

## КОМПЕТЕНТНІСНА СКЛАДОВА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Терещенко Д. А.,*

*к. держ. упр., доц., докторант кафедри управління персоналом та економіки праці,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Здійснено аналіз суб'єктивного чинника у процесі прийняття управлінських рішень, надано пропозиції з удосконалення професійної підготовки управлінських кадрів з огляду на умови сьогодення.

**Ключові слова:** державне управління, управлінські рішення, інформаційно-аналітичне забезпечення, суспільний прогрес, діяльність органів державної влади.

*Tereshchenko D. A.,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Doctoral Student of Personnel Management and Labor Economics Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

### COMPETENCE COMPONENT OF MANAGEMENT DECISION-MAKING

The analysis of the subjective factor in management decision-making has been conducted; proposals are given regarding improvement of the professional training of managerial personnel under the present conditions.

**Key words:** public administration, management decisions, information and analytical support, social progress, activity of public authorities.

Технології організації прийняття управлінського рішення в органах влади України не повинні обмежуватися тільки алгоритмізацією цього процесу. Навіть максимально висока формалізація ще не гарантує успішного виконання всіх процедур та навіть дотримання встановлених стандартів діяльності. Причиною цього є надзвичайно великий вплив людського фактора, що є спільним для всіх без винятку соціальних систем (до яких відноситься й система управління). Це змушує окремо розглянути технології мінімізації значущості негативного впливу людського фактору. Разом із тим необхідно встановити можливості позитивного використання особистісних якостей посадовця, який приймає управлінське рішення, та довести ці процеси та процедури до рівня формалізації, що дозволить вважати їх технологіями.

Питання прийняття управлінських рішень є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема тих, хто аналізує технології державноуправлінської діяльності. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати зміст процедури прийняття управлінських рішень: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Берсуцький, А. Васильєва, С. Гук, В. Козбаненко, А. Крупник, А. Мельник, С. Мосов, Н. Нижник, Е. Саак, В. Тюшняков, Н. Чумаченко та ін.

Значний інтерес з боку дослідників викликає спроба впорядкувати механізми реалізації управлінських рішень, розробити системи інформаційно-аналітичного забезпечення їхньої підготовки, на теоретико-методологічному рівні з'ясувати об'єктивні передумови прийняття ефективних управлінських рішень у системі державного управління. Тут варто зазначити наукові

© Терещенко Д. А., 2018

розробки А. Васіна, В. Горбатенка, А. Дегтяра, М. Комкова, Б. Лазарева, О. Ларичева, М. Лебедева, Б. Литвака, О. Оболенського, В. Рижих, Г. Рузавіна, В. Судакова, Ю. Тихомирова, В. Троня, Р. Фатхутдінова, В. Цветкова та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування ролі особистісного фактору у процесі прийняття управлінських рішень.

Людина завжди відіграє головну роль в управлінні, оскільки саме через неї здійснюється персоніфікація управлінських відносин. Унаслідок цього в системі державного управління надзвичайної важливості набуває здатність посадовця виконувати свої функціональні обов'язки. Особливо важливо це для керівного персоналу органів влади, оскільки ні висока формалізація процесу прийняття управлінських рішень в органі влади, ні його ресурсне забезпечення самі по собі ще не гарантують успішність управлінських рішень, якщо керівник виявляється неспроможним здійснювати цю функцію. І тому найважливішою умовою прийняття якісних рішень та ефективної діяльності всієї системи державного управління України в цілому є саме професіоналізм посадових осіб органів влади.

Ефективність державного управління цілком залежить від того, наскільки розумно використовується те багатство та цінність, яку складають професіоналізм, професійні можливості людей, наскільки продумано здійснюється кадрова політика щодо управління як явними, так і потенційними професійними можливостями, професійним досвідом персоналу державної служби [1, с. 211].

Професіоналізм будь-якого виду діяльності виявляється в тому, що професія стає способом життя. У системі державної служби принцип професіоналізму є базовим. Його обов'язковість закріплено ст. 3 Закону України "Про державну службу". Визначення державної служби професійною діяльністю на законодавчому рівні зумовлює те, що участь у ній людини можлива лише за умови опанування нею відповідних професійних знань, умінь, навичок, набуття досвіду. Професіоналізм – це інтелектуальна цінність, що являє собою глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності.

В. Бакуменко визначає професіоналізм та управління якістю рішень одними з провідних принципів управління. На його думку, це передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, уникнення надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання. Ці базові принципи сучасного управління безпосередньо спрямовано на підвищення ефективності рішень, що приймаються [2, с. 83–85].

Л. Лукичева наголошує, що якість управлінських рішень значною мірою визначає кінцевий результат діяльності будь-якої організації чи установи і залежить від таких факторів:

- якості інформації, що визначається її достовірністю, достатністю, захищеністю від помилок, формою її надання;
- оптимального чи раціонального характеру рішення, що приймається;
- своєчасності рішень, що визначається швидкістю їхнього розроблення, прийняття та реалізації;
- відповідності рішень дійовому механізмові та методам управління;
- кваліфікації кадрів, що здійснюють розроблення, прийняття рішень та організацію виконання їх;
- готовності до виконання прийнятих рішень [3].

Інші дослідники – Н. Титова і О. Балаєва – називають одним із чинників, що призводять до появи неякісних управлінських рішень, низьку компетентність виконавців цих рішень [4, с. 143–144].

Враховуючи все вищезазначене, необхідно констатувати нагальну потребу в удосконаленні та розвитку системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Інакше важко очікувати від осіб, діяльність яких пов'язано з соціально значущими питаннями, якісних управлінських рішень.

Як уже зазначалося, першочерговим заходом із професіоналізації посадовців органів влади повинно бути діагностування їхніх потреб у навчанні. І тут справа не обмежується тільки освітніми аспектами. Особи, які приймають управлінські рішення, повинні не тільки володіти управлінськими методами, але й бути спроможними до діяльності в стресових ситуаціях. А це висуває вимоги не тільки до інтелектуальних можливостей посадовців, але й до їхніх психологічних та моральних якостей. У зв'язку із цим діагностика професійних якостей керівників повинна включати не тільки (та не стільки) перевірку їхньої обізнаності з необхідною інформацією, але й швидкість мислення, їхня спроможність до спілкування, стійкість до стресів та ін.

Існує цілий комплекс вимог до особистісних якостей особи, яка приймає рішення. Першочерговими серед них є вимоги до психологічної спроможності керівника здійснювати управління колективом. Хоч як дивно, але ця людська риса часто ігнорується у практичній діяльності органів влади. Здатність керівника до взаємодії з підлеглими, необхідність психологічної адаптації начальника до трудового колективу органу влади чи його окремого підрозділу дуже рідко стають визначальним фактором під час призначення на керівну посаду. Діагностика та розвиток цих вмінь ніколи не ставали ні метою, ні змістом вдосконалення системи органів влади України. Між тим ігнорування цього аспекту призводить до значних труднощів у діяльності органу влади. Керівник, який формально вважається підготованим до здійснення управлінських функцій, може виявитися неспроможним організувати ефективну діяльність органу влади через неспроможність налагодити нормальну комунікацію з підлеглими.

Для прикладу тут можна навести результати соціологічного опитування, що проводилося серед випускників Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України в 2017 р. Зокрема, достатньо повними для своєї подальшої роботи після завершення навчання в Інституті опитані вважають знання з таких дисциплін: державна політика: аналіз та механізми впровадження (35 % до тих, хто відповіли), ділова українська мова в державному управлінні (30 % до тих, хто відповіли), державне управління в економічній сфері (23 % до тих, хто відповіли) та стратегічне планування (23 % до тих, хто відповіли).

На сьогодні випускники вважають недостатньо повними знання, отримані з таких дисциплін: іноземна мова у професійній діяльності (21 % до всіх опитаних); філософські проблеми державного управління (12 % до всіх опитаних); політика європейської інтеграції (10 % до всіх опитаних); стратегічне планування (10 % до всіх опитаних); кадрова політика і державна служба (10 % до всіх опитаних);

Також респонденти хотіли б отримати знання ще з таких дисциплін: іноземна мова у професійній діяльності, право в державному управлінні, трудове та цивільне право, культурологія, етика, психологія, інформаційна діяльність, інформатика, проектування регіонального розвитку.

За результатами опитування більшість респондентів (90 % до всіх опитаних) вказали, що під час навчання отримали необхідні вміння та навички для використання в повсякденній роботі (рисунок). Негативно на це запитання відповіли лише 1 % респондентів (до всіх опитаних).

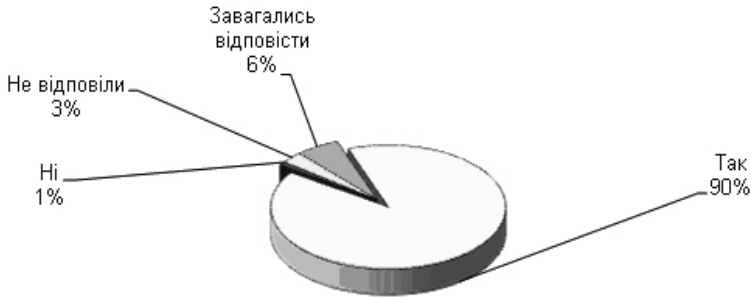


Рисунок. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи отримали Ви під час навчання в ХарПІ НАДУ необхідні вміння та навички для використання у повсякденній роботі?” (у % до всіх опитаних)

Серед набутих під час навчання на факультеті підготовки магістрів державного управління вмінь можна виділити дві групи: управлінські (вміння, пов'язані з управлінською діяльністю) та вміння, пов'язані з іншою діяльністю (наприклад, розумова діяльність, робота з інформацією, документами, робота на комп'ютері тощо). Серед управлінських вмінь опитані частіше обирали аналіз результатів діяльності організації та вирішення конфліктних ситуацій у підрозділах/організації. А серед неуправлінських найчастіше вказували на вміння планувати власну роботу та вміння виступати перед великою аудиторією, телекамерами. Якщо визначити частку управлінських вмінь серед всіх умінь, які, на думку респондентів, вони засвоїли під час навчання, то управлінські вміння становлять 49 %. Отже, на думку респондентів, під час навчання вони майже однаковою мірою набули управлінських вмінь та вмінь, не пов'язаних з управлінською діяльністю.

Окремим аспектом спроможності керівника до здійснення управлінських функцій всередині органу влади є вміння вести спілкування. Налагодження ефективних ділових комунікацій та проведення їх на високому культурному рівні є необхідною запорукою надійного та своєчасного здійснення всіх операцій та процедур процесу прийняття управлінського рішення в органі влади. Але цей аспект ніколи не стає ні критерієм під час призначення на посаду, ні об'єктом діагностики професійних якостей працівників органів влади. Результатом цього стає не тільки велика вірогідність погіршення морально-психологічного клімату в трудовому колективі органу влади, але й незадоволення громадян діяльністю посадовців. І цей останній момент не спроможні нівелювати навіть цілком успішно прийняті та реалізовані управлінські рішення.

Усе зазначене змушує діагностувати не тільки спроможність працівників органів влади здійснювати окремі процедури та операції з прийняття управлінського рішення. Не менш активно повинні діагностуватися й психологічні якості посадовців. До того ж спроможність до участі у процесі прийняття управлінського рішення не менш необхідна і для виконавців цих рішень.

Таким чином, найоптимальнішим, а тому й найефективнішим способом покращання професійних якостей державних службовців є підвищення ними кваліфікації. За співвідношенням матеріально-технічних витрат (включно з фінансовими) і результату це є найефективніший захід. І якщо врахувати ще й часовий фактор, то з усіх способів професійного навчання виділяється саме підвищення кваліфікації. Отже, саме підвищення професійної кваліфікації посадовців повинно бути визначальним в усьому механізмі професіоналізації процесу прийняття управлінських рішень в органах влади України.

Надзвичайно важливим питанням підвищення кваліфікації шляхом навчання є форма проведення занять. До сьогодні в системі професійного навчання працівників органів влади домінує лекційна форма занять. Лекції дозволяють отримати нові знання чи оновити вже наявні (саме останнє має місце в системі підвищення кваліфікації державних службовців). Але ж головною метою підвищення кваліфікації повинно бути набуття особою здатностей виконувати додаткові завдання та обов'язки в межах наявної спеціальності. Надання знань не є метою підвищення кваліфікації, тому лекції не повинні бути основною формою занять. Значно важливішим є розвиток вмінь (уже наявних у посадовця), особливо – поглиблення навичок. Саме для цього і здійснюється підвищення кваліфікації. А надання знань (точніше, оновлення їх) необхідне саме настільки, наскільки воно сприяє досягненню цих цілей. Тому основною формою проведення занять під час підвищення кваліфікації шляхом навчання повинне бути практичне заняття.

На особливу увагу заслуговують такі форми практичного заняття, як аналіз проблемних ситуацій (case study) та рольова чи ділова гра. Ці форми заняття вирізняються тим, що передбачають більшу активність, ніж інші види практичних занять (семінари, мозковий штурм тощо). Аналіз проблемної ситуації передбачає постановку (подачу) конкретної ситуації з подальшим спілкуванням, яке проходить у вигляді вільного обміну думками, дискусії та прийняттям колективного рішення. Дискусія підтримується переважно індивідуальним суперництвом між учасниками заняття, яке має інтелектуальний характер та жорстко спрямовується викладачем у конструктивному напрямі. Проте рівень активності учасників такої форми заняття невисокий порівняно з рольовою чи діловою грою та значною мірою залежить від викладача, який спрямовує та підтримує дискусію.

Саме ці форми занять повинні домінувати під час підвищення кваліфікації посадовців органів влади. При цьому застосування їх можливе та необхідне на всіх формах навчання під час підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів влади.

Окремої уваги заслуговує така форма професійного навчання чиновників, як тренінг. Серед усіх форм коригування професійних якостей посадовців саме він є найдієвішим та найефективнішим. Він дозволяє упродовж незначного часу (максимально – декілька днів) не тільки ознайомити посадових осіб із новою інформацією, але й продемонструвати взірці практичної діяльності.

Сам по собі тренінг є короткостроковим високоінтенсивним навчальним заходом з яскраво вираженим практичним спрямуванням. Завданнями цього навчального заходу є розвиток вмінь, поглиблення навичок та формування настанов учасників. Основним видом діяльності на тренінгу є виконання практичних вправ, яке повинно вести до досягнення цілей цього заходу. Надання нових знань необхідне тільки для підготовки учасників до виконання

цих вправ. І, як і на будь-якому заході з підвищення кваліфікації, більш прийнятним вважається не надання нових, а оновлення знань.

Отже, постійне професійне вдосконалення посадових осіб органів влади є відправною точкою підвищення якості управлінських рішень у системі державного управління України. Професійне вдосконалення всього корпусу посадовців є необхідною запорукою успішного здійснення процесу прийняття управлінських рішень в органах влади. Саме процеси професіоналізації усіх сфер діяльності суспільства є показником його розвиненості.

Водночас професіоналізація не є єдиною передумовою підвищення якості управлінських рішень. Надзвичайно важливими також є етичні засади прийняття управлінських рішень державними службовцями. Реформування державної служби в Україні вимагає підвищеної уваги до проблем етики та моралі в діяльності керівників і службовців органів державної влади. Саме від цього залежить довіра населення до влади взагалі і бажання громадян брати активну участь у вирішенні суспільно-політичних питань. Сьогодні, як ніколи, на всіх рівнях державного управління – національному, регіональному і місцевому – етичні проблеми стоять дуже гостро. Поряд із традиційними проблемами (корупцією, конфліктами інтересів, неетичною поведінкою, дискримінацією прав тощо) виникають нові, що пов'язані з децентралізацією управління, використанням сучасних інформаційних технологій та ін. Важливим є питання щодо відповідності управлінських рішень до певних етичних вимог і моральних норм та принципів.

Об'єктивною основою моральних вимог є історична необхідність жити, поводитися згідно з виробленими людством неписаними нормами, без дотримання яких неможливо досягти гармонізації стосунків між людьми, суспільного прогресу, розвитку особистості. Коли б моральні вимоги вважалися непорушними кожною людиною, то щодо прогресу моралі не могло б бути й мови. Проте вони час від часу піддаються сумніву, уточнюються, а іноді й відкидаються. Однак спільними для всіх виявів моральних вимог є такі:

- імперативність (моральні вимоги формулюються в наказовому способі, вони категоричні, безумовні);
- усезагальність (поширеність на всіх без винятку людей);
- усепроникливість (підпорядкованість моральній оцінці кожної дії, кожного вчинку людини);
- безособовість (моральні вимоги не ґрунтуються на волі конкретного суб'єкта);
- неадекватність виражальним засобам (моральна вимога адресується не так розуму людини, як її почуттям та уявленням, проте виражається в раціональній формі – у формі судження).

Уже неодноразово зазначалося, що до управлінських рішень висувається велика кількість вимог: законність, конкретність, своєчасність, об'єктивність, реальність, ефективність тощо (і це далеко не вичерпний перелік). Але саме на етичні аспекти процесу прийняття рішень державними службовцями ні управлінська наука, ані чинне законодавство чітко не вказує. Етичні засади діяльності державних службовців вміщують такі компоненти:

- цінності – переконання, думки, взаємовідносини індивідів, ставлення груп і суспільства до таких питань, як свобода, справедливість, відповідальність;
- стандарти і норми – принципи, що визначають дії людей відповідно до законів, кодексів і правил;

- зовнішнє середовище – умови, у яких здійснюється діяльність державних службовців (політичні, соціальні, культурні);
- організаційну поведінку – різні форми діяльності службовців, що орієнтовані на цінності конкретного суспільства або установи, організації в рамках визначених стандартів і норм.

Окремі аспекти поведінки державних службовців зафіксовано в Законі України “Про державну службу”, законодавстві про боротьбу з корупцією та в Кодексі правил поведінки державного службовця. Відповідно до ст. 5 Закону України “Про державну службу” державний службовець повинен:

- сумлінно виконувати свої обов’язки;
- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників;
- дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [5].

Зазначені положення можна вважати тими етичними засадами, на яких базуються управлінські рішення в органах державної влади.

Крім того, законодавчо закріплено етичні принципи професійної етики державних службовців, серед яких є справедливість, законність, нейтральність та неупередженість, ефективність, прозорість та відкритість. Вони характерні для управлінських рішень, що приймаються в органах державної влади. Крім того, вони є певними вимогами, яких необхідно дотримуватися під час підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Наприклад, такий етичний принцип (моральна вимога) професійної діяльності державних службовців, як справедливість, полягає в тому, що управлінець під час прийняття управлінського рішення повинен зміцнювати віру громадян у законність дій та рішень органів державної влади, сприяти дотриманню ними чинного законодавства та моральних норм суспільства [6, с. 350–351].

Для того щоб поведінка державних службовців відповідала визначеним стандартам і нормам, необхідний внутрішній і зовнішній контроль. І якщо внутрішній контроль пов’язується з моральними принципами і свідомістю службовців, особливо під час прийняття ними управлінських рішень, то зовнішній контроль повинні здійснювати безпосередньо самі державні органи, що відповідають за здійснення конкретних функцій і навчання службовців адміністративній етиці.

Важливим засобом, що дозволить виробити принцип керівництва етичною поведінкою державного службовця, може стати Кодекс етики, метою якого є розуміння державними службовцями етичних стандартів, встановлення довірчих відносин з населенням, дотримання правил і норм організаційної поведінки в органах державної влади та який слугуватиме орієнтиром під час прийняття управлінських рішень у конфліктних ситуаціях.

Таким чином, у вдосконаленні системи прийняття управлінських рішень в органах влади України надзвичайно важливі особистісні риси учасників цього процесу. При цьому вимоги щодо цього висувуються не тільки до керівників як осіб, які приймають рішення, але й до рядових працівників, які зобов’язані ці рішення виконувати. Тільки такий комплексний підхід дозволить забезпечити якісне та ефективне здійснення цього процесу.

Першочергове значення мають психологічні якості керівників та виконавців. Такими є здатність швидко діяти, стійкість до стресів, спроможність зберігати працездатність в умовах високих темпів роботи тощо. Окремий блок складають здатність налагодження ефективних ділових комунікацій та

вміння здійснювати спілкування на високому культурному рівні. Ці якості повинні діагностуватися та розвиватися (коригуватися) на спеціальних заходах з підвищення кваліфікації.

Не меншу важливість при здійсненні процесу прийняття управлінського рішення в органі влади повинна мати його етичність. Цей показник погано формалізується, його практично неможливо продіагностувати та скоригувати. Тим не менше етичність є необхідною запорукою якості державноуправлінського рішення.

Усе зазначене дозволяє визнати професіоналізацію однією з технологій прийняття управлінського рішення в органі влади. Вдосконалення особистісних якостей учасників цього процесу забезпечує підвищення якості рішень та гарантує успішну діяльність органу влади. Діагностика та корекція цих якостей дозволяють забезпечити покращання персоналу органу влади. Усе це разом забезпечує якість та ефективність управлінського рішення.

#### **Список використаних джерел \***

1. Бондаренко С. М. Сутність і чинники професіоналізації державних службовців // Державне управління та місцеве самоврядування: тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26–27 берез. 2012 р. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. С. 211–212.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
3. Лукичева Л. И. Условия и факторы качества управленческих решений. URL: <http://www.elitarium.ru>.
4. Титова Н. Л., Балаева О. Н. Совершенствование процессов разработки и принятия управленческих решений в высших учебных заведениях: схема исследования // Университетское управление. 2014. № 5/6 (33). С. 143–151.
5. Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ “Про державну службу” // ВВР України. 1993. № 52. С. 490.
6. Макаренко М. М. Характеристика вимог, які висуваються до управлінських рішень органів Державної податкової служби України // Форум права. 2009. № 1. С. 350–356.

\* Список побудовано в порядку посилань.

*Надійшла до редколегії 15.02.2018 р.*

УДК 351

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНЦЕСІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ**

**Киртока М. П.,**

*аспірант кафедри державознавства і права,*

*Одеський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*завідувач сектора правового забезпечення відділу документально-кадрового забезпечення*

*департаменту економічного розвитку Одеської міської ради,*

*м. Одеса*

Зроблено порівняльний аналіз чинного концесійного законодавства та законопроекту щодо проблем, пов'язаних з урегулюванням процедури надання земельної ділянки для реалізації проектів, здійснюваних на умовах концесії.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, концесійне землекористування, концесійний договір, оренда землі, договір про делегування функцій “замовника будівництва”.

© Киртока М. П., 2018