

Олег ПОЛОВЦЕВ, Олександр БУХТАТИЙ

## МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ КРИТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

**Постановка проблеми.** Основною функцією державного управління є прийняття рішень. Необхідно зазначити, що процес прийняття рішень є центральним етапом функціонування комплексного механізму державного управління (ДУ) [1, с. 21].

Комплексність, багатоваріантність проблем та великі об'єми статистичної і оперативної інформації в сучасних умовах не дозволяють розв'язувати задачі прийняття рішень в ДУ на одному формальному рівні на основі єдиної формальної моделі, а потребують розробки та використання цілісної системи ключових показників – критеріїв, що дає можливість визначити структурну ієрархію проблеми на основі принципів системного аналізу, провести якісний і кількісний аналізи ситуацій, визначити критичні моменти, тенденції розвитку процесів ДУ, прогнозування достовірності спрацювання різноманітних сценаріїв майбутніх подій, та оцінити можливі наслідки прийняття державних управлінських рішень [2, с. 172; 3, с. 139].

Чітке формулювання цілей і критеріїв забезпечує можливість контролю результатів, оцінювання, співставлення та вибір варіантів рішень, що дозволяє підвищити якість рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначимо, що дослідження закордонного досвіду в галузі діяльності державної служби показує, що управлінці часто намагаються досягти підвищення ефективності державного управління за допомогою застосування підходів до оцінювання якості рішень і управління на всіх функціональних рівнях державного управління. Це стосується індивідуальних робочих процесів (наприклад, операцій з нормативними документами), діяльності установ і відомств з тисячами працівників (наприклад, організацій соціального захисту), або діяльності стосовно розвитку цілих регіонів та державного сектору в цілому [4, с. 117].

Однак при розв'язанні задач з прийняття рішень в державному управлінні в основному вдаються до розрахункових або врахувально-звітних методів обробки даних або до застосування певних економетричних моделей тощо [5, с. 263]. Це створює певні незручності, які полягають у тому, що не відбувається прогнозування та оцінювання якості рішення на основі аналітичної критеріальної бази, а це спричиняє низький рівень ефективності управління на всіх рівнях державної влади.

Також можна констатувати факт, що критерії оцінювання результатів не можуть дати вичерпного пояснення причин досягнення чи не досягнення установою певного рівня якості роботи. Необхідно брати до уваги, що існує тісний взаємозв'язок між процесом прийняття рішень, результатами і наслідками. Тому досягнення необхідного рівня ефективності й оптимізації державного управління потребує розробки методик і стратегічних підходів до оцінювання якості діяльності на основі аналітичних критеріїв, що враховують інформацію про результати діяльності, про процес прийняття рішень та про очікувану ефективність прийнятого рішення [6, с. 71].



**ПОЛОВЦЕВ**  
**Олег**

**Валентинович,**

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, м. Херсон.

**Анотація:** у статті запропоновано оцінку сучасних підходів до формування критеріальної бази етапизації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Зроблено висновок, що сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації.

**Ключові слова:** державне управління, якість прийняття рішень, якість управління, критерії якості, етапи прийняття рішень.

УДК 35.078.008.1



**БУХТАТИЙ  
Олександр  
Євгенович,**

кандидат наук з державного управління, завідувачий відділом медіа комунікацій Адміністрації Президента України, м. Київ.

*Анотація:* у статті запропоновано оцінку сучасних підходів до формування критеріальної бази етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Зроблено висновок, що сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації.

**Ключові слова:** державне управління, якість прийняття рішень, якість управління, критерії якості, етапи прийняття рішень.

УДК 35.078.008.1

**Метою даної статті** є узагальнення підходів до формування критеріальної бази оцінки якості прийняття рішень в державному управлінні, зокрема критеріїв етапізації процесів прийняття рішень, та аналізі можливостей їх застосування в галузі вітчизняного державного сектору з метою формування напрямів розробки підходів до управління якістю рішень в державному управлінні України.

**Вклад основного матеріалу.** Рішенням в державному управлінні є розгорнутий у часі логіко-розумовий, емоціонально-психологічний, організаційно-правовий акт, що виконується керівництвом в межах своїх повноважень одноособово або колегіально – із притягненням інших осіб [7, с. 144].

Рішення взагалі – це результат обґрунтованого вибору кращої альтернативи з множини допустимих варіантів, яке постає керівництвом до дій на основі розробленого проекту чи плану. Рішення фактично виконує роль об'єктивного обґрунтованого керуючого впливу на об'єкт керування і визначає всі подальші процедури стосовно організації виконання прийнятих рішень з метою приведення певного об'єкта чи системи до бажаного стану або досягнення поставленої мети [8, с. 68].

Процес прийняття рішення – це процес вибору найбільш придатного рішення з множини допустимих рішень або упорядкування множини рішень [9, с. 137]. Прийняття рішень можливе на підставі знань про об'єкт управління, процеси, що в ньому відбуваються та можуть відбуватися з перебігом часу, і при наявності множини показників, що характеризують ефективність та якість прийнятого рішення. Тобто для формування та прийняття рішення, зокрема в галузі державного управління, необхідні – адекватна модель об'єкта та модель прийняття і оцінювання прийнятого рішення. Під моделлю прийняття рішень будемо розуміти формалізований опис процесу прийняття рішень.

Процес прийняття рішення в державному управлінні можна описати послідовністю наступних кроків:

постановка задачі:

- аналіз та діагностика проблеми;
- визначення цілей рішення;
- збір відповідної інформації та даних;

формування рішення:

- визначення обмежень та критеріїв оптимальності;
- формування множини допустимих альтернатив;

вибір рішення:

- вибір методів розв'язання задачі;
- порівняння та упорядкування множини альтернатив за обраними критеріями;
- добір кращих варіантів за критерієм оптимальності та остаточний вибір рішення.

Необхідно зазначити, що при прийнятті рішень в державному управлінні необхідно враховувати цілий ряд різноманітних факторів, що впливають на якість рішень. Серед них можна виділити такі основні: суб'єктивізм керівника, умови прийняття рішень і рівень ризику, час і середовище, взаємозалежність і наслідки рішень.

Критерій – це ознака, підстава, мірило оцінки певного об'єкта, події, явища. Розрізняють логічні, тобто формальні, та емпіричні,

тобто експериментальні, критерії істинності. Формальним критерієм істини служать логічні закони. Емпіричними критеріями істинності служить відповідність знання експериментальним даним.

Під критерієм якості державного управління та якості прийняття рішень в ДУ пропонується розуміти сукупність ознак, на підставі яких оцінюється досягнення цілей управління системи ДУ в цілому, а також окремих управлінських рішень.

В основі критеріїв якості і ефективності держави повинні бути принципи державного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального та державного управління, і засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності. Принципи виражають вимоги об'єктивних законів управління; їх дія пов'язана з реалізацією функцій системи управління та стимулює ініціативу і самодіяльність керованих мас. Який би принцип управління не взяли – принцип економії ентропії або обмеженої раціональності, єдності централізації і децентралізації влади та управління, демократизму і легітимності рішень, кожен може виступати критеріальною ознакою оцінювання якості державного управління [10, с. 432].

Критерії якості державного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного ладу, в стратегічних цілях правлячого суб'єкта - політичному курсі, в концепціях, політичних установках і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Часто за такі видаються інтереси панівних класів чи домінуючих національно-етнічних груп, що пояснює відносність оціночних критеріїв ефективності, залежність їх перш за все від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, в яких функціонує система ДУ. Цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби та інтереси - всі ці елементи критеріїв якості державного управління являють собою залежні змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретної середовищем, в якій живе дане політичне співтовариство.

У залежності від того, що визнається за основну ознаку якості, розрізняють три групи критеріїв [10, с. 76]: ціннісно-раціональний; целераціональний і прагматичний.

Визначення якості ДУ та прийняття рішень в ДУ за ознакою відповідності результатів рішень та їх наслідків визнаним державою цінностей, вираженим в політичній стратегії, характеризується ціннісно-раціональним критерієм. Якщо в якості показника якості управління приймається відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, вираженим у державних програмах і планах, то такий критерій називається целераціональною. Вимірювання якості управління за типом – "витрати-ефект" або "витрати-результат" характеризує прагматичний критерій.

При дослідженні критеріальної бази для оцінювання якості рішень в державному управлінні необхідно звернути увагу та проаналізувати критерії, що можуть бути застосовані для покращення самого процесу прийняття рішень та визначати етапи процесу прийняття рішень. У цьому сенсі в процесі прийняття державних рішень завжди зберігається перелік обов'язкових для виконання завдань, взаємозв'язок яких і зумовлює життєвий цикл прийнятого рішення [11, с. 41]. Наявність послідовності в діях щодо прийняття рішень стосується будь-яких, у тому числі і державних структур. Виділення етапів завжди відображає особливу логіку дій того чи іншого суб'єкта, який здійснює свої специфічні завдання. Так що і в державному управлінні в рамках прийняття властивих йому рішень, незважаючи на притаманну раціональність, існує можливість виділення характерних для ДУ етапів управлінських дій, які не можуть бути описані суто управлінськими схемами дій. Адже в державі діє особлива логіка, що поєднує політичні та адміністративні, процедурні та суб'єктивні складові [11, с. 96].

Іншими словами, критерієм реалізації рішення виступає виконання певного кола завдань, які у свою чергу, затребують певні технології і процедури. Якісно різний характер задач, що стоять перед керівниками, припускає розділення процесу прийняття рішень на різні фази і етапи взаємодії. Різні форми сегментації, диференціації процесу носять не тільки логічний, а й практичний характер. Тобто, незважаючи на те, що в реальності управлінські процедури так чи інакше поєднуються і функціонують, в "паралельному" режимі, все ж і на практиці часто складаються перешкоди між завданнями, що виконуються на різних етапах і передбачають взаємодію з іншими виконавцями та об'єктами прийняття рішень (ОПР) [11, с. 172]. На кожному з етапів складається свій характер взаємодії між основними акторами, рівнями діагностики ситуації та іншими параметрами процесу, що в результаті дає підставу говорити і про життєвий цикл кожного з етапів.

Необхідно зазначити, що стадіальний характер процесу прийняття рішень є багато в чому його логічною характеристикою, не "рятуючи" його від своєрідної інверсійності, тобто наявності зворотних дій і "перерв у рішеннях", які і кожен сам по собі, і в сукупності, задають цілепокладання і целевиконання, умовно кажучи, переривчастий ритм протікання, не виключаючи навіть і обвалення продуманої керуючими послідовності дій при прийнятті рішень. Іншими словами, ряд самих нестандартних чинників здатний посилити дискретний характер процесу прийняття державних рішень, заблокувавши діагностику проблеми, узгодження позицій, вироблення цілей тощо. Характерно, що багато західних фахівців значно частіше фіксують такі внутрішні порушення циклу прийняття рішень саме в рамках держустанов, а не приватних корпорацій [11, с. 249].

У науці застосовуються різні критерії етапізації процесу прийняття державних рішень, внаслідок цього різноманітність підстав диференціації даного процесу зумовлює і його різну етапізацію. Так, наприклад, введення тимчасової підстави дає можливість диференціювати всі управлінські дії органів держави з точки зору швидкості здійснення ними базових функцій. Зокрема, виділяються етапи, які характеризують те, наскільки швидко система державного управління реагує на проблемну ситуацію, здійснює обробку відповідної інформації, забезпечує взаємодію ОПР та інших учасників процесу прийняття рішень, формулює свої практичні відповіді на зовнішні виклики, реалізує сформоване рішення.

Залежно від оцінки критичності ситуації для системи управління, дії останньої розпадаються на вирішення наступних завдань: збір оперативних даних; застосування процедур оцінювання щодо діагностики ситуацій; здійснення дій, що дозволяють гнучко переходити від реалізації однієї альтернативи до іншої.

Існують і комбіновані критерії етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні. Наприклад, враховуючи, що в ухваленні рішень так чи інакше задіяні технічні засоби (експертні системи, системи підтримки прийняття рішень, і в загалі інформаційні технології, які збільшують інтелектуальні можливості людини при формуванні рішень), то весь процес визначення мети і диференціюється в залежності від домінуючого характеру взаємодії або суто людських, або технічних компонентів. Зокрема, при зборі первинної інформації максимально використовуються кібернетичні засоби, тому виділяють машинно-людський етап. Там же, де відбір альтернатив або формулювання цілей в більшій мірі залежить від людини, говорять про людино-машинні етапи тощо [11, с. 203].

Однак, найпоширеніший критерій етапізації процесу прийняття рішень в державному управлінні – це послідовність мінімально необхідних і достатніх для прийняття рішень дій. У той же час багато вчених по-своєму трактують таку послідовність, виділяючи різноманітні блоки різних дій та взаємодії ОПР. При цьому одна група вчених схильна виділяти відносно великі блоки дій керуючих. Так, Р. Денхардт вважає, що такими етапами виступають розробка політичних програм, їх застосування, а також оцінка успішності дій або невдач [11, с. 65]. Л. Планкет і Г. Хелл зупиняються



на наступних етапах: виявлення проблеми; постановка проблеми; пошук рішення проблеми; прийняття рішень; виконання рішень; оцінка отриманого результату [11, с. 83]. Д. Лалумбо і С. Муді вважають за краще говорити про етапи визначення проблеми, пошуку інформації, вибору мети і оцінки наслідків [11, с. 96].

Інші вчені, навпаки, бачать сенс у граничній диференціації управлінського процесу в ДУ. Так, Р. Рельян, починаючи з постановки задачі, виділяє ще більше десяти проміжних етапів: постановка мети в проблемній ситуації, виявлення альтернатив у досягненні мети, опис станів зовнішнього середовища, оцінка ймовірності конкретних станів у зовнішній середовищі, виявлення можливих результатів дії, процедури оцінки результатів у реалізації альтернатив у конкретних умовах зовнішнього середовища, вибір критеріїв оцінки відповідності результатів дії запланованим цілям, оцінка відповідності результатів поставленим цілям, оцінка очікуваного ефекту дій, порівняння окремих альтернатив за очікуваним ефектів дії; перш ніж формулює заключну фазу – прийняття рішення: затвердження плану вирішення проблемної ситуації [11, с. 188].

Окрім розглянутих підходів, К. Паттон і Д. Савіцкі запропонували наступні етапи:

- 1) виявлення, визначення і деталізація проблеми;
- 2) виявлення критеріїв оцінювання альтернатив;
- 3) розробка альтернативних варіантів рішення задачі;
- 4) оцінка альтернатив;
- 5) вибір найкращої альтернативи;
- 6) оцінка наслідків прийнятого рішення.

Д. Веймер та А. Вайнінг також пропонують ряд нових етапів [11, с. 161]:

- 1) розуміння проблеми;
- 2) вибір і пояснення цілей;
- 3) вибір методу вирішення проблеми;
- 4) вибір критеріїв оцінки альтернатив;
- 5) визначення альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- 6) оцінка рішення, що включає і оцінку наслідків;
- 7) вироблення рекомендацій.

Показово, однак, що сама по собі процедура етапізації характеризує і більш загальні установки вчених щодо розуміння характеру прийняття рішень в ДУ. Тому ті з них, хто вважає, що попередні персональні установки керуючих апріорі формують самою проблему, виносять етап формулювання проблеми перед етапом збору інформації для її вирішення. Іншими словами, такі підходи в певній мірі виправдовують ту послідовність дій при прийнятті рішень, яка носить суб'єктивний характер.

Такого роду приклади припускають чітке розрізнення загальної алгоритмічної послідовності дій керуючих та її окремих випадків, які передбачають застосування при прийнятті рішень особливих технологій і процедур. Причому пошук найбільш оптимальної послідовності дії можна здійснювати як шляхом порівняння різних моделей, так і послідовного відкидання гірших варіантів. Мінімально необхідний набір управлінських завдань, здійснюваних при прийнятті рішень в ДУ, концентрується в чотирьох основоположних етапах: підготовчому, розробці цілей, реалізації рішень, контролі і оцінці якості рішень.

**Висновки та перспективи.** Підсумовуючи розглянуте можна стверджувати, що тип і характер завдань і відповідних дій змінюється від етапу до етапу. Однак, сенс виділення різних етапів прийняття державних рішень полягає не стільки в демонстрації їх відносної автономності, скільки в підтвердженні ними взаємопов'язаного характеру здійснення всіх мінімально необхідних і достатніх дій для прийняття конкретного рішення – від його розробки до реалізації. Крім того, виділення окремих етапів дозволяє здійснювати контроль процесу прийняття і реалізації рішень в ДУ та проводити оцінювання якості рішення по завершенню кожного етапу, при чому критерії якості рішення на кожному послідовному

етапі можуть бути специфічними відповідно до змісту процедур, що виконуються на кожному такому етапі.

*Література:*

1. Андроникова Н.Г. Модели и методы оптимизации региональных программ развития / Н.Г. Андроникова, С.А. Баркалов, В.Н. Бурков, А.М. Котенко. М. : ИПУ РАН, 2001. – 60 с.
2. Морозов А.О. Оцінка якості та ефективності соціально–економічного моніторингу у складних системах / А.О. Морозов, В.Л. Косолапов, С.М. Смирнова, В.І. Суперсон // Математичні машини і системи. – 2001. – № 1-2. – С. 169-185.
3. Родионенков П.В. Совершенствование системы планирования научно-технического развития региона / П.В. Родионенков // Научно-техническая политика региона: теория, методология, практика. – М. : Наука, 1991. – С. 133-142.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Ведунг Е. . – Київ : Всесвіт, 2003. – 314 с.
5. Интриллигатор М. Математические методы оптимизации и экономическая теория / М. Интриллигатор. – М. : Айрис-пресс, 2003. – 576 с.
6. Дик В.В. Методология формирования решений в экономических системах и инструментальные среды их поддержки / В.В. Дик. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 300 с.
7. Кини Р.Л. Принятие решений при многих критериях предпочтения и замещения / Р.Л. Кини, К. Райфа. – М. : Радио и связь, 1981. – 560 с.
8. Пономаренко О.І. Системні методи в економіці, менеджменті та бізнесі / О.І. Пономаренко, В.О. Пономаренко. – Київ : Либідь, 1995. – 240 с.
9. Эддоус М. Методы принятия решений / М. Эддоус, Р. Стэнсфилд. – М. : «ЮНИТИ», 1997. – 590 с.
10. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д : издательский центр «МарТ», 2005. – 512 с.
11. Соловьев А.И. Принятие государственных решений / А.И. Соловьев. – М. : КноРус, 2006. – 344 с.