

Я. М. Лащук,  
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
ORCID ID: 0000-0001-7693-6081

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.16.113

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Ya. Lashchuk,  
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Public service,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR MAKING MANAGERIAL DECISIONS IN THE PUBLIC SPHERE

*У статті проаналізовано питання, пов'язані з організаційним механізмом прийняття управлінських рішень у публічній сфері. Виявлено концептуальні основи та розглянуто процес прийняття управлінських рішень публічного управління. Розглянуто теоретико-методологічні основи управлінських рішень, та виявлено, що управлінські рішення є результатом аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування та вибору альтернативи з безлічі варіантів досягнення цілі. Визначено, що усталеним підходом до формування управлінських рішень є їхній розгляд у складі єдиного управлінського процесу та показано модель, яка містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення; розроблення цього рішення та його ухвалення. Пояснено, що організаційний механізм передбачає результативність державного управління, який визначається, яким чином розробляються, приймаються і реалізуються управлінські рішення в публічній сфері, а також наведено ряд специфічних рис, характерних для цих рішень. Наведено визначення поняття прийняття управлінських рішень у публічній сфері. Зазначено, що застосування управлінських дій передбачає вирішення найбільш загальних завдань, а також наведено перелік цих завдань. Визначено основні особливості державних управлінських рішень, завдання організаційного механізму реалізації управлінських рішень. Встановлено, що механізм прийняття управлінських рішень у публічній сфері визначає поєднання розподілу влади, а також управлінських технологій, а публічна служба є інститутом, який утворює форму правління та організації громадського порядку на певній території і цим самим оцінює, а також вирішує свої проблеми. Зазначено основні аналітичні технології управлінських рішень, а також те, що допомога експертів і наукових співтовариств, потужні ресурси, які є в наявності у держави можуть допомогти в оптимізації та упорядкуванні дій публічних службовців та їх контрагентів. Всі ці фактори можуть змінити баланс свідомості та спонтанності на користь більш раціональних підходів до прийняття рішень у публічній службі.*

*The article analyzes the issues related to the organizational mechanism of management decisions in the public sphere. The conceptual bases are revealed and the process of making managerial decisions of public administration is considered. The theoretical and methodological foundations of management decisions are considered, and it is found that management decisions are the result of analysis, forecasting, optimization, economic justification and choice of alternatives from many options to achieve the goal. It is determined that the established approach to the formation of management decisions is their consideration as part of a single management process and shows a*

*model that contains the following blocks: preparation for the development of management decisions; development of this decision and its adoption. It is explained that the organizational mechanism provides for the effectiveness of public administration, which is determined by how management decisions are developed, adopted and implemented in the public sphere, as well as a number of specific features characteristic of these decisions. The definition of the concept of management decisions in the public sphere is given. It is noted that the application of management actions involves solving the most common tasks, as well as a list of these tasks. The basic features of the state administrative decisions, tasks of the organizational mechanism of realization of administrative decisions are defined. It is established that the mechanism of management decisions in the public sphere determines the combination of power distribution and management technologies, and public service is an institution that forms a form of government and organization of public order in a given area and thus evaluates and solves its problems. The main analytical technologies of management decisions are indicated, as well as the fact that with the help of experts and scientific communities, powerful resources available to the state can help to optimize and streamline the actions of public servants and their contractors. All these factors can change the balance of consciousness and spontaneity in favor of more rational approaches to decision-making in the public service.*

*Ключові слова: механізми, розробка, організаційний механізм, прийняття управлінських рішень, публічна сфера, інформація, процес.*

*Key words: mechanisms, development, organizational mechanism, managerial decision making, public sphere, information, process.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Система публічного управління знаходиться в постійній динаміці. Чітке планування та оцінка діяльності, досягнення соціально-значущих результатів, спрямованих на розвиток сучасного українського суспільства і економіки України не можуть існувати без якісних механізмів управління, розподілу ресурсів та оцінки ефективності їх використання. Підвищення ефективності діяльності органів державної влади і якості прийнятих державних рішень, процеси розподілу ресурсів на досягнення цілей основних програм, оцінка їх ефективності є найбільш актуальною проблемою сучасної України.

Прийняття управлінського рішення — один з найважливіших управлінських процесів. Від ефективності ухваленого рішення повною мірою залежить успіх всієї сфери публічного управління. Публічний службовець повинен володіти технологіями вироблення, прийняття, реалізації управлінських рішень, без яких ефективно публічне управління в складній економічній обстановці практично неможливо. Тому вважаємо актуальним питанням є дослідження організаційного механізму прийняття управлінських рішень.

### МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз організаційного механізму прийняття управлінських рішень у публічній сфері.

Завданнями дослідження є:

— визначення поняття "прийняття управлінського рішення в публічній сфері";

— охарактеризувати організаційний механізм прийняття управлінських рішень у публічній сфері.

Задля забезпечення вірогідності результатів дослідження було використано такі методи: теоретичні — аналіз наукової літератури, для уточнення ключових понять дослідження; синтез і узагальнення теоретичних положень — для обґрунтування механізмів прийняття управлінських рішень публічної сфери, аналіз причинно-наслідкових зв'язків, системного та порівняльного аналізу, індуктивні та дедуктивні методи наукового пізнання.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Аналіз останніх досліджень показав, що серед дослідників, праці яких присвячені вивченню процесу прийняття управлінських рішень, а також їх методів та технологій розробки виділимо: Теліна В., Бесєдін М., Нагаєв В., Горбатенко В., Бутовську І., Панухник Р., Кляшторного М., Тертичку В. та ін. Питання методів та технологій розробки управлінських рішень досліджені в працях К. Балдіна, С. Воробйова, Е. Істоміна та ін.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У загальному сенсі під рішенням прийнято розуміти пошук визначеного варіанта дій, самодіяльність та його результат. Управлінські рішення є результатом аналі-

зу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування та вибору альтернативи з безлічі варіантів досягнення цілі.

Щодо поняття "управлінське рішення", то за своєю сутністю — це розроблений і прийнятий, формально зафіксований проєкт соціальних змін. Тому будь-яке управлінське рішення є актом здійснення управлінського впливу, засобом вираження і способом регулювання управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі [2].

Управлінське рішення в публічній сфері — це акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, заснований на аналізі достовірних даних, що характеризують конкретну управлінську ситуацію, визначення мети дій, і що містить програму досягнення цілей публічного управління [1].

Прийняття управлінського рішення в публічній сфері — це усвідомлено зроблений публічним службовцем вибір цілеспрямованої дії на соціальну дійсність, які трансформуються в офіційній формі.

Зазначимо, що існує більш широке поняття управлінського рішення. Це владна воля держави, яка має офіційно виражену форму, закріплена в діючих державних актах, що видаються державним органом або посадовою особою у відповідності до його компетенції і в межах своїх повноважень. Ухвалення державного рішення традиційно розглядається як етап добровільної дії, що здійснюється суб'єктом, наділеним державними повноваженнями, при виборі одного з існуючих варіантів досягнення бажаного результату планованих дій.

Як зазначають В. Горбатенко та І. Бутовська, державним рішенням є акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин. Державне рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення політичної мети, організації діяльності об'єктів політичного управління. Очевидно, що ефективною є та політика, яка може правильно оцінювати сьогодення, вміло використовувати політичний досвід та передбачати можливі наслідки рішень, що приймаються [1].

Управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, що відбувається в керованій підсистемі і пов'язаний з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій, тобто це вид роботи в самому апараті управління, певна стадія процесу управління. В іншому сенсі, управлінське рішення — це опис передбачуваних дій системи контролю в контрольованому порядку — керуючої системи щодо керованої [1].

Основними особливостями державних управлінських рішень є:

- орієнтація на вирішення проблем державного рівня;
- реєстрація у формі нормативно-правових актів, програмно-правових документів (програм, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-адміністративних рішень (розпоряджень, штатних розкладів та структур, інструкцій тощо);
- державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин;

- формування на їх основі державних та адміністративних впливів;

- впровадження усіма приватними особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади;

- забезпечення, насамперед, необхідними державними ресурсами [1].

Зазначимо, що рішення приймається з використанням різних механізмів. Проте, зважаючи на те, що ситуації, функціональні, галузеві особливості державного органу, стан соціального середовища є різні, так і механізми їх вирішення будуть різнитися. Отже, актуальні задачі становлять не тільки наукове освоєння використання механізмів прийняття управлінських рішень, але і включення їх в управлінську практику.

Встановлено, що механізм прийняття управлінських рішень у публічній сфері визначає поєднання розподілу влади, а також управлінських технологій. Так, публічна служба оцінює і вирішує свої проблеми як інститут, який утворює форму управління і організації громадського порядку на певній території. Так, завдяки сформованій формі управління та організації громадського порядку на певній території, публічна служба, як свого роду інститут, оцінює та вирішує свої нагальні проблеми. В цьому плані прийняття рішень пов'язане з підтриманням відносин і спільної діяльності всіх публічних службовців з громадянами, а також застосування функцій держави, а це в свою чергу забезпечення безпеки населення, здійснення вищого суверенітету та інші функції. Водночас держава зосереджена на вирішенні проблем відтворення суспільних благ, стримування ринку, обмеження природних монополій, компенсації нерівності доходів, подолання інформаційного розриву в суспільстві та інших соціальних питань. Реалізація цих функцій демонструє, що керівний вплив держави пов'язаний з обмеженням колом об'єктів та вирішенням певних завдань.

Застосування управлінських дій передбачає вирішення найбільш загальних завдань, а саме:

- підтриманням сформованого в суспільстві соціального та політичного порядку, способу управління, збереження стабільності та впорядкованості базових суспільних відносин;

- цілеспрямованим регулюванням різних областей, сфер, відносин, процесів і явищ у відповідності з інтересами суспільства;

- створенням передумов для майбутнього розвитку соціальних об'єктів за рахунок накладення або, навпаки, зняття обмежень для тих чи інших варіантів їх еволюції [2].

Отже, при вирішенні цих завдань, держава постійно користується методами стратегічного та мікросоціального впливу на відповідні об'єкти управління, так і їх оперативного регулювання, динамічного коригування зв'язків і явищ. Констатуючи поєднання владно-управлінських установок при цілепокладанні, зазначимо, що різні типи політичної системи створюють різне соціально-політичне середовище для здійснення управлінських функцій і прийняття рішень. Тому такий механізм прийняття рішень та управління державою є одним аспектом роботи всієї політичної системи.

Внутрішня природа механізму прийняття рішень у державі відбивається і в функціональній орієнтації його інститутів. Так, одні інститути виконують змішані владно-управлінські функції, (наприклад, парламент), інші — суто адміністративні (зокрема, рядові міністерства і відомства), треті — політичні (наприклад, інститут президента або адміністрації президента) [4].

Варто наголосити, що адміністративні завдання завжди поєднуються з роботою політичної системи, вони не змінюють базові параметри даної системи, проте, виконуючи адміністративні завдання, влада не завжди може приділити належної уваги до своїх проблем. Гарним прикладом вважаємо президентські або парламентські вибори. В цей період адміністративні завдання займають другорядну позицію, тому що весь апарат держави переключається на забезпечення або трансформацію влади в зв'язку з приходом нової політичної команди.

Така позиція управління та використання адміністративних завдань говорить про те, що представники публічної служби використовують механізми прийняття рішень з метою управління державою лише за певних обставин та у відомих цілях.

Крім свого характеру, механізми прийняття рішень мають також і двунаправлений зміст. Зокрема, через складні процедури і процеси поєднання владного та управлінського сегментів політичної системи, механізми прийняття державних рішень включають у себе як процеси, пов'язані з організацією внутрішнього процесу вироблення цілей, так і з зусиллями щодо цілеспрямованого регулювання зовнішніх об'єктів управління [3].

Окрім зазначеного вище, у державі існує чимало обмежень, що перешкоджають нормальному врегулюванню соціальних відносин, за цих обмежень ускладнюється процес прийняття управлінських рішень. Тому є сенс у допомозі експертів, а також наукових співробітників, які в свою чергу впорядкують і оптимізують характер дій публічних службовців. Все це допоможе змінити співвідношення свідомості і стихійності до більш обдуманих рішень та підходів. Механізм прийняття рішень має функціонувати таким чином, щоб рішення та цілі збігалися зі змінами в об'єкті управління. Наголосимо, що на складність процесів прийняття рішень, також, впливає взаємодія центральних і місцевих органів влади.

Вважаємо, що специфіка прийняття державних рішень обумовлена поєднанням підсистеми влади та публічного управління. З одного боку процес прийняття державних рішень розглядається як окремий акт, момент вибору цілей, а з іншого — процес визначення оптимальної альтернативи або взаємодії з процесом державного управління як таким. Окрім того, задля успішної реалізації прийнятих рішень необхідно також мати механізм їх вирішення. Складність організації прийняття рішень полягає в необхідності координувати цілу низку взаємопов'язаних та одночасно діючих управлінських рішень, що мають різні стадії реалізації. Тому вважаємо, що для успішного прийняття управлінського рішення ключовим є організаційний механізм.

Існує так звана модель раціонального ухвалення рішень. В узагальненому вигляді вона містить такі блоки:

- підготовку до розроблення управлінського рішення;
- розроблення рішення;
- ухвалення.

Етап підготовки розроблення управлінського рішення виконується в такій послідовності та складається з таких дій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал); визначення цілей; розробка системи оцінювання (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).

Для сфери публічного управління характерні нормативно-правові й організаційно-розпорядчі документи, наради, пояснювальні, інформаційні та аналітичні записки, протоколи, регламенти, доповіді, договори, угоди, інструкції, плани, графіки, звіти тощо. Забезпеченню високої динаміки виконання рішень сприяє вирішальна роль керівника як під час підготовки, так і під час остаточного ухвалення рішень. Керівник використовує управлінські рішення реалізуючи такі функції: спрямовуюча, забезпечувальна, координуюча, стимулююча. Це в свою чергу допомагає визначити цілі завдання та механізми реалізації, координувати досягнення цілей і виконання завдань та створювати умови для ефективної праці службовців. Успіх реалізації цих функцій значною мірою залежить від стилю керівництва, тобто від вибору різних підходів: з позицій особистих якостей, поведінкового або ситуаційного.

Завданнями організаційного механізму реалізації управлінських рішень є:

- розробка плану реалізації рішення (визначення комплексу необхідних робіт, визначення необхідного обсягу ресурсів, визначення числа виконавців, розподіл робіт, ресурсів і виконавців по об'єктах, завданням і термінами);

- управління реалізацією рішення ( проведення інструктивно-методичних заходів з виконавцями, приватне розпорядження в ході виконання рішення, надання допомоги виконавцям у разі виникнення труднощів);

- контроль виконання рішення ( контроль за дотриманням основних характеристик реалізованого рішення, контроль за дотриманням термінів реалізації рішення, контроль за станом проблемної ситуації, виявлення причин відхилень у ході реалізації рішення, внесення (в разі необхідності) змін у програму реалізації рішення);

- оцінка результатів реалізації рішення ( періодична оцінка фактичної ефективності рішення, прогнозування закінчення терміну ефективної дії рішення, визначення необхідності в коригуванні чинного або в прийнятті нового рішення) [4].

Зазначимо, що організаційний механізм передбачає результативність державного управління, який визначається, яким чином розробляються, приймаються і

реалізуються управлінські рішення в публічній сфері. Ці рішення мають ряд специфічних рис:

- підкріплені волею народу, тобто народ за допомогою виборів наділяє своїх представників законодавчих органів повноваженнями, а представники законодавчої влади визначають стратегічні цілі діяльності органів виконавчої влади, які приймають адміністративні рішення;
- прийняття і реалізація рішень ініціюються і організовуються відповідно до вимог нормативно-правових актів, що обумовлює необхідність забезпечення їх високої якості, вираження суспільних інтересів;
- рішення є обов'язковими та мають бути забезпечені всіма можливими ресурсами держави, повноваженнями відповідних органів державного управління або посадових осіб, тому носять примусовий характер;
- розробкою, прийняттям та виконанням рішень займається велика кількість фахівців, тому їх авторство не пов'язують з ім'ям конкретного державного службовця, вони приймаються від імені державного органу;
- подані в одному варіанті виконання, відступати від якого неприпустимо;
- спрямовані в зовнішнє середовище (за винятком внутрішньоорганізаційних рішень, що стосуються апаратної діяльності та підтримують організаційну ефективність).

Так, щодо найраціональніших підходів до підготовки та оптимізації управлінського рішення можна запропонувати такі конкретні етапи: уточнення та вибір мети та завдання; виявлення та аналіз наявних альтернатив та ресурсів для вирішення цього питання; формулювання математичної чи логічної моделі, яка визначає залежність між поставленими завданнями та альтернативними ресурсами їх вирішення; уточнення критерію виявлення бажаної альтернативи; визначення оптимального рішення; реалізація рішення; оцінка отриманого результату [5].

В. Теліна зазначає основні аналітичні технології управлінських рішень. Вони застосовуються в умовах конкуренції. Автором рекомендуються такі: "What-if аналіз", оптимізаційний аналіз, "How can аналіз", кореляційно-регресивний аналіз, аналіз прогнозування на основі трендів тощо [2]. Вважаємо, що ці технології будуть актуальні у при застосуванні організаційного механізму прийняття управлінських рішень у публічній службі, тому що технології є інструментом для впорядкування та активізації управлінської діяльності, вони дозволяють вирішувати різні завдання та проблеми публічної служби, а також знижують рівень ризику та невизначеності під час прийняття управлінського рішення.

Ухвалення управлінських рішень в публічній сфері — вибір з кількох можливих варіантів розв'язання проблеми єдиний кращий, який буде реальним та оптимістичним. Проте остаточне вирішення проблеми настає після "відтворення" різних варіантів, групування їх за важливістю, відмови від марного та нереального. Не варто прискорювати процес прийняття рішень, адже це призводить до неточностей та спотворень у прийнятті рішень. Обираючи остаточне рішення, необхідно враховувати безліч різних впливів та можливих прорахунків, які пояснюються як суб'єктивними даними працівника, так і деякими об'єктивними даними механізму точності розрахунків [6].

## ВИСНОВОК

Отже, організаційний механізм прийняття управлінського рішення завжди пов'язаний зі збором і аналізом інформації, тому її якість є одним з найважливіших факторів, що впливають на кінцевий результат реалізації рішення. Етап відбору інформації під час прийняття управлінського рішення нині детально не розкрито і являє собою актуальну сферу дослідження.

Також, без сумніву, задля оптимізації управлінських рішень доцільно оцінювати якість джерела, тому що саме джерела, а не окремі інформаційні повідомлення створюють базу для прийняття рішень і дозволяють регулярно оновлювати поточну і отримувати нову інформацію. Державні рішення мають вплив на ті чи інші аспекти життєдіяльності країни.

### Література:

1. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування: навч. посібник. Київ: МАУП. 2005. 152 с.
2. Теліна В.Ю. Сучасні підходи до розробки та прийняття управлінських рішень в умовах ринкової системи господарювання. Економічний вісник Донбасу. № 1 (23). 2011.
3. Бесєдін М.О., Нагаєв В.М. Основи менеджменту: підручник. Київ, 2005.
4. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. 750 с.
5. Панухник Р., Кляшторний М. Шляхи підвищення ефективності державно-управлінських рішень. Наука молода. № 10. 2008.
6. Карагодін О.В. Розвиток механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень в системі державного управління: дис... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Карагодін О.В.; Донецький державний університет управління. — Маріуполь, 2015. — 219 с.

### References:

1. Horbatenko, V.P. and Butovska, I. O. (2005), Politichne prohozuvannia [Political forecasting], MAUP, Kyiv, Ukraine.
2. Telina, V. Yu. (2011), "Modern approaches to the development and adoption of management decisions in a market economy", Ekonomichnyi visnyk Donbasu, vol. 1, no. 23.
3. Besiedin, M. O. and Nahaiev, V. M. (2005), Osnovy menedzhmentu [Basics of management], Kyiv, Ukraine.
4. Tertychka, V. V. (2002), Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine], Vydavnytstvo Solomii Pavlychko "Osnovy", Kyiv, Ukraine.
5. Panukhnyk, R. and Kliashtornyi, M. (2008), "Ways to increase the efficiency of public administration decisions", Nauka moloda, vol. 10.
6. Karahodin, O. V. (2015), "Development of mechanisms for the adoption and implementation of management decisions in the system of public administration", Abstract of Ph.D. dissertation, Mechanisms of public administration, Donetsk State University of Management, Mariupol, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2021 р.