корпоративним управлінням [14].

Слід висвітлити чинники, що впливають на прийняття керівниками органів публічного управління неякісних управлінських рішень. До таких можна віднести: значний обсяг необхідних рішень; дублювання та неузгодженість рішень; трансформацію мети рішення в процесі його руху ієрархічними рівнями управління; відсутність процедури узгодженості рішень з виконавцями; встановлення нереальних термінів для виконання роботи; незначна кількість інноваційних та стратегічних рішень, що приймаються керівниками; недостатнє інформаційне забезпечення; прийняття рішень під впливом емоцій; прийняття рішень без урахування ризику [13].

Питання про те, які процедури повинен пройти процес прийняття рішень, суперечливі та неоднозначно вирішуються керівниками [7]. Це залежить від їх кваліфікації, ситуації, стилю керування та культури організації. Зазвичай керівники не дотримуються визначених етапів процесу прийняття управлінських рішень, запропонованих теорією прийняття рішення. Непродумані та малоефективні реформи в галузі державної служби призводять до відтоку висококваліфікованих кадрів, втрати напрацьованих міжвідомчих зв'язків та значного уповільнення або припинення виконання повноважень державними установами, що реформуються. Прикладом може бути одночасне прийняття рішень про оптимізацію системи центральних органів влади та про реалізацію «Програми економічних реформ на 2010–2014 роки», яка передбачала здійснення реформ за 17 основними напрямками. Масштабне реформування органів державної влади, яке супроводжувалося значним відтоком професійних кадрів, суттєво загальмувало виконання завдань, визначених у Програмі реформ, та знизило ефективність кінцевих результатів. На кінець 2013 року до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року, яким було визначено нову систему центральних органів влади, було включено 15 поправок, серед яких, зокрема, – розмежування функцій у сфері управління наукою і освітою та у справах молоді та спорту

шляхом утворення двох окремих міністерств, замість єдиного, як це передбачалось попередньою редакцією [15].

Раціональність завжди обмежена, тому існує безліч неформальних, ірраціональних підходів до визначення етапів та процедур у процесі прийняття рішення. Ускладнюють вибір етапів та процедур прийняття рішення підходи, що поділяються на інтуїтивні, системні та ситуаційні. У кожній організації практика розробки процесу прийняття рішень має свої особливості, визначені характером та специфікою її діяльності, тому етапи цього процесу визначаються різними підходами [9]. Керівники органів публічного управління України найчастіше нехтують дотриманням послідовності в процесі прийняття управлінських рішень, врахуванням факторів ризику, що відображається на результатах їх діяльності [4].

Процес публічного управління здійснюється в умовах багатокритеріальності. Множина критеріїв формується за рахунок великої кількості показників ефективності та факторів, що потребують аналізу багатьох сценаріїв розвитку подій. Прийняття управлінських рішень є типовим прикладом багатокритеріальної оптимізації при управлінні організацією. З одного боку, багатокритеріальність дозволяє з більшою адекватністю відображати зовнішнє оточення, з іншого – суттєво ускладнює завдання, бо спостерігається багато альтернативних варіантів формування управлінського рішення. Багатокритеріальність – це суттєвий бар'єр при прийнятті стратегічних рішень, який ускладнює цю процедуру. Процес прийняття стратегічного управлінського рішення знаходиться у полі декількох конститутивних проблем, які ускладнюють процедуру, знижують ефективність прийнятого рішення. Проте, сучасні процеси глобалізації вимагають іноді миттєвої реакції на суспільно-політичні та економічні події. Керівник органу публічного управління не має часу для детального аналізу альтернативних варіантів управлінських рішень. Тому застосовуються доступні засоби вирішення завдань із багатокритеріальністю. Один з них полягає у тому, що

треба перетворити всі критерії, крім одного основного, в обмеження, та вирішити завдання оптимізації за критерієм, який залишився [6].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Стратегічне управління в Україні знаходиться на стадії становлення. Воно ще не увійшло до широкої практики публічного управління, але вже є організації, які цілеспрямовано формують систему стратегічного управління за рахунок прийняття стратегічних управлінських рішень. Це дозволяє розраховувати на одержання усталених переваг в системі публічного управління. На жаль, теорія стратегічного управління надає поки поодинокі способи боротьби з тими чи іншими проблемами публічного управління. Тому подальші напрямки дослідження ми бачимо в розробці комплексної стандартної методики прийняття стратегічних рішень, за допомогою якої керівник органу публічного управління міг би або позбутися проблемних питань в цьому процесі або значно знизити їх вплив.

Література.

1. Альфьорова А. Н. Соціально-психологічні проблеми розробки і прийняття управлінських рішень в аграрному секторі [Електронний ресурс] / А. Н. Алфьорова // Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/np/pdf4/39.pdf>.
2. Баринов В. А. Стратегический менеджмент / В. А. Баринов, В. Л. Храченко. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 236 с.
3. Богдан Т. Етапи стратегічного управління та типові помилки при сучасному стратегічному управлінні в Україні / Т. Богдан // Вісник КНУ ім. Т. Шевченко. Серія : «Економіка». – 2013. – № 104. – С. 35–37.
4. Віхляєва С. І. Шляхи оптимізації управлінських рішень підприємства в умовах ризику та невизначеності / С. І. Віхляєва, В. І. Федяй // Вісник НТУ «ХПІ». – 2013. – № 67 (1040). – С. 143–147.
5. Войченко Т. О. Особливості стратегічного управління в Україні / Т. О. Войченко // Водний транспорт : зб. наук. пр. – К. : КДАВТ, 2012. – Вип. 2 (14). – С. 93–96.

6. Гончаренко Т. П. Сучасний погляд на прийняття стратегічних управлінських рішень із координації науково-технічної діяльності промислового підприємства / Т. П. Гончаренко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць в 4-х т. – 2005. – Вип. 205. – Т. IV. – С. 790–799.
7. Горячук В. Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону / В. Ф. Горячук, Д. Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 6 (16). – С. 155–159.
8. Євмешкіна О. Л. Проблеми державного стратегічного планування в Україні / О. Л. Євмешкіна // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2014. – № 1 (45). – С. 14–18.
9. Сльцова І. В. Особливості процесу прийняття управлінських рішень / І. В. Сльцова // Бізнесінформ. – 2011. – № 9. – С. 205–207.
10. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – ст. 195 / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. – Дата доступу : 22.08.2015.
11. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – ст. 352 / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
12. Кіндрась О. В. Проблеми теорії та практики стратегічного управління аграрних підприємств / О. В. Кіндрась // Інноваційна економіка. – 2011. – № 6. – С. 175–179.
13. Лозовский А. Н. Условия и факторы качества управленческих решений / А. Н. Лозовский, Н. Н. Мартощук // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16). – С. 127–130.
14. Орлов О. В. Системні протиріччя процесу ухвалення державно-управлінських рішень / О. В. Орлов // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – С. 53–59.

15. Резнікова О. О. Стійкість України до глобальних ризиків і проблеми державного управління / О. О. Резнікова // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2 (27). – С. 22–26.
16. Ставицький О. В. Особливості розвитку стратегічного управління в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Ставицький // Ефективна економіка. – 2011. – № 8. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=646>. – Дата доступу : 15.08.2015.
17. Хлістунова Н. В. Проблеми та недоліки в системі управління стратегічною гнучкістю вітчизняних підприємств сфери послуг / Н. В. Хлістунова // Економічний простір. – 2013. – № 72. – С. 249–261.
18. Heady F. Public administration: a comparative perspective / F. Heady. – 6th ed. – New York: Marcel Dekker, 2001. – 467 p.
19. State Planning Strategy (Draft). 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.planning.wa.gov.au/publications/6561.asp>.
20. The strategic direction. Shaping WA to 2050 and beyond [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.planning.wa.gov.au/dop_pub_pdf/003_The_strategic_directions.pdf.