

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.3.39](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.3.39)

УДК 351/354:005.5

Н.О. Брюшкова,
к. е. н., доцент кафедри менеджменту та логістики,
Одеська національна академія харчових технологій
ORCID: 0000-0002-5720-0623

О. В. Ніколюк,
д. е. н., професор кафедри менеджменту та логістики,
Одеська національна академія харчових технологій
ORCID: 0000-0002-1665-0361

О. Ф. Удовіця,
к. пед. н., доцент кафедри менеджменту та логістики,
Одеська національна академія харчових технологій
ORCID: 0000-0002-4688-8725

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

N. Briushkova
PhD in Economics, Associate Professor, Department of Management and Logistics,
Odessa National Academy of Food Technologies

O. Nikoliuk
Doctor of Economic Sciences, Professor at the Department of Management and Logistics of the
Odessa National Academy of Food Technologies

O. Udovytsia
PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Logistics,
Odessa National Academy of Food Technologies

FEATURES OF DECISION MAKING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Процес управління суспільним розвитком неможливий без прийняття управлінських рішень, тому що прийняття рішень є основою управлінської діяльності. У статті наведено поняття "управлінське рішення" в менеджменті та в публічному управлінні. Досліджено процес прийняття управлінських рішень в розрізі його основних етапів. Визначено особливості прийняття управлінських рішень у публічному управлінні у порівнянні з загальним менеджментом на підприємствах. Виявлено, що основні відмінності прийняття управлінських рішень у публічному управлінні полягають у меті та предметі діяльності, а також орієнтованості на ширше коло проблем ніж на підприємствах. Встановлено, що підготовка та прийняття управлінських рішень відбуваються в менеджменті і в публічному управлінні майже ідентично за всіма етапами, але мають розбіжності за масштабом та наслідками прийнятих рішень.

In a country with a developed system of public authorities and local self-government, public administration and administration is a multifaceted and complex phenomenon.

The general features of the public administration and administration system are its scale, complexity, monopoly on legislative and regulatory legal activity, diversity of administrative processes in the authorities and management.

It is known that decision-making is the basis of managerial activity in general and in public administration in particular. The administrative decisions made in public administration are quite complicated, which complicates the process of their adoption.

Public administration in our time is an area of knowledge that is rapidly and dynamically developing in Ukraine. The development of public administration is an urgent scientific and practical task related to the macroeconomic processes taking place in Ukraine and in the world. Public administration has at its core the concept of "management", which is impossible without making management decisions.

For Ukraine, the path of systemic reforms that affect all spheres of society is timely and timely, and the speed of implementation of which will determine Ukraine's future. To implement any reform, you need to have an effective system of governance in the public sphere, the effectiveness of which depends on the organization of the decision-making process.

The following features of management decision-making in the public sphere can be distinguished: decisions affect the general public, affecting different segments of the population both simultaneously and separately. If the decisions made are not well-founded, mistakes in managerial decision-making in public administration can be "expensive" for both local communities and the country as a whole. The decision-making process in the public sphere requires greater compromise and negotiation skills with different social strata of the population to reach consensus in society.

Thus, the effectiveness of administrative decision-making by public authorities depends on ensuring high standards of quality of life for the population, providing quality services, sustainable development of civil society and the well-being of the state as a whole.

Ключові слова: *управлінські рішення; процес прийняття управлінських рішень; публічне управління; менеджмент; етапи прийняття управлінських рішень; державно-управлінські рішення.*

Keywords: *managerial decisions; management decision-making process; public management; management; stages of administrative decision-making; state-administrative decisions.*

Постановка проблеми. В державі з розвинутою системою органів державної влади та місцевого самоврядування публічне управління та адміністрування є багатоаспектним та складним явищем. Публічне управління та адміністрування націлене як на управління галузями та сферами всього суспільства так і на місцеве самоуправління і саморозвиток відповідно до потреб громадян. Система публічного управління є відкритою соціальною системою, що прагне до рівноважного стану, але не перебуває в ньому.

Загальними особливостями системи публічного управління та адміністрування є її масштабність, складність, монополія на законодавчу та нормативно-правову діяльність, різноманіття управлінських процесів в органах влади і управління.

Управлінські рішення, що приймаються в публічному адмініструванні досить складні та різноманітні, що ускладнює процес їх прийняття. Відомо, що саме прийняття рішень є основою управлінської діяльності взагалі та в публічному адмініструванні зокрема.

Через те, що публічне управління є складним соціально-економічним процесом, прийняття рішень у його сфері потребує багато зусиль та часу на збір та обробку інформації, а помилки можуть призвести до соціальної нестабільності і непередбачуваних наслідків у майбутньому, як близькому так і віддаленому. Рішення, що приймаються на рівні держави і стосуються всього суспільства або найважливіших його сфер, можуть регулювати поведінку всіх основних соціальних груп та окремих громадян, повинні мати високу якість, помилки можуть призвести навіть до краху державного устрою країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічне управління у наш час це галузь знань, що швидко та динамічно розвивається в Україні. Розвиток публічного управління є актуальною науковою та практичною задачею, яка пов'язана з макроекономічними процесами, що відбуваються в Україні та в світі. Публічне управління має в своїй суті поняття "управління", яке неможливе без прийняття управлінських рішень.

Питанням, пов'язаним з процесом розробки і прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління, присвячена ціла низка праць таких науковців, як: В. Баштанник, В. Бакуменко, Ю. Кальниш, Т.

Лозинська, В. Тимцуник, Ю. Ковбасюк, Ю. Сурмін, Ф. Томпсон, М. Снітчук, В. Чиркин, М. Білинська та ін. Однак, особливості прийняття управлінських рішень саме в публічній сфері розкрито в цих працях недостатньою мірою. Тож, визначення особливостей процесу ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління стає все більш актуальним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) – дослідити процес прийняття управлінських рішень взагалі та в публічному адмініструванні зокрема для виявлення особливостей прийняття рішень в публічному управлінні, які враховують специфіку їх ухвалення для забезпечення ефективної діяльності органів публічного управління на благо українського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для України вкрай важливим є шлях системних реформ, які стосуються всіх сфер життя та від своєчасності і швидкості реалізації яких залежить майбутнє України. Для реалізації будь-яких реформ потрібно мати ефективну систему управління у публічній сфері, ефективність якої залежить від організації процесу прийняття управлінських рішень.

Перш за все, розглянемо процес прийняття управлінських рішень в загальному розумінні. В сучасній теорії менеджменту виділяють дві основні теорії прийняття управлінських рішень: нормативну (або раціональну) теорію, що базується на нормативах, та поведінкову або психологічну теорію, що описує досвід прийняття й формування рішень тим чи іншим суб'єктом управління.

Відповідно до цих теорій виділяють три основні моделі прийняття рішень. Класична модель базується на раціональності прийняття рішення, при прийнятті рішень суб'єкт управління має у своєму розпорядженні повну вихідну інформацію для прийняття управлінського рішення, розуміє всі можливі альтернативи по данному рішенню та наслідки після реалізації тієї чи іншої альтернативи. Такі рішення є формалізованими та приймаються в умовах повної визначеності.

Поведінкова модель передбачає обмежену раціональність або досягнення задоволеності. При прийнятті рішень суб'єкт управління не має у своєму розпорядженні повної вихідної інформації для прийняття управлінського рішення та не може передбачити наслідки реалізації кожної альтернативи. Тобто рішення приймається в умовах повної або часткової невизначеності.

Ірраціональна модель передбачає прийняття рішень без дослідження альтернатив, рішення приймається в умовах повної або часткової невизначеності.

В сучасному менеджменті можна розглядати управлінські рішення у трьох аспектах:

1) як вид діяльності, в керуючій системі що передбачає аналіз інформації, підготовку та вибір певних рішень, тобто безпосередню роботу в апараті управління;

2) як вид впливу керуючої системи на керовану систему (тобто формальний опис передбачуваного впливу керуючої системи на керовану);

3) практична діяльність керівника будь-якого рангу у керованій системі.

Отже, прийняття управлінських рішень являє собою процес свідомого вибору з переліку альтернатив певного варіанту дій, які найшвидше сприяють досягненню в майбутньому бажаного стану організації [1].

Процес прийняття управлінських рішень має обов'язкові основні складові: проблемну ситуацію, що склалася та потребує вирішення; цілі, яких потрібно досягти; набір певних альтернатив та обґрунтування вибору однієї з запропонованих альтернатив. Прийняте рішення є результатом перетворення вхідної інформації про проблему через творче бачення того, хто приймає це рішення.

Тобто, "...управлінське рішення є результатом системної діяльності людей і продуктом когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість" [2, с. 20].

Метою управлінського рішення в будь-якій сфері діяльності є забезпечення регулюючого впливу на об'єкт управління з ціллю досягнення мети організації чи установи. Саме через те, що від якості управлінських рішень залежить досягнення мети діяльності організації чи установи їх формування та вибір повинні відбуватися на основі наукового підходу.

Саме такий підход до загальних управлінських рішень запропоновано в роботі Л.М. Карамушки [3, с. 73]. Автор вважає, що управлінські рішення повинні бути:

1) науково обґрунтованими, тобто базуватися на використанні законів та закономірностей таких наук, як юриспруденція, теорія управління, педагогіка, психологія; враховувати останні наукові досягнення; ґрунтуватися на всебічному аналізі певної проблеми;

2) своєчасними, тобто прийматися тоді, коли цього вимагає конкретна проблема. Затримка щодо прийняття управлінського рішення може негативно вплинути на результативність організації, породжувати відчуття незадоволення учасників управлінської взаємодії, втрату додаткових можливостей для оптимізації діяльності;

3) чітко сформульованими, тобто стисло і зрозуміло відображати зміст проблеми і способи її розв'язання; називати конкретних осіб, відповідальних за ті чи інші напрями та види діяльності; визначати конкретний термін, протягом якого проблему потрібно розв'язати;

4) бути реальними для виконання, тобто враховувати наявність умов для розв'язання тих чи інших проблем;

5) передбачати механізм контролю виконання, оскільки сам факт прийняття рішення ще не гарантує обов'язковості його виконання.

Розглядаючи прийняття рішень як процес, що об'єднує ці аспекти, науковці виділяють основні етапи цього процесу. Погодимось з О. Кузьмінім і О. Мельником, що виокремлюють наступні етапи прийняття управлінських рішень [4]:

1. Наявність ситуації, яка потребує вирішення, збір та аналіз інформації щодо нагальної проблеми.
2. Виявлення та оцінювання альтернатив, закладених у розроблених методах менеджменту.
3. Прийняття управлінського рішення (узаконення альтернативи).
4. Реалізація управлінського рішення та оцінювання результатів.
5. Контроль за виконанням рішення, що дозволяє виявити відхилення та встановити зворотний зв'язок між керуючою та керованою підсистемами.

Отже, прийняття управлінських рішень у менеджменті це складний і важливий процес від якого залежить ефективність діяльності організації в цілому.

Розглянемо тепер процес прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні. Для цього потрібно розуміти поняття публічного адміністрування.

В Енциклопедичному словнику публічне адміністрування визначене як "...пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, правовпливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо. До суб'єктів П.у. належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень» [5, с. 605].

Тобто, виникнення управлінських відносин відбувається між суб'єктом та об'єктом управління і в результаті діяльності суб'єкта виникає управлінське рішення. Прийняте рішення повинно бути спрямоване на розв'язання проблем публічного адміністрування.

Особливістю управлінської діяльності в публічному адмініструванні та управлінні є її колективний характер, тому що така діяльність здійснюється органом державної влади чи місцевого самоврядування. Діяльність з управління в публічній сфері передбачає колективну взаємодію групи людей через різні органи влади на основі лінійних і функціональних зв'язків. Процес управління є свідомою та цілеспрямованою діяльністю, що передбачає виконання повноважень суб'єктів управління шляхом розробки, прийняття і впровадження державно-управлінських рішень, а також послідовну реалізацію управлінського циклу через планування, організацію, мотивацію та контроль, що суттєво впливає на зміни в суспільстві для досягнення бажаного стану згідно з встановленими цілями [6, с. 67].

Рішення в публічному адмініструванні – це управлінське рішення, що приймається в органах державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегій, політики, функцій держави, вирішення інших проблем державного рівня.

Рішення у публічному адмініструванні виконують такі основні функції: спрямовуючу, забезпечувальну і координаційну. Через виконання вказаних функцій, прийняте рішення може досягти поставленої мети найбільш ефективно, та з найменшими витратами ресурсів.

Теорія та практика публічного управління виробила певну послідовність етапів прийняття управлінських рішень. Існують різноманітні точки зору на визначення кількості основних етапів прийняття управлінських рішень. Загалом виділяють такі основні етапи:

1. Проводиться аналіз і визначення пріоритетних проблем та формується порядок денний за ступенем їх значущості. Для визначення пріоритетних проблем збирається і аналізується вся доступна інформація, необхідна для прийняття публічного рішення. Повинні бути враховані та вивчені інтереси, вимоги та запити різних соціальних груп, окремих громадян та громадських об'єднань. Потім відбираються ті проблеми, які потребують свого рішення і створюється суспільно-політична основа для порядку денного.

2. Згідно з порядком денним формуються та розглядаються можливі альтернативні варіанти публічних рішень. Перелік альтернативних рішень дає можливість вибрати найоптимальніше рішення з кількох альтернатив.

3. Остаточний вибір та формулювання публічного рішення. Рішення відібране на попередньому етапі пропонується для голосування або знаходження консенсусу в демократичних органах управління суб'єктами публічного управління. Цей етап вважається основним етапом у процесі прийняття управлінського рішення.

4. Практична реалізація прийнятих управлінських рішень. Цей етап передбачає практичне здійснення виробленого управлінського рішення, яке може бути втілене у життя за допомогою комбінації способів примусу та переконання, а також окремих соціотехнічних засобів (маніпулювання, маневрування тощо) для реалізації даного виду рішень.

5. Контроль за ходом реалізації прийнятих управлінських рішень та досягнутими результатами від їх реалізації. Контроль забезпечує зворотній зв'язок між прийняттям рішення та його реалізацією. Це дозволяє відстежити ефективність прийнятого рішення.

Основними вимогами до управлінських рішень в державному управлінні є [7]: "...законність (відповідність чинному законодавству України, визнаним нормам міжнародного права); врахування рішень державних органів вищого рівня і попередньо прийнятих власних рішень (узгодженість з раніше прийнятими рішеннями означає перш за все послідовність, несуперечливість розвитку); наукова обґрунтованість, своєчасність і реалістичність; базування на повній, точній та об'єктивній і вірогідній інформації, врахування

досвіду; відповідність кінцевій меті, чітке визначення головної ланки, пріоритетних цілей і завдань; компетентність: рішення приймає лише орган чи керівник, який має на це право, і адресує його організаціям чи керівникам, наділений відповідними повноваженнями для виконання; конкретність: чітке визначення заходів, термінів виконання і відповідальних виконавців; повнота і зрозумілість змісту, послідовність і логічність викладу”.

Таким чином, основними ознаками державно-управлінських рішень є:

- 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-цілевих 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 [8, с. 61].

Підсумовуючи вищесказане, можна виділити наступні особливості прийняття управлінських рішень в публічній сфері: рішення стосуються широкого загалу, зачіпають різні верстви населення як одночасно, так і окремо. Рішення приймаються в умовах невизначеності через мінливість економічної та політичної ситуації в країні та в регіонах, в умовах суперечливості та непрозорості цілей, нечітких критеріях ефективності того чи іншого рішення [9]. Якщо прийняте рішення буде недостатньо обґрунтованим, помилки в прийнятті управлінських рішень в публічному управлінні можуть “дорого коштувати” як місцевим громадам, так і країні в цілому. Процес ухвалення рішень у публічній сфері вимагає більших компромісів, та навичок ведення переговорів з різними соціальними шарами населення для досягнення консенсусу в суспільстві.

Оптимізація процесів управління в цілому, та процесів прийняття управлінських рішень зокрема, є важливим кроком до забезпечення ефективного функціонування не лише окремих суб’єктів господарювання, а й держави.

Отже, від ефективності прийняття управлінських рішень органами публічної влади залежить забезпечення високих стандартів якості життя, надання якісних послуг, сталий розвиток громадянського суспільства та добробут держави в цілому.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В ході проведеного дослідження з’ясувалося, що від ефективності процесу прийняття та реалізації рішень у публічному управлінні залежить значно більше, ніж від прийняття управлінських рішень на підприємствах. Процес прийняття управлінських рішень в публічному адмініструванні передбачає врахування інтересів громадян, суб’єктів господарювання та суб’єктів державного управління на різних рівнях управління країною, що вимагає професіоналізму від керівників на всіх зазначених рівнях управління та їх зацікавленості в досягненні потрібного суспільству результату.

Саме тому важливо займатися розробкою новітніх методик та процедур прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління які б базувалися на теоретичних розробках вітчизняних та зарубіжних науковців, для покращення добробуту всіх верств населення.

Список літератури.

1. Виханский О. С., Наумов А.И. Менеджмент: учеб. М.: Гардарники, 2001. 528 с.
2. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. Учебное пособие. К. МАУП, 2000. 256 с.
3. Карамушка Л.М. Психологія управління: навч. посіб. К.: Міленіум, 2003. 344 с.
4. Кузьмін О.Є., Мельник О.Г. Основи менеджменту: Підручник. К.: Академвидав, 2003. 416 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Сурмін Ю. П. та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2010. 820 с. □
6. Кальниш Ю. Г., Лозинська Т. М., Тимцуник В. І. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. М-во освіти і науки України, Полтав. держ. аграр. акад., 2015. 280 с.
7. Снітчук М. О. Підготовка та прийняття управлінських рішень. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUI:cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%2520priynattia.doc+&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua □ (дата звернення: 18.03.2020).
8. Білинська М. М., Ковбасюк Ю. В. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект: навч. посіб. К.: НАДУ, 2011. 232 с.
9. Larisa Rodchenko, Oksana Volkova, Vasyly Kopytko, Maksym Tsutskiridze, Iryna Ageieva, Olena Nikoliuk (2019) Modelling the Risk Management of Financial Investments by the Fisher Criterion in Public Administration Volume-8 Issue-9, July 2019, ISSN: 2278-3075 (Online) Published By: Blue Eyes Intelligence Engineering & Sciences Publication, p. 66-69

References.

1. Vihanskij, O. S. and Naumov, A.I. (2001), *Menedzhment* [Management], Gardarniki, Moscow, Russia, P. 528.
2. Kolpakov, V. M. (2000), *Teorija i praktika prinjatija upravlencheskih reshenij. Uchebnoe posobie* [Theory and practice of managerial decision making. Tutorial], MAUP, Kyiv, Ukraine, P. 256.
3. Karamushka, L.M. (2003), *Psykhohohiia upravlinnia* [Management Psychology], Milenium, Kyiv, Ukraine, P. 344.
4. Kuzmin, O.Ye. and Melnyk, O.H. (2003), *Osnovy menedzhmentu* [Management Basics], Akademydav, Kyiv, Ukraine, P. 416.
5. Surmin, Yu. P. and others (2010), *Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine, P. 820.
6. Kalnysh, Yu. H. Lozynska, T. M. and Tymtsunyk, V. I. (2015), *Publichne upravlinnia ta administruvannia: navchalnyy posibnyk* [Public administration and administration: a textbook], M-vo osvity i nauky Ukrainy, Poltav. derzh. ahrar. akad., Poltava, Ukraine, P. 280.
7. Snitchuk, M. O. "Preparation and management decision making", [Online], available at: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUJ:cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%2520priynat tia.doc+ &cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (Accessed 18 March 2020).
8. Bilynska, M. M. and Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Prynyiattia upravlinskykh rishen: orhanizatsiyno-psykholohichnyy aspekt* [Managerial decision-making: organizational-psychological aspect], NADU, Kyiv, Ukraine, P. 232.
9. Larisa Rodchenko, Oksana Volkova, Vasyl Kopytko, Maksym Tsutskiridze, Iryna Ageieva, Olena Nikoliuk (2019) Modelling the Risk Management of Financial Investments by the Fisher Criterion in Public Administration Volume-8 Issue-9, July 2019, ISSN: 2278-3075 (Online) Published By: Blue Eyes Intelligence Engineering & Sciences Publication, p. 66-69.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2020 р.