

Виноградова Наталія Леонідівна,

к. держ. упр., доц.,

*доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування,
Університет митної справи та фінансів,*

м. Дніпро

ORCID 0000-0003-4398-0814;

Серьогіна Наталія Каміліївна,

к. держ. упр., доц.,

*доцент кафедри менеджменту та управління проєктами,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,*

м. Дніпро

ORCID 0000-0001-7018-8983

УДК 35.1

doi: 10.34213/tp.20.02.03

ТЕОРІЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ: ВИКОРИСТАННЯ В СУЧАСНІЙ УПРАВЛІНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Здійснено аналіз сучасної управлінської практики державних службовців з точки зору використання ними у своїй діяльності теорії прийняття управлінських рішень. Зроблено висновок про необхідність подолання відірваності теорії прийняття управлінських рішень від практики формування управлінських впливів. Передумовами успішного здійснення процесу прийняття управлінських рішень є професіоналізація державних службовців та відповідність рішень, що приймаються, до базових суспільних цінностей. Удосконаленню прийняття управлінських рішень сприятимуть відкритість та прозорість самого процесу розроблення управлінських рішень та залучення до продукування їх інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: прийняття управлінських рішень, державно-управлінські рішення, діяльність державних службовців.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення, коли глобалізаційні зміни стають одним з основних факторів прийняття управлінських рішень у державі, коли вирішення суспільних, соціально-економічних, політичних проблем потребує нестандартних управлінських методів, значною мірою актуалізується питання ефективності та якості розроблення управлінських рішень. Це визначає важливість оволодіння державними службовцями, які уповноважені на прийняття управлінських рішень, сучасними теоретичними знаннями та практичними навичками щодо їхніх підготовки та розроблення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання цієї статті автор спирався на ґрунтовні теоретичні розробки сучасних вітчизняних та зарубіжних авторів у галузі державного управління, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, а саме: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Б. Гурне, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Райта, Г. Саймона, В. Цветкова та ін. У публікаціях цих авторів розглядаються як загальнотеоретичні питання, зокрема визначення способів класифікації, стадій та етапів прийняття управлінських рішень, так і конкретні теоретико-методологічні проблеми, такі як визначення процедур розроблення і прийняття управлінських рішень у державному управлінні, механізмів їхньої реалізації тощо. Попри наявність численних досліджень процесів прийняття управлінських рішень залишаються певні дискусійні питання, що потребують розв'язання.

Це зумовлюється постійним динамічним розвитком управлінської практики, яка змінюється під впливом нової парадигми публічного управління, нових технологій, у т. ч. й управлінських, глобалізаційних чинників та сучасних викликів, з якими стикається система державного управління.

Метою статті є аналіз сучасної управлінської практики державних службовців з точки зору використання ними у своїй діяльності теорії прийняття управлінських рішень та виявлення залежно від діяльності управління її характеру та спрямованості інструментів взаємодії між теорією та практикою.

Виклад основного матеріалу. Процес прийняття управлінських рішень у системі публічного управління завжди викликав значний інтерес як у суспільстві в цілому, так і в науковців, оскільки саме від якості, вчасності, ефективності, виваженості державно-управлінських рішень найбільшою мірою залежить майбутнє та розвиток країни. Враховуючи, що суспільство є відкритою, багатопараметричною, динамічною, імовірнісною, самокерованою системою, прийняття державно-управлінських рішень є надзвичайно складним процесом. Водночас, на думку дослідників, “в Україні серед цих рішень ще чимало таких, яким бракує стратегічності, системності та обґрунтованості, що найбільш суттєво проявляється при розробці політики та в законотворчості” [1, с. 25]. Тому так важливо зрозуміти, чим зумовлюється прийняття того чи іншого управлінського рішення.

У сучасній теорії прийняття державно-управлінських рішень виокремлюють різноманітні чинники, що впливають на вироблення управлінських рішень. Зокрема, В. Бакуменко до таких чинників відносить і рівень прийняття рішення, і зміст та характер проблем, що розв’язують ці рішення, і цілі, які вони вирішують, і ресурсне забезпечення їх тощо [1, с. 26–28]. Власне, загальні й конкретно-специфічні підходи до розроблення, реалізації та оцінювання управлінських рішень стають підставою для формування класифікацій управлінських рішень. При цьому автор висловлює дуже слушну думку, яку ми повністю поділяємо: “...доцільно виділити та застосовувати поняття “державноуправлінські рішення” для певного класу управлінських рішень, на відміну від багатьох інших рішень у системі державного управління, які за своїми масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державноуправлінськими і для яких використовуються терміни “управлінські рішення” та “рішення” [1, с. 26]. Однак вважаємо дещо дискусійним положення про те, що однією з основних ознак державно-управлінських рішень є їхнє “прийняття вищими або центральними органами державної влади та оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів” [1]. Безумовно, з одного боку ця ознака притаманна державно-управлінським рішенням. Однак ми вважаємо, що і на самому верхньому щаблі державного управління можуть продукуватися не лише виключно “державно-управлінські рішення”, але й “управлінські рішення” та “рішення”. Наприклад, на нашу думку, Указ Президента України від 04.05.2020 р. № 164/2020 “Про призначення стипендій Президента України для видатних спортсменів із паралімпійських і дефлімпійських видів спорту та їх тренерів” є просто рішенням [5]. Управлінськими рішеннями, на нашу думку, можуть виступати більшість кадрових змін, оформлених розпорядженнями президента. Крім того, ми вважаємо, що існують так звані “рішення”, які приймаються на самому низовому рівні системи публічного управління, але за своїми наслідками та впливом, їх

можна віднести до “державно-управлінських рішень”. Наприклад, прийняте у квітні 1986 р. головним інженером Чорнобильської АЕС рішення щодо тестування роботи станції в небезпечному режимі або рішення місцевої влади м. Дніпра навесні 2014 р. щодо опору російській агресії й підтримки проукраїнського громадського руху, яке запобігло розгортанню сепаратистських настроїв та сприяло збереженню територіальної цілісності України, – це, на нашу думку, рішення державного масштабу.

Досліджуючи вплив теоретичних знань та підготовки на розроблення державно-управлінських рішень, вважаємо за доцільне звернутися до класичного підходу щодо моделей прийняття управлінських рішень. Виділяють дві основні моделі прийняття цих рішень, які ґрунтуються або на теорії раціонального вибору (нормативна теорія), або на поведінковій (психологічній) теорії. Класична модель прийняття управлінських рішень передбачає, що управлінець у процесі прийняття рішення має повну вихідну інформацію для прийняття управлінського рішення, а також повну інформацію про всі можливі альтернативи, ймовірності їхнього настання та їхні наслідки; має раціональну систему впорядкування переваг за ступенем їхньої важливості; має на меті максимізацію кінцевого результату [4, с. 7].

На жаль, відсутність інформації про процеси прийняття управлінських рішень у державному управлінні не дозволяє нам достеменно здійснити аналіз щодо застосування того чи іншого інструментарію управлінцем (економіко-математичного моделювання, евристичних методів, кореляційного аналізу, застосування теорії ігор, експертних оцінок, імітаційного моделювання, імовірнісне та статистичне моделювання тощо). Однак, враховуючи характеристики класичної моделі прийняття рішень, можна припустити, що завдяки цій моделі формуються рішення локального, та/або обмеженого, “вузького” характеру, оскільки мати повну вихідну інформацію про визначену проблему та всі альтернативні способи її вирішення практично неможливо, при тому, що будь-яка проблема має властивість розвиватися, змінювати параметри, характеристики тощо. Незважаючи на це хочемо відзначити достатньо значний масив управлінських рішень, що приймаються саме на підґрунті цієї моделі. Зазвичай це рішення виконавчих органів місцевого самоврядування, дії яких дуже обмежені вибором альтернативних шляхів розв’язання проблеми, або рішення галузевих міністерств. Наприклад, до них можна віднести рішення виконкому Дніпровської міської ради, які було прийнято на засіданні 21 січня 2020 р., зокрема про присвоєння житловим будинкам певних адрес, затвердження схеми розташування великогабаритних окремо розташованих рекламних засобів, надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, зміну правового режиму певних нежитлових приміщень, проведення благоустрою території, передачу у власність житлового приміщення громадянам, призначення управителів багатоквартирних будинків та багато інших подібних рішень [2]. Прикладом рішень, що приймаються галузевими міністерствами за класичною моделлю, можуть бути накази Міністерства освіти і науки України, такі як “Про затвердження Примірного переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи”, “Про затвердження типової освітньої програми спеціальних закладів загальної середньої освіти I ступеня для дітей з особливими освітніми потребами”, “Про переоформлення ліцензії”, “Про проведення акредитаційної експертизи”, про оголошення конкурсу на заміщення

посади ректора певного закладу освіти тощо [3]. Така модель найчастіше застосовується при розробленні та прийнятті програмних (формалізованих рішень). Вважаємо, що у цих випадках державний службовець, який приймає подібні рішення, не використовує складного економіко-математичного апарату та різноманітних моделей, керується логікою процесу, нормативно-правовою визначеністю ситуації та достовірно передбачуваним результатом.

Однак більшість проблем, пов'язаних із людською діяльністю, в умовах сучасного управління потребує прийняття управлінських рішень, наслідки яких не можуть бути однозначно передбаченими. Майбутнє відкрите та невизначене. При цьому ми не схильні абсолютизувати цю думку, оскільки ставлення людини до світу однаково просякнuto як невизначеністю, так і визначеністю, і управлінець хоче ґрунтуватися на раціональній основі для прийняття рішень. Він намагається обрати з багатьох варіантів альтернатив ту, яка найбільшою мірою відповідає перш за все його цілям, по-друге, його оцінкам, по-третє, його системі цінностей. На думку В. Бакуменка, “з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а достатньо хорошими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Особа, що приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил. Причому евристичні міркування розглядаються лише як попередні та правдиві судження” [1, с. 54].

Також, що важливо в контексті нашого дослідження, у державно-управлінській практиці “аналітична доцільність, як правило, поступається політичній доцільності, тобто обґрунтовані фахівцями висновки ситуаційного аналізу не вважаються незаперечними при прийнятті важливих державно-управлінських рішень” [1, с. 71]. Яскравими прикладами такої політичної доцільності може бути рішення про вивільнення фінансового ресурсу в обсязі 64,7 млрд грн на формування Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, яке знайшло втілення в Законі України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 13.04.2020 р. № 553-IX. Адже ні депутатському корпусу, ні, тим більше, широкій громадськості не було надано переконливих аргументів та розрахунків щодо необхідності скорочення фінансових ресурсів саме тих а не інших статей державного бюджету. Очевидно, що неможливо проаналізувати, які наукові математичні, соціологічні тощо обчислення та методи застосовують управлінці для прийняття відповідних рішень, оскільки практично цю інформацію не висвітлюють. На нашу думку, метод експертних оцінок теж не є релевантним, оскільки, наприклад, на вирішення такої проблеми стратегічного характеру, як відкриття ринку землі, або іншої подібної суперечної проблеми, завжди можна знайти два авторитетних висновки експертів, які протилежні у своїх оцінках щодо наслідків цього управлінського рішення.

Отже, з огляду на особливості системи державного управління, якій не є притаманними добре структуровані проблеми і при цьому наявні фактори обмежень зовнішнього та внутрішнього характеру та політичної доцільності, можна говорити, що теорія прийняття рішень стає ситуаційною, оскільки не тільки самі методи прийняття рішень, але і процеси їхнього розроблення та навіть передумови сильно варіюють залежно від усього комплексу умов, за яких ставиться проблема, що потребує вирішення [1, с. 51]. При цьому

науковці зазначають, що передумовою успішної реалізації управлінських рішень є вибір траєкторії розвитку з чітким та ясним визначенням його кінцевих цілей. Тобто вибір цілей зумовлює процеси як прийняття, так і реалізації управлінських рішень. Ми поділяємо цю тезу та усвідомлюємо всю важливість цілепокладання в державному управлінні, визначення пріоритетів у державно-управлінській діяльності, у т. ч. й на основі програмно-цільового підходу. Однак вважаємо, що процес цілепокладання може так само містити певні елементи неузгодженості та неструктурованості (відсутність єдності системи цілей). По-перше, на різних рівнях публічного управління можуть бути різні цілі та різне розуміння методів та засобів їхнього досягнення. По-друге, у таких динамічних системах, як соціальні, цілі можуть доволі швидко змінюватися, і в ієрархії проблем та ієрархії цілей державному управлінцеві іноді доводиться робити надзвичайно складний вибір, приймати абсолютно непопулярні рішення, наражаючися на втрату довіри та підтримки, наприклад за надзвичайно складної ситуації глибокої економічної кризи в країні на тлі розгортання пандемії коронавірусу приймати державно-управлінські рішення щодо продовження обмежувальних заходів, у т. ч. щодо роботи підприємств, пересування, транспортного сполучення тощо. По-третє, необхідно розуміти, що у багатьох випадках суспільство не володіє достовірною інформацією щодо справжніх цілей управлінських рішень: достеменно знати дійсні цілі може лише причетна до прийняття рішень особа, для загалу – цілі можна приховати. Наприклад, важко коментувати справжні цілі такого управлінського рішення, як продаж медичних масок за кордон під час розгортання епідемічної ситуації в країні або внесення 16 335 правок до законопроекту “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності” – такий сумнівний рекорд української законотворчої діяльності.

Отже, враховуючи всю складність прийняття державно-управлінських рішень, їхнє ситуаційне продукування, підпорядкованість політичній доцільності тощо, виникає запитання: а що може забезпечити суспільство від прийняття державним службовцем неякісних, із негативними наслідками рішень? На наш погляд, у таких випадках найважливішим фактором, що визначає дії управлінця та впливає на прийняття ним рішення, є передусім система цінностей, яка виступає як інституційний бар’єр, як “червона межа”, яку перетнути не можна. При цьому важливо наголосити, що саме базові суспільні цінності є такою межею. Досліджуючи моделі процесів державного управління в ситуаційній інтерпретації, В. Бакуменко так само вказує на роль базових цінностей у моделі прийняття управлінських рішень, де при врегулюванні системної ситуації базові цінності передують системі основних цілей. Тобто саме цінності визначають систему основних цілей, які, у свою чергу, зумовлюють систему управлінських рішень та управлінських впливів [1, с. 25]. Звісно, що на продукування управлінських рішень безпосередньо впливають й особистісні ціннісні орієнтації державного службовця. Однак власні особисті цінності державного службовця можуть визначати управлінські впливи лише тією мірою, якою вони не йдуть у розріз із базовими суспільними цінностями. Отже, другим вагомим запобіжником від прийняття неправильних державно-управлінських рішень є розвинене громадянське суспільство, яке, будучи носієм базових духовних, культурних, моральних цінностей, є рушійною силою самоорганізації соціальних систем і виступає

гарантом збереження стану рівноваги системи та ефективного функціонування державного управління. Також прийняти неякісні, необґрунтовані управлінські рішення державному службовцеві може завдати його професіоналізм та обізнаність із механізмами формування та реалізації управлінських рішень, його теоретико-методологічна підготовка.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналіз здійснення державно-управлінської практики щодо підготовки, прийняття, реалізації та оцінювання управлінських рішень свідчить, що державними службовцями досить слабо застосовуються напрацювання сучасної науки управління і, зокрема, державного управління. Саме тому, вкрай необхідним є подолання відірваності теорії прийняття управлінських рішень від практики формування управлінських впливів. Важливим у прийнятті державно-управлінських рішень є дотримання посадовцями розроблених наукою управління та перевірених часом методології аналізу політики, системного аналізу, стратегічного, якісного та інноваційного управління. А отже, передумовою успішного здійснення процесу прийняття управлінських рішень є професіоналізація державних службовців шляхом навчання їх; забезпечення відповідності рішень, що приймаються, до базових суспільних цінностей, моральних норм та принципів. Удосконаленню прийняття управлінських рішень також сприятимуть відкритість та прозорість самого процесу розроблення управлінських рішень та залучення до продукування їх інститутів громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Документи Дніпровської міської ради. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/poshuk-prijnyatih-dokumentiv-dniprovskoi-miskoi-radi>.
3. Накази Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa>.
4. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / упоряд. Г. І. Бондаренко. Київ : НАДУ, 2013. 40 с.
5. Про призначення стипендій Президента України для видатних спортсменів із паралімпійських і дефлімпійських видів спорту та їх тренерів : Указ Президента України від 04.05.2020 р. № 164/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1642020-33553>.

Vynogradova N. L.,

PhD in Public Administration, Associate Professor of Public Administration and Customs Administration Department, University of Customs and Finance, Dnipro
ORCID 0000-0003-4398-0814;

Serogina N. K.,

PhD in Public Administration, Associate Professor of Public Administration and Management Department, DRI NAPA, Dnipro
ORCID ID 0000-0001-7018-8983

THEORY OF MANAGER DECISION MAKING: USE OF CIVIL SERVANTS IN MODERN MANAGEMENT PRACTICE

The article deals with the analysis of the modern managerial practice of civil servants in terms of using the theory of managerial decisions in their activities. When making manager decisions, this analysis is complicated by the lack of available information about the application of the economic and mathematical apparatus, heuristic methods, correlation analysis, game theory, expert assessments, simulation, etc. Possible technologies of managerial decisions are investigated in the context of two main models: rational and psychological (behavioral). It is noted that the current

practice of public managerial decisions is based on situational analysis. When making decisions, a civil servant mostly uses simple heuristic rules and does not use a complex algorithmic process. The risks that may arise during goal setting are identified. In particular, they are connected with the multiplicity of goals and incorrect definition of priorities, political expediency, and concealment of the real goals of managerial decisions. It is concluded that the detachment of the managerial decisions theory and the practice of forming managerial impacts must be overcome. The use of scientifically based management, methodology of policy analysis, systems analysis, and strategic management is important to making managerial decisions. It is determined that the prerequisite for successful managerial decisions is the professionalization of civil servants with their training; ensuring compliance of decisions taken with basic social values, moral norms and principles. Openness and transparency of the management decision-making process and involvement of civil society institutions in their production will contribute to the improvement of managerial decisions.

Keywords: management decisions, public administration decisions, activities of civil servants.

References

1. Bakumenko, V.D. (2012). *Derzhavmo-upravlinski rishennia* [State-Manager Decisions]. Kyiv, 2012 [in Ukrainian].
2. Dokumenty Dniprovskoyi miskoyi rady [Documents of the Dnipro City Council]. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/poshuk-prijnyatih-dokumentiv-dniprovskoi-miskoi-radi> [in Ukrainian].
3. Nakazy Ministerstva osvity i nauky [Orders of the Ministry of Education and Science]. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa> [in Ukrainian].
4. Orliv, M.S. (2013). *Pidhotovka i pryiniattya upravlinskyh rishen: navchalno-metodychni materialy* [Training and Acceptance of Manager Decisions]. Kyiv [in Ukrainian].
5. Pro pryznachennya stypendiy Prezydenta Ukrayiny dlya vydatnyh sportsmeniv iz paraolimpiyskyh deflimpiyskyh vydiv sportu ta yih treneriv. Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 04.05.2020 r. № 164/2020. [Scholarships for outstanding sportsmen of various sports and their trainers. Decree of the President of Ukraine from 04.05.2020 r. № 164/2020]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1642020-33553> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 15.05.2020 р.