

УДК 35.078.1

*А. М. ДРОБЯЗКО*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

*Досліджено особливості прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні. Розглянуто підходи до визначення терміна “публічне адміністрування”.*

**Ключові слова:** управління, процес державного управління, державно-управлінські рішення, публічне адміністрування.

*Peculiarity of decision-making in condition of public administration have been studied. Approaches to defining the term of public administration have been analysed.*

**Key words:** administration, public administration, managerial decision, public administration.

Проблеми прийняття і реалізації управлінських рішень як компонента процесу державного управління в сучасних умовах розвитку України, для яких притаманні поглиблення демократизації, прямування до Європейської інтеграції, є актуальними і досліджуються багатьма вітчизняними вченими, найбільш відомі серед яких О. Амосов, В. Бакуменко, Л. Гордієнко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, В. Колпаков, М. Лесечко, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова та ін.

Метою даної статті є розгляд підходів до визначення поняття “публічне адміністрування” та особливостей прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні.

Особливістю системи державного управління є масштабність і значущість рішень, які стосуються широких верств населення. На існування проблеми вдосконалення державно-управлінської діяльності й, зокрема, прийняття управлінських рішень наголошувалося в майже всіх головних програмних документах України – стратегіях і програмах економічного та соціального розвитку, концепції адміністративної реформи в Україні. Серед основних їх завдань зазначено утвердження нової культури і більш досконалих процедур управлінської діяльності, розроблення нової схеми та регламентів прийняття управлінських рішень, а також розроблення механізмів і засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень на вищому, територіальному та місцевих рівнях.

В. Дзюндзюк дійшов висновку, що в Україні термін “публічні організації” ще не знайшов такого вжитку, як “органи державного управління”, “органи влади”, “владні структури”, хоча він є більш широким та узагальненим [5]. Термін “публічне адміністрування” також не часто вживається – на відміну від “державного сектора управління”, “системи державного управління”. Під

“публічним” слід розуміти такі організації, які створюються державою (владними органами) переважно для досягнення політичних і/або соціальних ідей і які безпосередньо реалізують державну і місцеву політику в різних сферах щодо забезпечення соціальних потреб.

У 1990-х рр. у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління, яка мала кілька варіантів, дещо відмінних одна від одної, але однакових за суттю: “публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд” [5].

Дослідник К. Худ виділяє такі основні доктрини нового публічного менеджменту:

- фокусування на керуванні і ефективності, а не на політиці;
- дезагрегування публічних бюрократій в агентствах, які б мали справу одне з одним на споживчій основі;
- використання квазіринків і контрактної системи для стимулювання конкуренції;
- скорочення витрат;
- стиль управління, що, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених за терміном контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління.

Усі варіанти нової моделі державного управління приділяють значно більшу увагу, на відміну від традиційної моделі, досягненню результатів і персональній відповідальності керівників. У них приділяється велика увага чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей, що дозволяє встановлювати вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, які реалізують організації. Вище керівництво публічними організаціями не розглядається як політично нейтральне стосовно до чинних політиків. Усі вони значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності і однозначно простежується тенденція до зменшення ступеня та звуження сфери впливу публічних організацій через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо. Нова модель державного управління передбачає перехід від адміністрування до менеджменту [5]. На сьогодні існує різне розуміння понять “менеджмент” і “адміністрування”. Англійський термін “менеджмент” не можна однозначно замінити терміном “управління”, “адміністрування”. Оксфордський словник дає чотири варіанти тлумачення терміну “менеджмент”:

- спосіб, манера спілкування з людьми;
- влада і мистецтво управління;
- особливого роду уміння і адміністративні навички;
- орган управління, адміністративна одиниця.

Поняття “менеджмент” відносять до управління соціальними системами і його основними видами: соціально-політичний менеджмент; менеджмент виробничої сфери; менеджмент виробничої сфери.

У соціальних науках адміністрацією прийнято називати великомасштабну

організацію професіональних службовців, основні обов'язки яких полягають у тому, щоб здійснювати політику тих, хто приймає рішення. Адміністрація – це раціональна система або організована структура, основна діяльність якої – кваліфіковане і ефективне використання суспільної політики і яка має достатньо жорстку ієрархію влади. У вузькому розумінні адміністрування означає професіональну діяльність державних чиновників, яка спрямована на здійснення рішень керівництва. У широкому розумінні адміністрування – це не тільки професіональна діяльність чиновників, а і вся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, завдяки якій відповідальність за виконання державних рішень опускається згори донизу. У даному випадку поняття “адміністрування” відповідає поняттю “адміністративне державне управління”. Державне адміністрування означає скоординовані групові дії в державних справах, а саме:

- пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою і їх взаємодією;
- такі, що мають важливе значення у формуванні державної політики і є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування у виробничій і культурній галузях;
- тісно пов'язані з численними соціальними групами і індивідами, які працюють у різних компаніях і організаціях.

Тобто адміністративне управління більше спрямоване на розробку і постановку масштабних і перспективних цілей (організації, галузі, регіону, держави), а менеджмент – на реалізацію поставлених завдань і пошук оптимальних шляхів їх рішення.

В. Дзюндзюк також розглядає терміни “адміністрування” та “менеджмент” з різних точок зору. Одна точка зору полягає в тому, що термін “менеджмент” стосується раціонального підходу щодо процесу ухвалення рішення в організаціях, які традиційно асоціюються з приватним сектором. Менеджери розглядаються як агенти для досягнення організаційних цілей і корпоративного зростання з найбільш ефективним використанням ресурсів. У публічному ж секторі, навпаки, традиційно використовується термін “публічне адміністрування”, що розглядається як процес реалізації державних програм і державної політики в різних галузях життєдіяльності суспільства, здійснюваний у суворо визначених законодавчих рамках, при цьому питання ефективності не є першочерговим.

Інша точка зору полягає в тому, що “менеджмент” і “адміністрування” – це різні терміни, які позначають такий самий вид діяльності, тому управлінські практики з приватного (виробничого) сектора цілком підходять до публічних організацій і навпаки.

Оксфордський словник визначає термін “адміністрування” як “управління справами” чи “спрямування або керівництво виконанням”, а “менеджмент” як “керівництво, контроль стану справ за допомогою чийось дій”. Спеціалізовані словники більш детальні. Так, згідно з ще одним

визначенням, адміністрування – це “діяльність, пов’язана з збереженням записів та інформаційною обробкою, діловодством” і “діяльність, пов’язана із застосуванням правил, процедур або політик, зумовлених іншими”, а менеджмент там же визначається як “процес або діяльність із виконання завдання, яке забезпечує те, що безліч різноманітних видів діяльності виконується таким чином, що досягається поставлена мета, – особливо завдання створення і забезпечення таких умов, в яких бажані цілі досягаються спільними зусиллями групи людей (що включає і людину, котра здійснює управління)”.

З цих різних визначень видно, що адміністрування і менеджмент не є тотожними поняттями. Менеджмент містить у собі адміністрування, але також має на увазі досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю і відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов’язково були присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робився на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на результатах, що характерно для нової моделі державного управління, яка ґрунтується на менеджменті [5].

У подальшому особливості прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні будуть розглядатися з урахуванням трансформацій, які відбуваються в суспільстві.

Науковці приділяють термінології велике значення. В. Бакуменко зазначає, що традиційні галузі знань мають понятійний апарат, оформлений у практично завершену цілісну терміносистему (такі терміносистеми, як правило, подаються у вигляді термінологічних словників). Для наукових напрямків, які переживають початковий етап становлення, спеціальний вербальний інструментарій створюється шляхом переосмислення загальноживаних слів (термінологізація), перенесення готових термінів з інших галузей (ретермінологізація), запозичення та калькування іншомовних термінів. На рис. 1 наведено категорії та поширені поняття процесу державного управління [1].

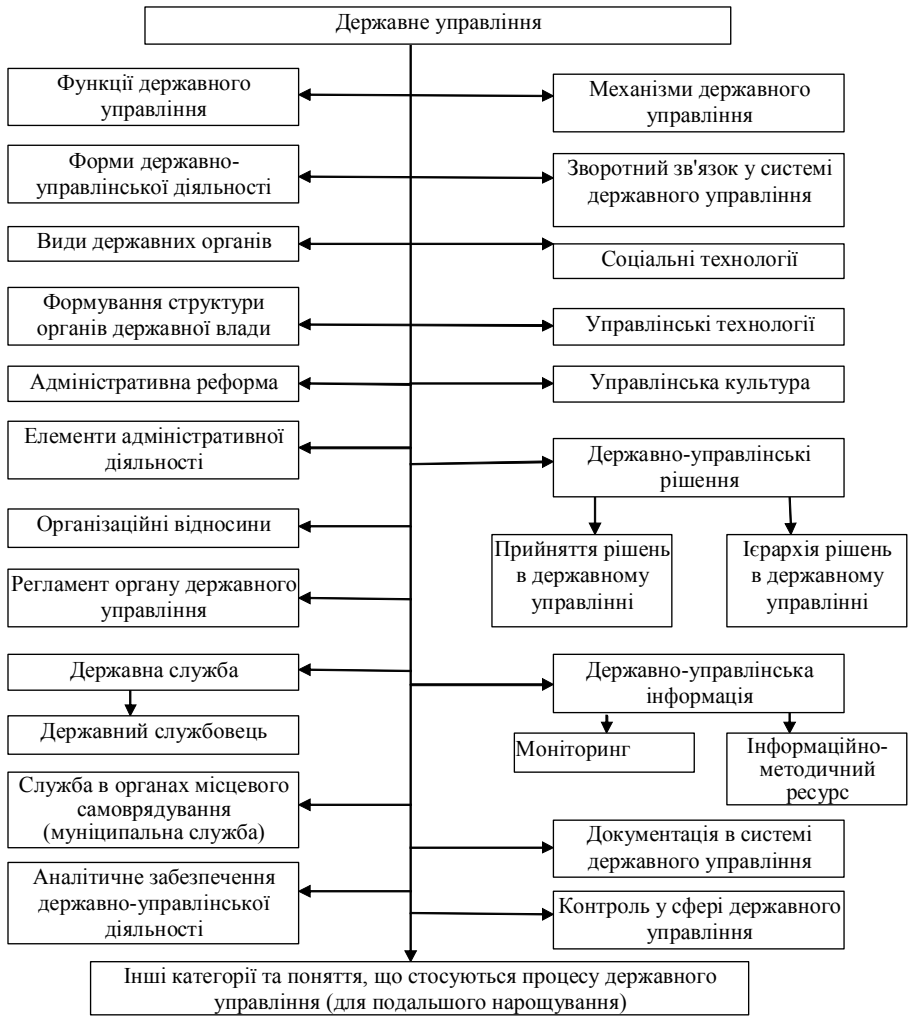


Рис. 1. Категорії та поширені поняття процесу державного управління

Прийняття управлінського рішення розглядається як суттєва частина управлінського процесу з послідовними етапами виявлення та діагностування проблемних ситуацій, розробкою альтернатив і вибором однієї з них, що найбільше задовольняє виходу з ситуації, що склалася. Рішення в системі державного управління мають свої особливості. Вони дуже різноманітні, багаторівневі та мають різну владну силу. Одні з них формуються на рівні вищих і центральних органів державної влади та спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є

проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного апарату. За рівнями ієрархії системи управління розрізняють управлінські рішення на рівні великих систем, підсистем, окремих елементів системи. За ступенем складності системи поділяються на великі і складні. До складних систем відносять ті, які побудовані для рішення багатоцільових завдань. В. Бакуменко вважає, що, враховуючи великий спектр дії та різну значимість рішень у системі державного управління, доцільно виділити і застосувати поняття “державні управлінські рішення” для певного класу управлінських рішень, на відміну від багатьох інших рішень у системі державного управління, для яких правомірно використовувати терміни “управлінські рішення” та “рішення”. Основними ознаками державно-управлінських рішень доцільно вважати такі:

- спрямування на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами);

- оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державний бюджет), програмно-цільових 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.

Таким чином під класом державно-управлінських рішень слід розуміти всі управлінські рішення з наведеними вище ознаками, що приймають вищі та центральні органи державної влади (їх керівники) з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [1].

У менеджменті існує майже класична модель управлінської функції “прийняття рішень”. Російський учений Б. Литвак вважає, що роль прийняття управлінського рішення у процесі управління надто важлива, і тому необхідно приділяти увагу технології прийняття управлінського рішення. Основні етапи розробки управлінського рішення наведено на рис. 2 [6].

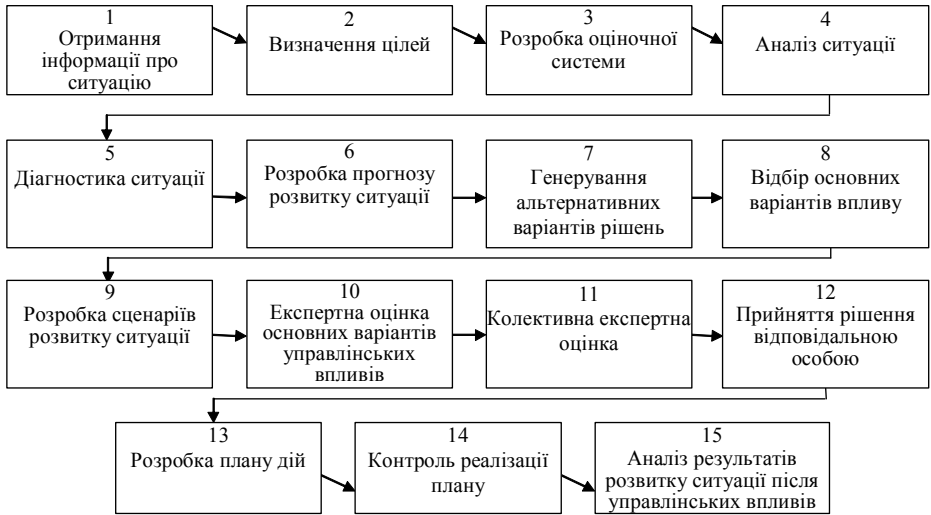


Рис. 2. Основні етапи розробки управлінських впливів

При прийнятті управлінського рішення в публічному адмініструванні необхідно враховувати такі особливості.

1. Вибір цілей є найбільш важливим і складним завданням управлінської діяльності для держави, яка є складною, багатоконтурною, нелінійною суспільною системою зі зворотнім зв'язком, а одночасно й відкритою, динамічною, імовірнісною системою. Як зазначила Н. Нижник, важливо побудувати дерево цілей державного управління, в якому були б цілі стратегічні, оперативні і тактичні, кінцеві і проміжні, загальні і локальні, віддалені і близькі, які б безпосередньо узгоджувалися, поєднувалися та становили певну логічну цілісність. Важливо також їх з'єднати із засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації [8].

Державно-управлінські рішення з цілепокладання необхідно розглядати як найважливіший з їх видів, тому серед першорядних завдань є не тільки врахування притаманної суб'єкту управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта управління (суспільства), розуміння його сучасного стану та тенденцій розвитку.

Програмно-цільові управлінські рішення є найпоширенішою формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем їх розвитку. Під ними розуміють концепції, програми та проекти на різних рівнях управління (міждержавні, національні, державні, міжрегіональні, регіональні, міжгалузеві, галузеві, місцеві), а також рішення щодо їх систематизації. Систематизацію здійснюють шляхом упорядкування відбору концепцій, програм і проектів згідно з "деревом цілей" держави, які визначають стратегію її розвитку в певний момент часу.

2. Процеси державного управління в різних сферах діяльності відповідно до визначених стратегій політик і тактик потребують установлення чітких правил процедур та обмежень, що, як правило, досягається застосуванням законів і підзаконних нормативно-правових актів. У свою чергу, останні повинні бути гармонізованими як між собою, так і з міжнародним правом, а в комплексі створювати сприятливе нормативно-правове поле діяльності в різних сферах суспільної діяльності. Нормативно-правові рішення приймаються відповідними органами державної влади України в межах законодавчо визначеної компетенції. Важливими критеріями рівня демократичності в суспільстві є прозорість і суспільна доцільність таких рішень, що значною мірою забезпечується певними процедурами їх прийняття. Основною рисою всіх цих процедур є колегіальна професійна багатоетапна експертиза з наступними доповненнями та корекцією рішень, що приймаються. Існують певні обмеження під час підготовки та прийняття нормативно-правових рішень. Такі рішення не повинні суперечити Конституції та чинному законодавству України, вони мають бути погоджені з усіма суб'єктами нормотворчих повноважень у разі спільної їх підготовки. Нормативно-правовий акт (Закон України, постанова Верховної Ради України, Указ Президента України, постанова Кабінету Міністрів України, наказ центрального органу виконавчої влади), що є основною формою нормативно-правових рішень, може бути прийнятим тільки тим органом управління, який має на це відповідні повноваження [2].

3. Політичні рішення також є особливістю публічного адміністрування. Політичний чинник пов'язаний з процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, а також розробкою і реалізацією державної політики.

4. Як зазначає А. Дегтяр, сучасному станові публічного адміністрування в Україні притаманні певні особливості, що ускладнюють прийняття управлінських рішень, що передусім пов'язано з реформуванням суспільних відносин на фоні помітного зниження рівня життя значної частини населення, певної втрати владою довіри. Існують об'єктивні причини зниження рівня управлінських рішень у зв'язку з проблемами недостатнього ресурсного (кадрового, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного) та науково-методичного забезпечення органів влади [3].

Вищевикладене дає підставу зробити висновок, що прийняття управлінських рішень у публічному адмініструванні мають певні особливості. Існує велика кількість політичних, економічних, соціальних факторів, які впливають на процес прийняття управлінських рішень. Дослідження підходів до побудови механізму прийняття державно-управлінських рішень стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : [навч. посіб.] : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко ; Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.



2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : [навч. посіб. ] ; у 2 ч. / В. Д. Бакуменко ; Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.

3. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : [моногр.] / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг. ред. А. О. Дегтяря. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.

4. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

5. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [моногр.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.

6. Литвак Б. Г. Практические занятия по управлению. Мастер-класс : [учеб. пособ.]. – М. : ЗАО “Издательство экономика”, 2002. – 355 с.

7. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурн ; пер. с англ. – М. : Дело, 2000. – 704 с.

8. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

9. Основы социального управления : [учеб. пособ.] / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.

*Надійшла до редколегії 19.06.2011 р.*