

**Коврига О.С.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ПРОЦЕС ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*У статті розглянуто та проаналізовано процес ухвалення управлінських рішень у публічному управлінні як умову вдосконалення діяльності органів публічної влади. Визначені основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень, що нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку.*

*Зазначено, що тільки за досягнення громадянського миру та злагоди, укладання відповідного пакту підтримки реформ між органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та громадянськими рухами можливе успішне проведення реформ в Україні.*

*Зосереджено увагу на підтримці розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. Визначено доцільність застосування програмно-цільового управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для вирішення проблем і в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному.*

*У результаті розгляду усталеного підходу до формування управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу виділено так звану модель раціонального ухвалення рішень, що в найбільш узагальненому вигляді містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення; розроблення цього рішення та його ухвалення.*

*Розглянуто політичний і ціннісний аспекти суспільного життя як суттєві чинники впливу на ухвалення управлінських рішень в Україні. Визначено планування цілей розвитку як найважливіше завдання управлінської діяльності, шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень.*

*Визначено потребу в ухваленні рішень щодо таких проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо, що систематично виникають у процесах публічного управління. Зазначено орієнтири на світовий рівень розвитку під час ухвалення таких рішень, що повинні забезпечувати культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у процесах світового розвитку. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення напрямів розвитку ухвалення управлінських рішень у сфері державного управління.*

**Ключові слова:** управлінські рішення, процес ухвалення управлінських рішень, система державного управління, органи публічної влади, публічна влада, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку. Серед останніх: проблеми глобалізації; зростання швидкості змін у суспільстві; значне зменшення ресурсів та пов'язані із цим проблеми зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, переходу на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; утвердження екологічного мислення; перехід до постіндустріального інформаційного суспільства і стрімкий розвиток інформаційної інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; перехід від ієрархічних

до адаптаційних організаційних структур. З огляду на ці виклики, сьогодні необхідні суттєві зміни, але успішне проведення реформ в Україні можливе тільки за досягнення громадянського миру та злагоди, укладання відповідного пакту щодо підтримки реформ між органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та громадянськими рухами, які можуть мати своє бачення реформ. Суттєвим недоліком може бути слабе управління реформами, нерозвиненість координації та погодження, а також наукового супроводу. Отже, питання дослідження процесу ухвалення управлінських рішень та їхній вплив на розвиток публічного управління є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвиток публічного управління – актуальна наукова та практична проблема для країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема для України. Дослідженню питань, пов'язаних із процесом ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, присвячена ціла низка праць таких іноземних і українських науковців, як: В. Баштанник, В. Бакуменко, М. Білинська, А. Гор, Ю. Ковбасюк, І. Мальковська, Д. Осборн, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Ф. Томпсон, В. Трощинський, В. Чиркин та ін. Однак питання щодо шляхів удосконалення ухвалення управлінських рішень в умовах реформування українського суспільства залишається малодослідженим. Тож, визначення особливостей процесу ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління стає все більш актуальним.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідити специфіку ухвалення управлінських рішень як умови вдосконалення діяльності органів публічної влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основною доленосною проблемою сучасної України є проведення системних реформ, від реалізації яких залежить її майбутнє. Проблема реформування українського суспільства і держави постала вже в перший день проголошення незалежності і ніколи не знімалася з порядку денного. Сьогодні потрібне реальне реформування. Фахівці налічують понад 60 реформ, що необхідні для здорового розвитку українського суспільного організму, позитивні результати яких для громадян України можуть з'явитися тільки через роки. Реформування потребує значних інтелектуальних і політичних зусиль реформаторів, що спрямовані на ухвалення управлінських рішень на основі відповідного ресурсного забезпечення, миру, підтримки закордонних партнерів і національного громадянського суспільства. Усебічне реформування публічного управління, перехід від функціонального управління до управління суспільним і державним розвитком, управління реформами, що потребує перебудови державного апарату, який має включати функціональні та розвиваючі підрозділи з кадровим забезпеченням відповідними фахівцями, проведення кадрової революції, яка не повинна зводитися до люстрації, а обов'язково має передбачати професійну підготовку фахівців європейського зразка. Можливість успішного реформування українського суспільства та держави зумовлена такими обставинами: 1) необхідністю виживання України та її народу шляхом

мобілізації життєвих сил; 2) швидким розвитком громадянського суспільства, яке стає не тільки активним суб'єктом тиску на владу, але й ініціатором і учасником перетворень; 3) активізацією місцевого самоврядування, спільного, партнерського управління, які візьмуть на себе низку функцій держави; 4) істотною зміною співвідношення між системним та самоорганізаційним підходами на користь самоорганізації, посиленням ініціативності державного менеджменту, усуненням надмірних обмежень для бізнесу тощо; 5) наростанням впливу Європейського Союзу, насамперед засобами проведення політики «кредити під реформи», посиленням європейської політичної й експертної допомоги. Імовірно виникнення значних перешкод на шляху ліберальних реформ. Такі підходи до реформ, як системний, проектний, технологічний, сталого розвитку, наштовхнуться на проблему некомпетентності революційних кадрів, які не здатні ухвалити вдалі управлінські рішення. Прагнення до наведення ладу посилять консервативний підхід, а також небезпеку утопічного проектування, міфологізації та віртуалізації реформ. Реформування може наштовхнутися також на значний опір громадянського суспільства, яке навчилося використовувати інструменти силового тиску, зокрема шляхом мобілізації нових Майданів. Найбільш важливою особливістю змін публічного управління в Україні є його модернізація відповідно до запитів громадян і досягнень світової, насамперед європейської цивілізації. Без цього неможливе подолання системної кризи суспільства, забезпечення надійного майбутнього країни та її громадян [5, с. 29].

Варто підкреслити, що публічне управління характеризується крайніми та різноманітними формами прояву кризи, як-от: значна політизація, технологічна відсталість, консерватизм, кастовість і непрофесійність чиновників, віртуальний та імітаційний характер управління, коли управлінські рішення не ухвалюються, а управління зводиться до багатьох погоджень і піару [5, с. 30].

На ухвалення управлінських рішень в Україні суттєво впливають політичний і ціннісний аспекти суспільного життя. Політичний аспект пов'язується, з одного боку, із процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, з другого боку, з розробленням і реалізацією державної політики. Чинники політичної й аналітичної доцільності та їх співвідношення під час ухвалення управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні публічного управління аналітична доцільність зазвичай

поступається. Це пов'язується з певними платформами тих сил, що прийшли до влади [6, с. 88]. Безумовно, управлінське рішення, яке суперечить програмам і ціннісним настановам таких сил, підтримуватися ними не буде. Вибір європейський інтеграції України можна розглядати як реакцію держави на потребу адаптації та виживання в сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, у результаті такого вибору варто очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат, імовірно, сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, оскільки відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру меншої [6, с. 114].

Одним із найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку, виходячи з вищезазначених базових цінностей, шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування має характер стратегічного. Водночас завжди варто пам'ятати, що стратегічне планування не вирішує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу у стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. В Україні як один із пріоритетів її стратегії обрано, як уже зазначалося, інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку. Стратегія нерозривно пов'язана з політикою як засобом її реалізації. Вона визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика визначає загальні орієнтири для дій і ухвалення рішень, які полегшують досягнення цілей. Стратегічний план – це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей [11, с. 203].

У процесах публічного управління систематично виникає потреба в ухваленні рішень щодо проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо. Від таких рішень залежить культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у

процесах світового розвитку. Під час ухвалення таких рішень необхідно орієнтуватися на світовий рівень розвитку, забезпечувати конкурентність результатів (політичних, економічних, технологічних та ін.), що отримані як їхній наслідок. Саме це зумовило вибір Україною політичного шляху європейської інтеграції й економічного шляху інноваційно-інвестиційного розвитку. Як приклад ролі ринкової економіки, конкуренції та суттєвого обмеження фінансових ресурсів у процесі ухвалення рішень можна навести докорінну зміну технології розроблення програмно-цільових управлінських рішень. Результати, здобуті вітчизняними та закордонними вченими, підказують такі шляхи. Прийнято чітко визначати на вищих рівнях влади державні пріоритети щодо вирішення найвагоміших соціально-економічних, політичних, гуманітарних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. Важливо відокремити справді пріоритетні цілі, що мають особливо важливе стратегічне значення для розвитку України. Як відомо, пріоритетні рішення дають наочне уявлення про рівень управлінського передбачення та серйозності намірів. Заслуговує на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. Здійснюється ґрунтовний аналіз сфер впливу держави в політичній і економічній діяльності з визначенням її перспективних видів і напрямів («точки зростання»). Саме для них насамперед доцільно застосовувати програмно-цільове управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для вирішення проблем й в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному [1, с. 162].

Усталеним підходом до формування управлінських рішень є їхній розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дозволяє виділити так звану модель раціонального ухвалення рішень. У найбільш узагальненому вигляді остання модель містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення; розроблення цього рішення та його ухвалення. Етап підготовки до розроблення управлінського рішення виконується в такій послідовності та складається з таких дій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал); визначення цілей (побудова дерев цілей і визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами);

розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунків рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок і пріоритетів); аналіз ситуації (виявлення чинників, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення); діагностування ситуацій (виділення основних проблем і визначення їхнього впливу на досягнення бажаного стану організації); розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування). Етапи розроблення управлінського рішення виконуються в такій послідовності та складаються з таких дій: розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур); відбір основних варіантів управлінських впливів; розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів із використанням технологій ситуаційного аналізу й експертного оцінювання); експертне оцінювання основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання). Етап ухвалення управлінського рішення складається з таких дій, як: колективна експертна оцінка (узгодження рішення); ухвалення рішення відповідальною особою. Етап реалізації управлінського рішення складається з таких дій: розроблення плану дій (склад і послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень); контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів); аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі). Модель раціонального ухвалення рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю [3, с. 29]. Безумовно, необхідно прагнути максимального її дотримання. Водночас на практиці управлінці зазвичай дотримуються концепції вимушеної раціональності (уперше досліджена Г. Саймоном), суть якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди можуть бачити лише деякі з них, тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить добрими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого, справжня людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку Г. Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація «обмеженої раціональності індивідів» [12, с. 223]. Незважаючи на зазначений чинник вимушеної

раціональності, модель раціонального ухвалення рішень залишається еталоном для вирішення проблем.

Формування управлінського впливу передбачає визначення суб'єктів і об'єктів впливу, його механізмів (політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, екологічний, правовий, організаційний, ресурсний), рівнів масштабності й інтенсивності, термінів і простору впливу (держава, галузь, регіон, територія тощо). Реалізація управлінського впливу передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів впливу, які супроводжуються застосування визначених механізмів (політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, екологічний, правовий, організаційний, ресурсний) у межах певних термінів і простору впливу. Контроль за виконанням управлінських рішень завжди варто розглядати як обов'язкову функцію управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей. Класичний процес контролю складається з установлення стандартів (цілі, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі суттєвого відхилення від установлених стандартів, проведення коригування цілей і планів щодо їх досягнення. Контроль надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому, і необхідний з погляду мотивації учасників процесу, що контролюється [2, с. 34].

Для сфери публічного управління характерні нормативно-правові й організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо. Забезпеченню високої динаміки виконання рішень значно сприяє вирішальна роль керівника як під час підготовки, так і під час остаточного ухвалення рішень. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління низку специфічних функцій, зокрема спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей і завдань), координуючу (координує досягнення цілей і виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу). Успіх реалізації цих функцій значною мірою залежить від стилю керівництва (лідерство, провід), тобто від вибору різних підходів: з позицій особистих якостей, поведінського або ситуаційного. Основним критерієм оцінки авторитету керівника є сприйняття чи



несприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та сумісними загалом з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожної працівника існує так звана «зона індиферентності» – межі, у яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка) [10, с. 79].

Модель публічного управління суспільними відносинами безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з ухваленням відповідних управлінських рішень, які, безумовно, повинні бути ситуативно адекватними вирішенню проблем, що постали перед публічним адмініструванням. На свідомісному (ціннісний) рівні базовими цінностями держави і народу є наявність національних ідей, історичного коріння, традицій, уподобань, міжнародної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин і спонук для цього, немає підтримки в населенні збурюючих політичних сил. На політичному рівні базові цінності проявляються у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій і громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні теж набувають стабільності, оскільки політичні сили або більшість із них налаштовані на досягнення

сталого економічного розвитку країни, попередження економічних збурень [3, с. 57].

Державне управління в Україні повинно стати не тільки справою народних депутатів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але й важливою справою громадян, які повинні сформувавши активне соціально-політичне середовище реформ, трансформувати публічне управління, сприяти його відкритості, насиченню інноваціями.

**Висновки.** У статті розкрито питання управління як визначальної функції публічного управління; висвітлення управлінського рішення як наукової категорії; пріоритетності політичного вибору цінностей та цілей; визначення цінностей і цілей як визначальної ланки ухвалення рішень; ролі конкуренції у процесі ухвалення рішень; взаємовідношення суб'єкта й об'єкта ухвалення рішень; послідовності етапів ухвалення рішень і динаміки їх виконання. Належно виконані управлінські рішення повинні стати запорукою вдалих реформ в Україні. Систему українського державного управління необхідно модернізувати за всіма складовими частинами, як-от: нормативно-правова система державного управління та місцевого самоврядування в аспекті зміцнення законності; суб'єкти державного управління, насамперед вищі органи державної влади, в аспекті підвищення ефективності ухвалення управлінських рішень; функції державного управління в аспекті їхньої відповідності сучасній моделі держави; механізми, технології й інструменти державного управління в аспекті спрощення, демократизації, насичення досягненнями науково-технічного прогресу; адміністративні послуги держави в аспекті їхньої гуманізації; державного службовця в аспекті перетворення на дійсного професійного та морального слугу народу; людини в аспекті перетворення на активного громадянина.

#### Список літератури:

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.
2. Бакуменко В. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навчальний посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
3. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навчальний посібник : у 2-х ч. Ч. 2 : Науково-прикладні аспекти. Київ : ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.
4. Бендукидзе Каха. Если не проводит реформы, страны не будет. Бездействие равно смерти. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/29/7027364/> (дата звернення: 09.07.2019).
5. Голуб О. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ. *Становлення і розвиток української державності: історія, сучасність, зарубіжний досвід* : збірник наукових праць МАУП, 2014. Вип. 12. Київ : ДП: «Видавн. дім «Персонал»». С. 29–32.
6. Державне управління : підручник : у 2-х т. / за ред. Ю. Ковбасюка (гол.) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
9. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел та ін. Київ : Основи, 2001. 726 с.
10. Палеха Ю. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. Київ : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. 211 с.
11. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем. Москва : Радио и связь, 1991. 224 с.
12. Саймон Г. Адміністративна поведінка : Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. Київ : АртЕк., 2001. 392 с.

### **Kovriha E.S. NAGEMENT DECISIONS MAKING PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article considers and analyzes the process of making administrative decisions in public management as a condition for improving the activities of public authorities. The basic tendencies of the state development and formation of the corresponding administrative decisions which are inextricably linked with actual problems of the world development are determined.*

*It is noted that only with the achievement of civil peace and accord, the signing of an appropriate pact of support for reforms between state authorities, local self-government, political parties and civil movements, it is possible that reforms in Ukraine will be successful.*

*The focus is on every possible support for the development of sound scenarios and forecasts of events both within the country and on the international arena, on the basis of which the practical actions of the structure of the executive power will be built. The expediency of application of program-target management in the conditions of the limited economic possibilities of the state is determined, since successful and quick realization can help to create conditions for solving problems in other directions of activity of the state, in particular social, humanitarian and ecological.*

*As a result of consideration of the steady approach to the formation of managerial decisions in the composition of the unified management process, a so-called model of rational decision-making is allocated, which in the most generalized form contains blocks: preparation for the development of managerial decisions; development of this decision and its adoption (approval).*

*The political and value aspects of social life as the essential factors of influence on making administrative decisions in Ukraine are considered. The planning of the development goals as the most important task of management activity is determined by finding the optimal set of trajectories of the controlled system of motion (in the space of phase states of the development of social activity), oriented towards the achievement of certain long-term goals in the conditions of real resource constraints.*

*The necessity to make decisions on the following developmental problems: economic, social, humanitarian, ecological, technological, etc., that are systematically arisen in the processes of public administration, is determined. The guidelines for the world level of development in making such decisions, which must ensure the cultural, educational, scientific, technological level of the country (industry, region, territory), its place and role in the processes of world development are indicated. The theoretical substantiation and development of scientific and practical recommendations for improving the directions of the development of the adoption of managerial decisions in the field of public administration.*

**Key words:** *managerial decisions, management decision making process, public administration system, public authorities, public authorities, public administration.*