

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Кафедра державного і
муніципального управління

Шмайдей Оксана Василівна

**ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ
В ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Спеціальність 8.18010018 – адміністративний менеджмент

Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр»

Слухач спеціальності
«Адміністративний менеджмент»
Шмайдей О.В.

підпис

Науковий керівник
к.н.д.у. А.В. Петриків

підпис

Дипломну роботу допущено до захисту
«__» _____ 20__ р.
Зав. кафедри, д.е.н., професор
Мельник А.Ф.

прізвище, ініціали

підпис

ТЕРНОПІЛЬ – 2014

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. Теоретико-правові засади формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....6

- 1.1. Сутність механізму формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....6
- 1.2. Нормативно-правова база формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....17
- 1.3. Зарубіжний досвід формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....28

Висновки до розділу 1.....40

РОЗДІЛ 2. Аналіз практичних аспектів механізму формування управлінських рішень в департаменті агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.....42

- 2.1. Характеристика організаційного забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади.....42
- 2.2. Аналіз технологій формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади.....52
- 2.3. Оцінка ресурсного забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади.....64

Висновки до розділу 2.....75

РОЗДІЛ 3. Удосконалення механізму формування управлінських рішень в департаменті агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації78

- 3.1. Удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....78
- 3.2. Впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....89
- 3.3. Інформатизація процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.....99

Висновки до розділу 3.....112

ВИСНОВКИ114

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....117

ДОДАТКИ.....128

ВСТУП

Актуальність теми дипломної роботи. Управлінські рішення є основним продуктом діяльності будь-якого органу державної виконавчої влади. Ефективність великою мірою управлінських рішень залежить від характеристик перебігу процесу їх формування. Динамічність зовнішнього середовища вимагає від державних організацій постійного пошуку нових технологій формування управлінських рішень. Складний комплекс досліджень, від реалізації результатів яких залежить підвищення ефективності державного управління, передбачає розв'язання широкого кола специфічних наукових і практичних завдань. Проте, наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо, що зумовлює необхідність певного переформатування системи державного управління, яка має використовувати нові підходи в технології формування управлінських рішень органів виконавчої влади. Вони мають запобігати збільшенню асиметрії розвитку регіонів, скороченню кількості та погіршенню якісних характеристик трудового потенціалу, посиленню міграції працездатного населення, намаганням окремих політичних структур використати економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами для загострення політичного протистояння в суспільстві. Саме тому актуальною є проблема розвитку формування управлінських рішень.

Дослідженню питань формування управлінських рішень в органі виконавчої влади присвячено низку концептуальних робіт багатьох науковців, зокрема В.Авер'янова, В.Бакуменка, Г.Атаманчука, А.Васіної, А.Васильєва, А.Єршова, А.Мельник, Н.Нижник, Ю.Тихомирова, Р.Фатхутдінова, В.Цвіткова та інших. Проте, незважаючи на наукову цінність праць зазначених авторів, окремі аспекти проблеми формування управлінських рішень залишаються невирішеними. Тому, потребують подальшого дослідження теоретичні засади та технологічні підходи до формування сучасної системи прийняття управлінських рішень місцевими органами виконавчої влади.

Вказане зумовлює актуальність теми дипломного дослідження.

Метою роботи є узагальнення теоретичних положень та вироблення практичних пропозицій щодо підвищення ефективності процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.

Мета роботи зумовлює необхідність постановки та вирішення низки завдань:

- визначити сутність механізму формування управлінських рішень в органі виконавчої влади;
- дослідити нормативно-правову базу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади;
- узагальнити зарубіжний досвід формування управлінських рішень в органі виконавчої влади;
- охарактеризувати організаційне забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади;
- здійснити аналіз технологій формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади;
- провести оцінку ресурсного забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади;
- запропонувати напрямки удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органі виконавчої влади;
- розробити механізм впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в органі виконавчої влади;
- обґрунтувати рекомендації щодо інформатизації процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є управлінська діяльність департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.

Предмет дослідження — механізм формування управлінських рішень в департаменті агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.

Методи дослідження. В роботі використано загальнонаукові методи (системного аналізу, експертні, узагальнення, порівняння) та спеціальні методи

(імітаційного моделювання, комбінування). Так, для дослідження нормативно-правової бази формування управлінських рішень застосовано метод узагальнення. Для формування шляхів інформатизації формування управлінських рішень в органі виконавчої влади доцільно використати метод графічного зображення.

Практичне значення роботи полягатиме в можливості використання розроблених рекомендацій в діяльності департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.

Для написання роботи використовуватиметься нормативно-правова база, монографічні джерела, аналітичні та статистичні матеріали діяльності департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.

Структура дипломної роботи. Проведене дослідження зумовило структуру роботи: вступ, три розділи (дев'ять підрозділів), висновки, загальний обсяг яких складає 149 сторінок, у тому числі кількість сторінок основного тексту – 113. Список використаних джерел містить 100 найменувань і 15 додатків. Робота містить 3 таблиці та 19 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Сутність механізму формування управлінських рішень в органі виконавчої влади

Управління, у широкому розумінні цього терміна, - це безперервний процес впливу на об'єкт управління (особистість, колектив, технологічний процес, підприємство, державу тощо) для досягнення оптимальних результатів за оптимальних витрат часу і ресурсів. [70, с.9] Кожен спеціаліст у сфері управління повинен володіти теорією, практикою, тобто механізмом управління, уміти чітко визначати цілі своєї діяльності, визначати стратегію і тактику для їхнього досягнення, формувати управлінські рішення і нести відповідальність за них. Відтак рішення – є інструментом для здійснення управлінського впливу.

У зв'язку із зовнішніми та внутрішніми обставинами виникає потреба у формуванні рішення. Рішення – це відповідна реакція на внутрішні та зовнішні впливи, які спрямовані на розв'язання проблем і максимальне наближення до заданої мети. Реалізація цілей будь-якої організації забезпечується шляхом прийняття і виконання багатьох рішень [67, с.127]. Своєчасно прийняте науково обгрунтоване рішення стимулює виробництво. Рішення, яке прийняте несвоєчасно чи із запізненням, знижує результативність праці колективу чи певних виконавців.

Чуйкін А.М. рішення у вузькому сенсі слова – це вибір альтернативи певного варіанту дій для досягнення мети. Рішення в широкому сенсі слова включають створення представлення завдання, формулювання альтернатив, їх оцінку, вибір і реалізацію вибраної альтернативи. А управлінськими рішеннями вважає організаційні рішення [96, с.9].

За визначенням Хміля Ф.І. [94, с.231] управлінське рішення – вольовий акт втручання суб'єкта управління в діяльність об'єкта управління для виходу із певної виробничо-господарської чи іншої ситуації. Управлінське рішення є

сукупним результатом творчого пошуку суб'єктом управління шляхів, напрямів, засобів виходу з виробничо-господарської ситуації, а також відповідних дій колективу об'єкта управління.

Шишкова Г.А. управлінськими рішеннями називає ті рішення, які приймаються керівником у соціальній системі. Управлінське рішення є центром усього управлінського циклу [100, с.29].

Термін «управлінське рішення» в літературі з управління і менеджменту має різні визначення. Управлінське рішення може включати положення як загальної теорії прийняття рішень, так і окремі аспекти організаційного, соціального і психологічного характеру і мати такі визначення, як:

- продукт управлінської праці, організаційна реакція на виниклу проблему;
- вибір певного курсу дій із можливих варіантів;
- вибір заздалегідь осмисленої мети, засобів і методів її досягнення;
- вибір способу дій, що гарантує позитивний результат тієї або іншої операції .

Фатхутдинов Р.А. розглядає управлінське рішення – як результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи із багатьох варіантів досягнення конкретної мети системи менеджменту [93, с.16]. Та вважає, що імпульсом управлінського рішення є необхідність ліквідації, зменшення актуальності чи вирішення проблеми, тобто наближення в майбутньому дійсних параметрів об'єкта (явища) до бажаних, прогнозних.

Управлінське рішення – рішення, що приймається в сфері управління, та спрямоване на вирішення проблеми та досягнення певної мети, для реалізації якого потрібно обрати такий варіант дій та спосіб їх виконання за допомогою якого, результат до якого ми прагнемо стане реальним [15, с.21].

Найбільш часто термін «управлінське рішення» вживається в двох основних значеннях:

- по-перше, це фіксований результат управлінської діяльності, прийняття робочого плану дій, постанов тощо.

- по-друге, це процес розроблення і формування найкращого варіанту плану дій для вирішення даного завдання чи проблеми.

Зважаючи на це, можна запропонувати таке визначення категорії «формування управлінського рішення»: – це процес, який починається з констатації виникнення проблемної ситуації та завершується вибором рішення, тобто вибором дії, яка спрямована на усунення проблемної ситуації.

Процес формування управлінських рішень органу виконавчої влади складний і багатосторонній. Він складається з ряду стадій і операцій. Однак, які стадії має пройти процес формування управлінських рішень органу виконавчої влади, який конкретний зміст кожного з них, суперечливі і неоднаково по-різному вирішуються керівником. Все залежить від його кваліфікації, стилю керівництва, ситуації і культури організації. Основне, щоб будь-який керівник побачив сильні сторони й обмеження кожного підходу та процес формування рішення і мав навички вибрати найкращий варіант залежно від ситуації і власного стилю управління.

На формування управлінських рішень органу виконавчої влади має вплив багато різноманітних факторів. До найважливіших з них можна віднести:

1) Ступінь ризику - фактор, завдяки якому існує імовірність прийняття неправильного управлінського рішення, яке може несприятливо вплинути на організацію. Ризик – фактор (пов'язаний із зростанням відповідальності), який керівники враховують при формуванні рішення.

2) Час - фактор, з дефіцитом якого керівник обмежує свої можливості достовірно проаналізувати усі можливі альтернативи ухвалення управлінського рішення.

3) Ступінь підтримки керівника колективом - цей фактор враховує те, що нових керівників сприймають не відразу. Якщо взаєморозуміння і підтримки підлеглих не вистачає, то проблему потрібно вирішувати за рахунок

своїх особистих рис, які сприятимуть виконанню сформованих управлінських рішень.

4) Особисті якості керівника - це здібності керівника для формування вірних управлінських рішень, незалежно від того, як приймаються рішення і як відповідає за них керівник.

5) Політика організації - вплив суб'єктивних факторів (статус, влада, престиж, легкість виконання) при формуванні того чи іншого управлінського рішення органу виконавчої влади.

Кінцевим результатом формування рішення органу виконавчої влади є саме управлінське рішення, яке є первинним, базовим елементом процесу управління, завдяки якому функціонує організація за рахунок взаємозв'язку формальних та неформальних, інтелектуальних та організаційно-практичних аспектів менеджменту[14, с.34].

Управлінське рішення органу виконавчої влади є інструментом впливу на об'єкт управління та окремі його підсистеми, складає основу реалізації кожної функції менеджменту, є важливою ланкою формування та реалізації відношень управління в організації.

В теорії управління існують такі основні підходи до формування рішень:

- класичний підхід;
- поведінковий підхід;
- ірраціональний підхід.

Класичний підхід до формування управлінського рішення базується на понятті «раціональності» в формуванні рішень. Це означає, що особа, яка приймає рішення повинна:

- бути абсолютно об'єктивною і логічною;
- мати чітку мету формування рішення;
- володіти повною інформацією щодо ситуації формування рішення;
- володіти повною інформацією щодо всіх альтернатив і результату їх реалізації;

– мати раціональну систему впорядкування переваг за ступенем їх важливості;

– максимізувати кінцевий результат діяльності організації.

Класичний підхід до формування управлінського рішення полягає в дотриманні певної процедури і виконанні обов'язкових дій згідно наступних етапів:

1. Основою всякого рішення є проблемна ситуація, яка вимагає аналізу та розв'язання. Завдання керівника полягає у визначенні симптомів «хвороби», вивченні стану справ і мети, попереднього формулювання критеріїв рішення.

2. Виявлення обмежень і визначення альтернатив – на цьому етапі необхідно виявити всі можливі дії, які усувають причини проблеми (зовнішнє середовище). Такі обмеження суттєво звужують можливість формування оптимальних рішень. Для цього потрібно визначити джерело і суть обмежень і визначити варіанти альтернатив.

3. Прийняття рішення - це розробка та оцінювання альтернативних рішень, вибір альтернативи з найсприятливішими загальними наслідками.

4. Реалізація рішення – на цьому етапі вживаються заходи для конкретизації управлінського рішення і доведення його до виконавців, тобто цінність рішення полягає в тому, що воно реалізоване.

5. Контроль за виконанням рішення - виявлення відхилень та внесення поправок, завдяки яким управлінське рішення реалізується повністю. За допомогою контролю встановлюється так званий зворотний зв'язок між керуючою і керованою системами.

Отже, класична модель передбачає, що при повній інформації, керівники можуть вибирати ту альтернативу, яка щонайкраще відповідає потребам організації. Тобто, умови формування рішення мають бути достатньо визначеними.

Проте на практиці на формування управлінських рішень органу виконавчої влади впливають суб'єктивні та обмежуючі фактори. Сукупність

таких факторів при формування рішень враховує поведінковий підхід, при якому особа яка формує управлінське рішення:

- не володіє повною інформацією щодо ситуації формування рішення;
- не має повної інформації щодо можливих альтернатив;
- не здатна чи не схильна передбачити наслідки реалізації кожної можливої альтернативи.

Виходячи з цих характеристик, Г. Саймон сформулював два ключових поняття поведінкового підходу:

1) поняття «обмеженої раціональності», де особи можуть тільки намагатися формувати раціональне рішення, але їх раціональність завжди буде обмеженою, тобто в теорії завжди існує краще за сформоване рішення;

2) поняття «досягнення задоволеності» - це вибір, який є достатньо вдалим за даних умов. Оскільки досягти “повної раціональності” неможливо, керівники прагнуть, щоб їх страх щодо формування не найкращого рішення переміг бажання досягти оптимального рішення.

Бажання керівника досягти задоволеності обумовлено кількома причинами:

- продовження пошуку нових альтернативних рішень, коли вже ідентифіковані декілька прийнятних;
- нездатність проаналізувати та оцінити велику кількість альтернатив;
- втручання в формування рішень особистих, суб'єктивних факторів.

Ірраціональний підхід базується на формуванні управлінського рішення без дослідження альтернатив. Завдяки ірраціональному підході вирішуються:

- принципово нові, незвичайні рішення, такі, які важко піддаються вирішенню;
- проблеми в умовах дефіциту часу;

Характеристики основних підходів до формування управлінських рішень наведені у Додатку 1.

Незалежно від підходу, який обрала особа органу виконавчої влади, що формує рішення, існує визначений механізм формування управлінських рішень органу виконавчої влади .

Найпростіший є інтуїтивний механізм формування рішень, який у спрощеному схематичному вигляді представлений на рис. 1.1.



Рис. 1.1 Послідовність етапів інтуїтивного механізму формування управлінського рішення ¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [94, с. 45]

Зміна стану висуває проблему, потреба її усунути вимагає сформувавши рішення. За інтуїтивним механізмом накопичений досвід керівника в формуванні рішень в аналогічних подібних ситуаціях і визначає саме рішення.

Перевага інтуїтивного механізму – це швидкість формування рішень, а основним недоліком є значна імовірність помилки при невеликому досвіді, відсутність гарантій успіху.

Спрощена модель раціонального механізму формування управлінських рішень органу виконавчої влади наведена у Додатку 2. У наведеній моделі представлена логіка реалізації раціонального механізму формування управлінських рішень , але не відображено конкретний порядок проходження окремих етапів. У процесі формування рішення виникає потреба уточнення або коригування результатів попередніх етапів.

Розглянемо поступово зміст кожного з етапів, концентруючи увагу тільки на ключових (важливих) аспектах їх реалізації.

1. Діагноз проблеми включає такі підетапи:

– виявлення та опис проблемної ситуації - це усвідомлення та відбиття у будь-якій формі протиріччя між змінами у середовищі функціонування організації та її можливостями забезпечити за таких умов досягнення своєї мети;

– ідентифікація критеріїв формування рішення – це визначення ознак, на підставі яких проводитиметься оцінювання проблемної ситуації та впорядкування даних ознак за ступенем важливості.

2. Постановка цілей. За визначенням проблеми впливає постановка цілей, що є фундаментом для майбутнього рішення. Керівник органу виконавчої влади повинен запитати себе: «Що я сподіваюся досягти цим рішенням? І що під ним потрібно розуміти?» На цьому етапі прогнозують, збирають, відбирають та аналізують інформацію, потрібну для формування рішення. Як результат створюється «порядок денний» для формування цілей органу виконавчої влади. Визначення цілей повинно супроводжуватись розробкою критеріїв оцінки їх досягнення. Цілі мають відповідати принципам SMART (бути конкретними, Specific), вимірними (Measurable), реальними (Achievable), релевантними (прийнятними, Relevant) і узгодженими у часі (Timed). Формування цілей має передбачати їх чітку постановку з наведенням кількісних і якісних критеріїв і не допустити наведення загальних декларацій про наміри [51, с.171];

3. Накопичення інформації про проблему - це збирання й обробка різних відомостей щодо проблеми, яка розглядається.

Якість інформаційних матеріалів, від яких залежить якісне вирішення проблеми, у свою чергу оцінюється за такими критеріями:

- об'єктивність – це інтегральний критерій, який поєднує у собі наступні: повноту, точність, несуперечливість та переконливість у достовірності інформації;

- лаконічність – це стислість та чіткість подання інформаційних матеріалів за рахунок високої згорнутості інформації без втрати її необхідної повноти;

- актуальність – це відповідність інформації об'єктивним інформаційним потребам;

- своєчасність – це здатність у визначений термін подати необхідну інформацію ;

- комунікативність – це властивість інформації бути зрозумілою.

4. Зміст етапу розробки альтернативних варіантів полягає у розробці, описі та складанні переліку усіх можливих варіантів дій, що забезпечують вирішення проблемної ситуації, з огляду на всі фактори, які впливають на формування управлінських рішень. Це допомагає запобігти вибору першого рішення. Для того необхідно враховувати вимоги до альтернатив, що обмежують їх чисельність.

Керівники органу виконавчої влади можуть спочатку оцінити одне рішення по відношенню до іншого, а потім вибрати краще з двох. Далі повторяється те ж саме з двома іншими. Потім два кращих обраних управлінських рішення порівнюються між собою і вибирається вигідніший варіант. Ідея полягає в тому, щоб кожен варіант управлінського рішення був оцінений не тільки відносно мети організації, але і по відношенню до інших варіантів. Етапи розробки альтернативних рішень в органі виконавчої влади сформовані на зборі актуальної інформації з проблеми та її аналізу. Інформація отримується з різних джерел.

Потрібно враховувати, що проблему не можна досконало вивчити і дослідити. Керівник повинен вирішити, коли завершити збір інформації і розпочати процес вибору альтернатив. Процес формування рішень не може бути абсолютно раціональним, тому що не можна зібрати абсолютно всю актуальну інформацію [64 , с.425].

5. Оцінка альтернативних варіантів означає перевірку усіх альтернатив за наступними критеріями:

- реалістичність - можливість здійснення з врахуванням зовнішніх чинників (юридичні обмеження, можливості існуючих технологій, моральні та етичні норми), не залежних від даної організації. Зовнішні обставини певною мірою зменшують кількість прийнятних альтернатив.

- відповідність ресурсам, які має у своєму розпорядженні організація;
 - прийнятність наслідків реалізації альтернатив. Керівник має визначити, чи не створить вибрана альтернатива неприємних наслідків і як підлеглі зреагують на дане рішення. В процесі виявлення можливих наслідків реалізації кожної альтернативи необхідно враховувати:

- як основні (пов'язані з досягненням мети), так і побічні результати;
- як безпосередній так і майбутній період реалізації альтернативи.

Схематично послідовність оцінки альтернативних варіантів при формуванні рішень органу виконавчої влади представлено на рис. 1.2.

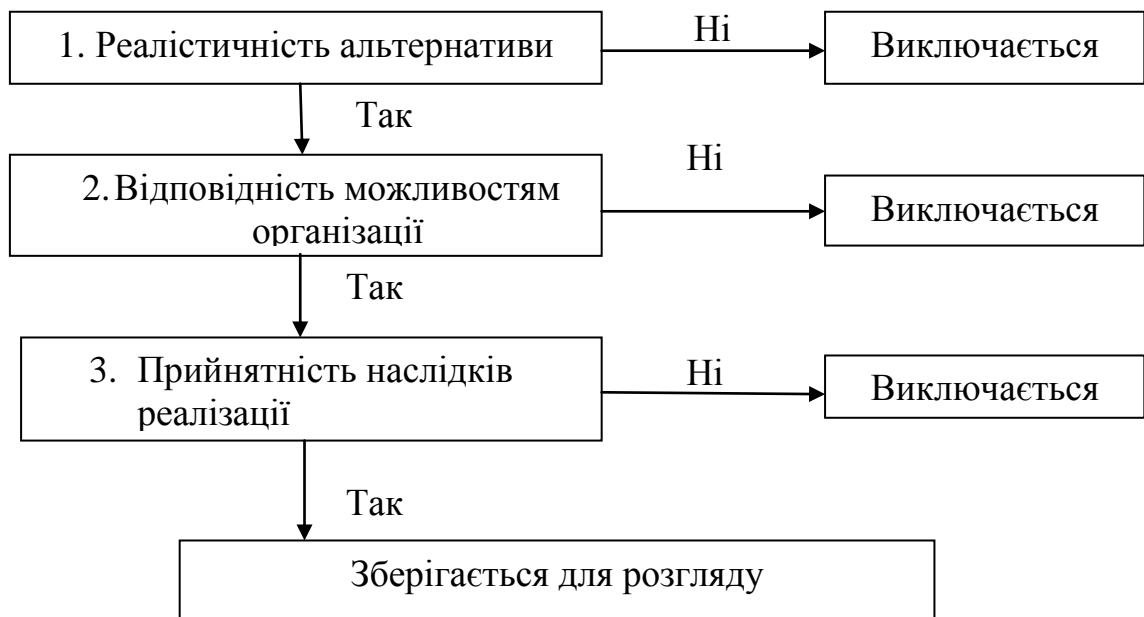


Рис. 1.2. Послідовність оцінки альтернатив при формуванні управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [94, с. 49]

Прийняття рішення - це порівняння альтернатив на підставі критеріїв за очікуваними ефектами їх реалізації та вибір кращої із них. Потрібно додати, що

керівник, за своїм досвідом та інтуїцією, має доповнити результат формалізованого аналізу, тобто найкращий варіант, неформальними знаннями про об'єкт управління.

На практиці формування рішень органу виконавчої влади неодноразово виникає питання про доцільність застосування групового або індивідуального підходу до процесу формування управлінських рішень. Для вирішення вибору підходу можна скористатись моделю, розробленою Ріком Роскіним, що має форму дерева рішень (Додаток 3) і містить такі фактори:

- ✓ часовий фактор;
- ✓ ступінь довіри менеджера до підлеглих;
- ✓ важливість прийняття правильного рішення;
- ✓ важливість отримати згоду підлеглих виконати рішення.

Модель вимагає від керівника зважити кожен фактор і вибрати стиль формування управлінського рішення: індивідуальний чи груповий.

При умові, коли критичним фактором є час, управлінське рішення має бути прийнято індивідуально у формі наказу. Керівник органу виконавчої влади самостійно приймає рішення та повідомляє підлеглим про його зміст.

Коли час не є критичним фактором, беремо до уваги – ступінь довіри керівника до підлеглих державних службовців.

Коли він є достатньо високим, керівник має можливість використати стиль «консультації» - продемонструвати зацікавленість у думках підлеглих для вирішення проблеми.

Коли довіра низька, то опиратись потрібно на якість рішення і ступінь згоди підлеглих виконувати рішення.

Механізм вибору стилю формування управлінського рішення органу виконавчої влади у цьому випадку описаний у Додатку 4.

Через відсутність нормативів щодо механізму формування управлінських рішень у більшості органів влади розробляють певні рекомендації, пам'ятки. Розробка загальних уніфікованих вимог для підготовки однотипних рішень як і раніше актуальна [24, с. 226].

Складність завдань органів виконавчої влади при формуванні управлінських рішень потребує застосування системного підходу тому, що він покликаний сприяти виробленню найефективніших методів планування і прийняття рішень в усіх сферах державної діяльності. Ставиться початкове завдання отримання, вимірювання і врахування всієї інформації в повному обсязі, яка б фіксувала стан зміни та шляхи розвитку об'єктів управління. Повинен бути взаємний зв'язок між інформацією та управлінським рішенням. Інформація є вихідним матеріалом для формування рішення. Кожне рішення потребує не простого збирання фактів, а й аналізу ситуації та можливого моделювання майбутнього стану. Важлива вимога, яка ставиться до управлінського рішення – це узгодженість з раніше прийнятими рішеннями, строге дотримання суб'єктом управління наданих йому повноважень і прав.

1.2. Нормативно-правова база формування управлінських рішень в органі виконавчої влади

Нормативно-правова діяльність органів виконавчої влади є конкретною формою управління відповідною системою, створення правовим органом можливості більш досконалого регулювання відносин у даній галузі управління. Вона має на меті юридично закріпити правове регулювання існуючих відносин в органі виконавчої влади та формування нових відносин, бажаних чи потрібних з погляду виконання перспективних управлінських рішень, ліквідацію застарілих відносин, які при формуванні управлінських рішень гальмують розвиток нових прогресивних тенденцій.

Дані цілі досягаються роботою у двох основних напрямках, а саме:

- створення нормативно-правової бази галузі управління, яка передбачає юридичне закріплення завдань, компетенцій, функцій, організаційної структури всіх гілок даної системи;
- правовою організацією здійснення функцій управління кожною її гілкою з нормативним визначенням форм, методів та прийомів найбільш ефективної діяльності органу виконавчої влади.

Можна виділити основні завдання нормативно-правової бази формування управлінських рішень органів виконавчої влади:

1) забезпечення розподілу функціональних обов'язків працівників управління, згідно посадових інструкцій, їхніх прав та обов'язків;

2) при виконанні рішень створення взаємозв'язку управлінських відносин;

3) розподіл збирання, обробки даних й надання результатів аналізу інформації на різні рівні управління органу виконавчої влади;

4) відповідальність при формуванні системи управлінських рішень;

5) нормативно-правової компетенції державних службовців при формуванні ними управлінських рішень;

б) правильного розподілу часу, необхідного для виконання управлінських рішень посадовими особами; відповідність оцінки результатів праці, в тому числі з розміром оплати, системою морального заохочення тощо.

Таким чином, нормативно-правову базу при формуванні управлінських рішень органом виконавчої влади, умовно поділяють на зовнішню, яка створюється формально за межами системи органів виконавчої влади (Конституція України, укази та розпорядження Президента України, закони та постанови Верховної Ради України, розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України), але органи виконавчої влади часто приймають участь у розробці проектів тих чи інших нормативних актів, та внутрішню, тобто відомчу нормативно-правову базу, якій належить вагоме місце (наведену в Додатку 5). Про необхідність цього підходу до визначення нормативно-правової бази формування управлінських рішень в органі виконавчої влади свідчить, наприклад, і структура Інструкції з організації і порядку здійснення нормотворчої діяльності. Згідно Інструкції з організації і порядку здійснення нормотворчої діяльності нормативно-правова база формування управлінських рішень органів виконавчої влади України поділяється на дві частини:

1) підготовка проектів законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України;

2) розробка відомчих нормативних актів.

Нормативно-правова база формування управлінських рішень органів виконавчої влади складає сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які є юридичним полем для їх функціонування.

У широкому розумінні йдеться про міжнародні правові акти, пов'язані з виконавчою діяльністю, Конституцію України, закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, які визначають статус системи органів виконавчої влади, основні напрями її діяльності та ін., а також відомчі нормативні акти у формі наказів, директив, настанов, положень, статутів, правил, інструкцій [63, с.50].

Департамент у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, іншими нормативно-правовими актами, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями обласної ради, а також Положенням про Департамент агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації та здійснює свою діяльність відповідно загальнодержавних програм щодо аграрного сектору держави.

На підставі Законів України та Постанов Кабінету Міністрів України, розпоряджень та наказів Міністерства аграрної політики та продовольства створюються розпорядження на місцевому рівні. Так можна спостерігати як на підставі Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розроблено та затверджено розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 28 грудня 2012 року №1125-од Положення про департамент агропромислового розвитку Тернопільської облдержадміністрації. Згідно розпорядження голови обласної державної адміністрації від 15 квітня 2013 року №152-од «Про склад колегії департаменту агропромислового розвитку обласної державної адміністрації» та положення про колегію департаменту агропромислового розвитку обласної державної адміністрації директор департаменту затверджує наказом департаменту план проведення колегій департаменту

агропромислового розвитку обласної державної адміністрації на поточний рік, що є основою нормативно-правової бази формування управлінських рішень даного органу виконавчої влади [79].

Нормативно-правова база являє собою правову форму управлінської діяльності органів виконавчої влади яка здійснюється суворо у межах їх компетенції, на основі і на виконання законів та підзаконних актів. Її основне призначення полягає у створенні правової основи управління, тобто правових норм, які встановлюють, змінюють або відмінюють правові відносини, що визначають зміст форм управлінської діяльності й надають їм загальнообов'язкової сили [63, с.50].

Отже, нормотворчість у системі органів виконавчої влади - це процес створення відомчих нормативно-правових актів при відповідному технологічному забезпеченні підготовки та прийняття управлінських рішень.

Нормативно-правовий акт — це офіційний акт-документ компетентних суб'єктів правотворчості, який містить норми права, що забезпечуються державою. Він є однією з форм існування та вираження норм права, є основною формою права для багатьох правових систем сучасності [16, с.46]. Є однією з форм державно-управлінських рішень, разом з програмно-цільовими та організаційно-розпорядчими актами.

В період реформ зростає потреба в забезпеченні суспільних процесів нормативно-правовими актами, вдосконаленні технології нормотворчості на всіх етапах з метою прискорення розробки таких актів [8, с.215]. Для цього необхідно оволодіти сучасною методологією, певними підходами і методами при формуванні і оновленні нормативно-правових баз в даних видах діяльності. Таким чином, доцільно показати процедуру формування нормативно-правової бази яка містить такі етапи (Додаток б):

– аналіз поточних проблем та ситуацій правового, економічного, соціального характеру в межах, регіону, галузі, окремої території, які блокують розвиток даної сфери діяльності;

- аналіз діючої нормативно-правової бази та її вдосконалення та розвиток;
- співставлення чинних вітчизняних нормативно-правових баз із зарубіжними нормативно-правовими базами для врахування світового досвіду формування управлінських рішень;
- оновлення та формування нормативно-правової бази з використанням необхідних інструментів правового регулювання у даній сфері діяльності;
- розробка та впровадження механізмів реалізації нормативно-правової бази.

За загальними вимогами техніки нормопроекування нормативно-правовий акт:

- 1) повинен розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному в ньому предмету правового регулювання;
- 2) не повинен дублювати норми інших нормативно-правових актів;
- 3) повинен бути чітким, конкретним і зрозумілим;
- 4) не повинен містити суперечливі між собою норми права.

З погляду системного підходу нормотворчість характеризується внутрішньою динамічною єдністю трьох її компонент: пізнання, діяльності та результату, які утворюють закінчений цикл нормотворчості [8, с.210]. У всіх сферах суспільної діяльності постійно і безперервно функціонує багато таких циклів, що є всім процесом нормотворчості.

Тому, щоб в нормативно-правових актах адекватно відобразити процеси, які відбуваються в державі, потрібно постійно вивчати, з'ясовувати та аналізувати реальні умови та обставини, що склалися в конкретному середовищі та вдало використовувати об'єктивні закономірності, які спрямовують ці процеси.

Кожна діяльність здійснюється в умовах обмежених ресурсів (кадрових фінансових, часових, матеріально-технічних). Тож для ефективного

формування нормативно-правової бази потрібно правильно розподілити ці ресурси шляхом прогнозування і планування.

Цьому питанню присвячується вагома увага в розвинутих країнах світу. Вважається, що за звичайних умов нормативно-правових акт має виходити із спланованого та узгодженого процесу таким чином, щоб мати достатньо часу на підготовку, консультації та розгляд.

Для ефективної діяльності органу виконавчої влади з врахуванням інтересів і цілей, роль нормативно-правової бази формування управлінських рішень полягає в створення правил і рекомендацій. Розвиток даної сфери діяльності в певній мірі стримують реальні об'єктивні та суб'єктивні проблеми, з цього виникає потреба в постійному (в умовах перехідних процесів) або періодичному (в умовах сталих процесів) аналізі діючих нормативно-правових документів на предмет їх відповідності при вирішення існуючих проблем, потреби удосконалення і їх розвитку. Даний аналіз є фундаментом для планування нормативно-правової бази.

За словами Бакуменко В.Д., «вважається за необхідне використати процедуру багатофакторного аналізу, яка передбачає паралельне дослідження чинної нормативно-правової бази шляхом застосування трьох методів, зокрема формально-логічного, ситуаційного та правового аналізу нормативно-правової бази, які відповідно дають змогу виявити прогалини в правовому забезпеченні діяльності, протиріччя між нею та її правовим забезпеченням».

Після етапів проведення даних видів аналізу результати узагальнюються і йде процес розробки пропозицій щодо оновлення і створення нових нормативно-правових баз.

Загальна схема аналізу та синтезу нормативно-правових баз наведена на рис. 1.3.

Нормативно-правове регулювання питань, які вирішуються в органах виконавчої влади, багато в чому визначається потребою прийняття управлінських рішень. Основою нормативно-правової бази є річні плани роботи органу виконавчої влади.

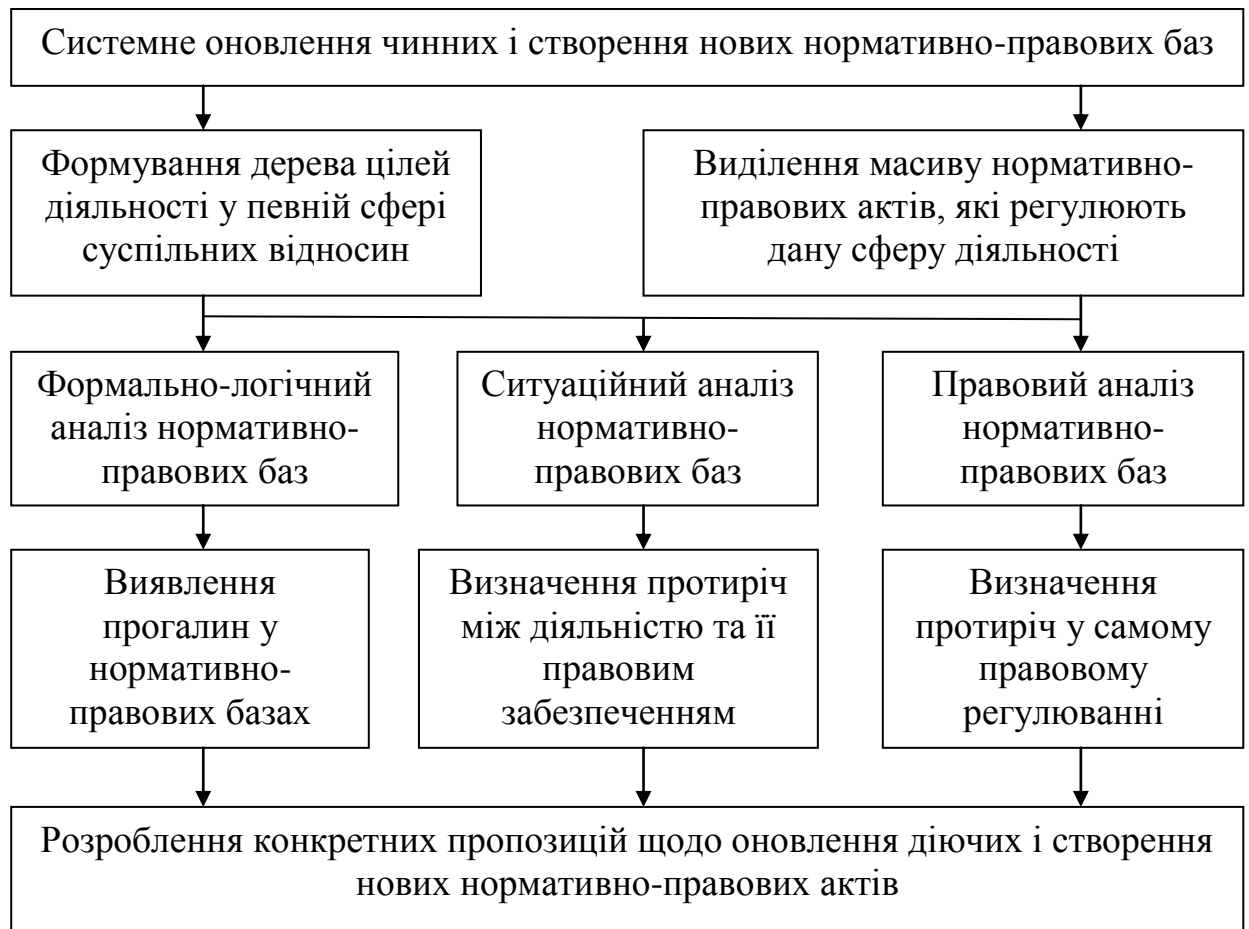


Рис. 1.3. Загальна схема аналізу та синтезу нормативно-правових баз¹

¹ Примітка. Складено автором за даними [28, с.59]

Для уникнення можливого дублювання пропозицій управління певних напрямів діяльності різних органів виконавчої влади, процедурами планування і прогнозування передбачене збирання і обробка пропозицій вищим органом виконавчої влади. Так, наприклад, основою формування програми діяльності департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації і відповідних пропозицій до плану заходів щодо її реалізації, зокрема планування нормативно-правової бази, є конкретні пропозиції відділів департаменту, які висвітлюються у планах роботи департаменту на тиждень, місяць, квартал та рік і подаються на затвердження заступнику голови Тернопільської обласної державної адміністрації.

На стадії підготовки таких пропозицій потрібно:

- організувати підготовку та проаналізувати пропозиції структурних підрозділів (відділів), які відповідають за певні напрями діяльності;
- визначити та обґрунтувати серед поданих пропозицій найсуттєвіші;
- виділити заходи формування нормативно-правової бази у програмах і проектах державного, регіонального чи галузевого рівня;
- на підставі аналізу всіх можливих пропозицій розробити відомчий (галузевий) план нормативно-правової бази на вказаний період, де вказати заходи, очікувані результати їх впровадження, час підготовки, джерела фінансування, зазначити виконавців та співвиконавців.

Підставами для створення нормативних актів в органах виконавчої влади являються: рішення керівництва, припис вищого органу; план роботи департаменту; рішення колегії; потреба у створенні спільних чи внутрішньосистемних нормативних актів; ініціатива підзвітних підрозділів органів виконавчої влади. Планування нормативно-правової бази забезпечується завдяки прогнозам, планам і програмам державного управління, економіки, внутрішньої і зовнішньої політики охорони здоров'я та довкілля тощо.

Нормативно-правове забезпечення досліджуваного органу влади – це закони України, постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження та накази Міністерства аграрної політики та продовольства, на підставі яких створюються розпорядження на місцевому рівні, наприклад:

- Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 21.02.2013 року №54-од «Про схвалення проекту змін до комплексної програми розвитку агропромислового комплексу Тернопільської області на 2012-2015 роки»;
- Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 12.10.2012 року №855-од «Про запровадження карантинного режиму щодо західного кукурудзяного жука».

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 01.10.2012 року №799-од «Про заходи на 2013 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року в області»;

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 20.08.2012 року №652-од «Про склад колегії головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації»;

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 11.02.2013 року №49-од «Про проект обласної цільової програми оздоровлення та відпочинку дітей на період до 2015 року»;

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 25.02.2013 року №61-од від «Про регіональний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки» на виконання доручення Президента України від 19 лютого 2013 року №1-1/319 та з метою поліпшення стану реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”:

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 25.02.2014 року №11-од від «Про заходи на 2014 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року в області» На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2013 р. № 1237-р «Про затвердження плану заходів на 2014 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»;

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 30.07.2012 року №591-од «Про організацію виконання заходів програми розвитку виробництва картоплі та овочів області у 2012-2020 роках» з метою організаційного забезпечення реалізації програми розвитку виробництва картоплі та овочів в області у 2012-2020 роках, затвердженої рішенням Тернопільської обласної ради від 26 квітня 2012 року № 1356.

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 24.06.2012 року №489-од «Про стан нарощування поголів'я ВРХ, інших сільськогосподарських тварин у всіх категоріях господарств та збільшення виробництва продукції тваринництва в області»

– Розпорядження голови Тернопільської облдержадміністрації від 28.03.2012 року №223-од «Про хід проведення господарствами області комплексу весняно-польових робіт» на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 627-р “Про затвердження плану заходів на 2013 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”:

При потребі видання позапланових нормативних документів, посадова особа повинна подати письмове обґрунтування для дозволу видачі такого акта керівнику органу виконавчої влади із зазначенням:

- назви і виду нормативного акта, що пропонується до видання;
- обґрунтування необхідності його видання;
- переліку актів, які підлягають скасуванню чи зміні;
- суб'єктів, що залучаються до розробки акта, та посадових осіб, відповідальних за його підготовку;
- терміну подачі проекту нормативного акта на розгляд колегії або керівництва органу.

В екстремальних умовах для оперативного вирішення проблем, що виникають, ця процедура буде максимально спрощена як на стадії підготовки, так і в процесі прийняття нормативного акта. Та ініціатор видання, особливо керівники органів виконавчої влади, зобов'язані забезпечити виконання основних вимог, що ставляться до нормативно-правових документів: законності; оперативності, доцільності, наукової обґрунтованості; викладення тексту зрозумілою та ясною мовою; дотримання встановленої форми.

Для вдосконалення розробки нормативно-правових документів (дотримання структури, чіткої розробки концепції, правильного застосування норм складання) видаються посібники-довідники для державних службовців,

де зазначені підходи та методи щодо визначення цілей формування нормативно-правової бази, її систематизації, прогнозування та планування. Наприклад, Інструкція з діловодства департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації.

Необхідно в основу нормативно-правової бази органу виконавчої влади покласти концепцію потрібного та достатнього складу нормативно-правової бази. Для цього пропонується поділ нормативно-правової бази на три рівні (рис. 1.4):

- 1) СА- системно утворюючі акти (функціональне ядро);
- 2) НС – необхідний склад нормативно-правової бази;
- 3) ДС – достатній склад нормативно-правової бази.

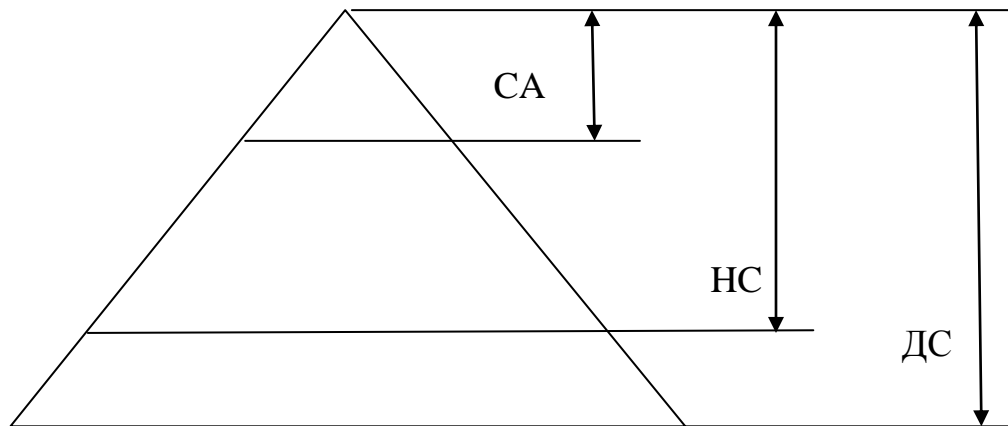


Рис. 1.4. Концептуальна структура нормативно-правової бази¹

¹ Примітка: складено автором самостійно

Базою у цій структурі повинні бути основні, системноутворюючі акти (закони), які є основою регулюючої функції нормативно-правової бази.

Необхідний склад нормативно-правової бази забезпечує нормативно-правове регулювання процесів діяльності органу виконавчої влади залежно від її призначення.

А всі проблематичні питання правового регулювання формування управлінських рішень органу виконавчої влади забезпечують на рівні достатнього складу нормативно-правової бази. Хоча, удосконалити і досягти достатнього рівня нормативно-правової бази неможливо, через постійне

утворення у суспільстві нових проблем, а з ними і нових методів їх вирішення, та потрібно прагнути цього враховуючи економічні можливості країни.

Запропонуємо основні напрями подальшого розвитку і вдосконалення нормативно-правової бази:

- формування необхідного складу законів та інших нормативно-правових актів вищих органів центральної влади для правового регулювання управлінських рішень даного напрямку діяльності;

- розроблення, впровадження і систематизація інформаційно-методичних ресурсів даної сфери діяльності і з включенням нормативно-правової бази, що регламентують відповідну діяльність;

- моніторинг стану нормативно-правової бази, та наслідків їх впровадження.

Важливо не тільки створити достатню нормативно-правову базу, але і її дотримуватись.

1.3. Зарубіжний досвід формування управлінських рішень в органі виконавчої влади

Для забезпечення ефективного формування управлінських рішень в діяльності органів виконавчої влади та якості реалізації ними державних функцій, надання державних послуг стало основою усіх важливих реформ державної служби, які здійснюються протягом останніх років.

Однією з основних проблем діяльності державної служби при формуванні управлінських рішень і не тільки вважається недостатня ефективність діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим головною метою реформування державної служби, згідно з Концепцією адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, є кардинальне підвищення її ефективності на користь розвитку громадянського суспільства і зміцнення держави [80].

Під час аналізу методів прийняття рішень важливо звернути увагу на відомий трикутник (рис.1.5.), або «святую трійцю» лауреата Нобелівської премії 1978 р. Герберта Саймона, що включає логіку (Л), досвід (Д) та інтуїцію (І):

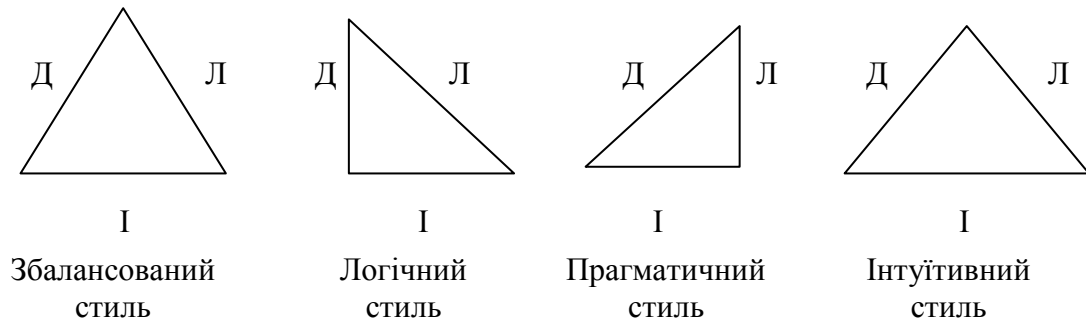


Рис. 1.5. Трикутники формування управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за [24, с.47].

Найбільш поширеним у міжнародному менеджменті є інтуїтивний стиль формування управлінських рішень, який насамперед враховує особливості національної культури. Це пояснюється особистою характеристикою здібних до міжнародного бізнесу виконавців, які більше покладаються на відчуття і враження, ніж на факти та інформацію.

Ще один критерій інформаційного забезпечення формування міжнародних управлінських рішень полягає у тому, щоб використати всю релевантну інформацію, тобто ту, що стосується даної проблеми. Це ускладнює сам процес тому, що не вся релевантна інформація помітна. Світовий досвід показує, що автори проектів рішень можуть пропустити корисну інформацію через різницю культур, що помітна представникам іншої культури. У цьому зв'язку важливо враховувати так званий феномен «Кассандри», зображений на стику сегментів «Важлива», «Помітна», матриці, представленої на рис. 1.6.



Рис. 1.6. Матриця релевантної інформації¹

¹ Примітка. Наведено за [36, с.122].

На основі ідеї Вана Гунстерна матриця розроблена Є.Г. Панченком про інформацію «Кассандри», яка є важливою, але непоміченою керівниками. Вона включає ті дані, на які не звертають уваги. Так як троянці зігнорували застереження Кассандри, доньки царя Трої Приама, про дерев'яного коня. Матриця орієнтує керівників шукати приховану інформацію і не обмежуватися видимою частиною інформації. Для міжнародних організацій вона пов'язана як з інтуїцією керівника, так і з крос культурним мисленням, тобто творчим використанням підходів різних національних культур.

Важливо звернути увагу і на чіткі особливості формування управлінських рішень в умовах різних національних культур. Так порівняємо прийняття управлінських рішень у сфері зовнішньоекономічних операцій:

- США – переважно централізоване формування рішень, необхідність контролю за розвитком світових стратегій.

- Японія – формування управлінських рішень шляхом консенсусу з попередніми ретельними консультаціями і поєднання централізованого і децентралізованого підходів до прийняття рішень. Вища ланка посадових осіб має значну владу, яка піддається перевірці з боку нижчих посадовців; нижчі

посадові особи мають повноваження щодо огляду, аналізу, критики рекомендованих варіантів дій.

- Великобританія – більша частина організацій є децентралізованими. Працівники вищого рівня не розуміються у технічних деталях організації і передають право прийняття рішення униз; найвищі посадові особи також залежать від середніх посадових осіб у керівництві безпосереднім процесом формування управлінських рішень.

- Франція – використовуються різні підходи, однак останнім часом спостерігається тенденція до централізації. Вищі менеджери – випускники престижних навчальних закладів – не мають довіри до середніх менеджерів.

- Німеччина – переважно централізація, ієрархія, автократія. Специфічна правова система потребує обговорення варіантів рішень працівниками та їх керівниками; керівники приділяють якості продукції продуктивності, і послуг більшу увагу, ніж керівництву підлеглими; менеджерська освіта має переважно технічну орієнтацію.

- Італія – спостерігається використання перевірених традиційних способів формування рішень. Основою сучасної системи цивільного права є світова роль римського права, повага до історичних традицій країни.

- Єгипет – повільне і розважливе формування управлінських рішень. На прикладі єгипетського прислів'я «Все боїться часу, а час боїться пірамід» можна зрозуміти тенденцію підходу до формування рішень – важливим фактором залишається історія, а не час, як на Заході.

- Індія – формування рішень виключно вищими керівними особами, що не бажають ризикувати. Велика дистанція влади; прагнення уникнути невизначеності.

Звідси можна зробити висновки, що практика формування управлінських рішень визначається звичаями і традиціями різних країн. Найбільша перевага здобутків в управлінській діяльності належить США та Японії, тому і українським спеціалістам потрібно привертати увагу фахівців управління саме тих систем менеджменту.

Розглянемо різні підходи при формуванні управлінських рішень.

В американській школі формування управлінських рішень (рис 1.7.) керівники на перший план ставлять все, що пов'язано з рішенням і виходить з нього, а не про саме управлінське рішення. Тому і залежно від проблеми визначається і кількість етапів формування управлінського рішення:



Рис. 1.7. Американська технологія формування управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [17, с.33]

1. Діагноз проблеми - це перший етап на шляху її рішення, на якому встановлюють причини (симптоми) утруднень чи наявності можливостей. Встановлення симптомів допомагає визначити проблему в загальному вигляді. Для оптимальної роботи з виявлення причин виникнення проблеми керівники не допускають надлишку інформації і збирають та аналізують лише релевантну (яка відповідає стану проблеми).

2. Формування обмежень і критеріїв прийняття рішень - аналізуючи цей етап визначають діапазон у якому в-подальшому формується управлінське рішення. Обмеження, що пов'язані в одне ціле з наявними ресурсами, конкуренцією та іншим, створюють безліч варіантів альтернативи в залежності від ситуації та конкретних керівників-менеджерів. На додаток до ідентифікації обмежень визначають стандарти, що дозволяють оцінити альтернативні варіанти вибору (критеріїв).

3. Визначення альтернатив – на цьому етапі проводиться відбір найкращих альтернатив вирішення проблеми формування управлінських рішень.

4. Оцінка альтернатив – проаналізувавши альтернативи визначаються ймовірність реалізації, переваги, недоліки кожного альтернативного рішення.

5. Вибір альтернатив – на данному етапі проводиться визначення раціонального вирішення формування управлінського рішення органу виконавчої влади.

На нашу думку, при дефіциті часу досить важко прийняти оптимальне управлінське рішення оргау виконавчої влади. Практика американських менеджерів показує, що керівник обмежується «задовільним» рішенням, а не «максимізуючим».

Німецька школа формування управлінських рішень розглядає процес формування рішень як складову частину процесів планування та контролю, складається з таких етапів (рис 1.8.).

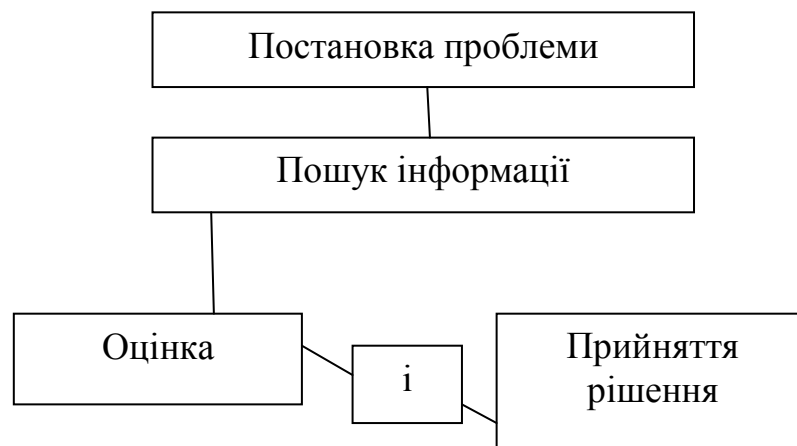


Рис. 1.8. Німецька технологія формування управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [17, с.34].

1. Постановка проблеми - це вивчення та формування проблеми, визначення негативних симптомів, вивчення справ і цілей та конкретизацію

наступних; формування критеріїв рішення, встановлення умовних обмежень; організацію процесу формування управлінського рішення.

2. Пошук інформації – це співставлення ймовірно спланованих дій, їх попередній вибір, визначення можливостей і вирішення проблеми.

3. Оцінка – оцінюються можливості впливу на ціль, визначаються передумови для реалізації управлінського рішення, прогнозуються та класифікуються результати, аналізується ризик.

4. Прийняття рішення - встановлюється альтернатива дії, яку потрібно реалізувати, визначається найкращий варіант і розглядається його реалізація; виконується операційний аналіз плану (встановлення термінів, фінансування тощо).

Японська школа формування управлінських рішень (рис. 1.9.) дещо відрізняється від існуючої теорії формування рішень у зв'язку з самою культурою суспільства, та при цьому на практиці їх управлінські рішення є ефективними. Особливості японської системи формування рішень. Перший етап - підготовка документів; другий - ознайомлення з ним усіх зацікавлених осіб, які мають право вносити свої зауваження та корективи; третій - затвердження керівником з врахуванням зауважень [42 ,с.199; 43, с.66].

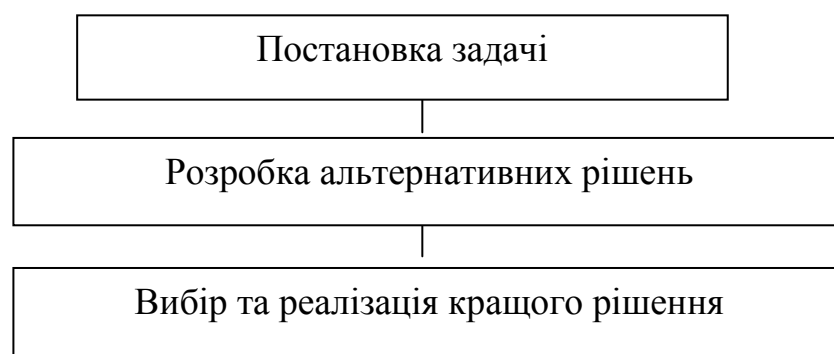


Рис.1.9. Японська технологія формування управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [17, с.34].

В постановці задачі беруть участь різні групи спеціалістів, які вивчають задачу і дають рекомендації. Лише після досягнення консенсусу починається стадія реалізації. На етапі розробки альтернативних рішень та відбір кращого проводиться розробка різних можливостей вирішення задач та вибір кращої, де задіяні різні спеціалісти. На основі вибору готується різностороння доповідь, що виноситься на суд вищого менеджменту. Управлінське рішення з допомогою залучених експертів вивчається і затверджується.

Реалізація рішення проходить завдяки детально пророблених всіх деталях при підготовці. Оскільки управлінське рішення прийняте одногосно, всі зацікавлені в його реалізації. На відміну класичній теорії менеджменту, яка формулює принцип єдиноначальності (кожен працівник в організації має отримувати доручення тільки від старшого адміністратора і відповідати за роботу лише перед ним), японська система передбачає відповідальність за формування управлінських рішень не особи, а групи. Передбачається, що ні одна людина не має права особисто приймати рішення.

Схема формування управлінських рішень російською школою передбачає, що після виявлення проблеми і встановлення умов і внутрішніх чинників, які сприяють її виникненню, розробляються рішення, в тому числі вибирається краще. Структура стадій формування управлінських рішень російської школи менеджменту подана на рис. 1.10. нижче:

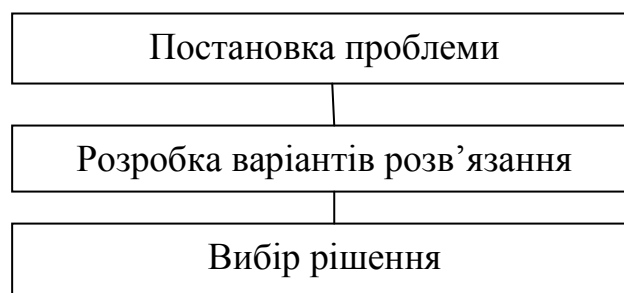


Рис. 1.10. Російська технологія формування управлінських рішень

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [17, с.34].

На етапі постановки проблеми розробляється процедура виникнення ситуації, діагностика та обґрунтування проблеми та збирання необхідної інформації для її вирішення. Далі опрацьовуються потреби і різноманітні обмеження при формуванні управлінських рішень та робляються всі можливі варіанти рішень.

На стадії вибору рішення визначаються критерії вибору, оцінюються можливі наслідки та вибирається найкраще рішення, після чого здійснюється оцінка можливих наслідків.

Українська школа формування управлінських рішень передбачає, що після виявлення чи постановки проблеми та встановлення умов і факторів, що мають вплив на ту чи іншу проблему розробляються рішення, з яких вибирається краще (рис. 1.11.).

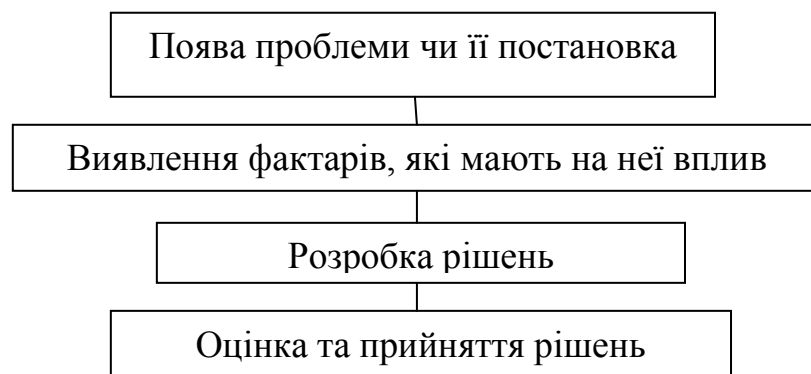


Рис. 1. 11. Українська технологія формування управлінських рішень¹

¹ Примітка. Наведено за матеріалами [17, с.35].

Розглянувши процеси формування управлінських рішень різними управлінськими школами, можна зобразити характерні ознаки та особливості японської і американської шкіл менеджменту у вигляді Додатку 7.

Основні відмінності у наведених школах менеджменту спостерігаються на таких етапах:

- 1) в період планування і формування управлінських рішень;

- 2) під час організації процесу управління;
- 3) в контролі і під час оцінювання результату діяльності.

В основу традиційної японської технології формування управлінських рішень покладена система «ринги» (отримання згоди влади на рішення шляхом опитування без скликання наради чи засідання). Звична ієрархічна структура управління перемістилася до сфери відносин для людей, коли ззовні існують неформальні, псевдосімейні відносини, і керівник здійснює непряме управління з урахуванням формальної влади. При даній технології, керівник розробляє документ, у якому всебічно описує проблему і дає рекомендації для її вирішення. При формуванні управлінського рішення передається фахівцям в відділі, де його розглядають зацікавлені особи; після вивчення — в інший рівень культури й так до вищого керівника на підпис. Затверджений проект набуває характеру директиви. Проходячи за рівнями управління, проект рішення так допрацьовується експертами, і, заодно, схвалюється колективом.

З ініціативи керівника стимулюється відпрацьований тип поведінки персоналу, забезпечуються умови для самоорганізуючої системної роботи і належного соціально-психологічного клімату. Створюючи сприятливу обстановку, творчу атмосферу при формуванні управлінського рішення, керівник:

- домагається згоди всіх членів колективу, причетних до розв'язуваного проблемного питання;
- виробляє оцінку проекту з особами, зацікавленими у забезпеченні успіху;
- використовує механізми групової роботи з вдосконалення і реалізації проекту.

У цій системі працівник почувається співпричетним до процесу формування управлінських рішень. Розробляючи ідеї, критикуючи їх, вносячи пропозиції щодо їхнього виконання, стимулює появу нетривіальних управлінських рішень. Тобто, формування управлінських рішень в японській школі потребує довготривалого часу і зорієнтоване на групову діяльність і

колективну відповідальність, шляхом залучення кожного члена колективу, включаючи керівника.

Процес формування управлінських рішень в американському менеджменті здійснюється окремими індивідами, які особисто відповідають за їх реалізацію. Дуже важливим аспектом є швидкість формування рішень. Інакше висловлюють некомпетентність керівника і його недостатньо ефективне управління. В Америці можна піднятися по кар'єрній драбині за короткий час, завдяки власній ініціативі, кваліфікації і досвіду працівника. В американських та європейських організаціях надають перевагу керівникам, з досвідом роботи в різних організаціях і на різних посадах, вважаючи що вони мають кращу кваліфікацію і завдяки цьому ефективніше виконуватимуть свої обов'язки.

Заробітня плата в американських організаціях стимулює працівників віддаватись своїй роботі і залежить від індивідуальних результатів діяльності, тай додаткові виплати від якості і кількості праці. А в Японії навпаки, збільшення зарплати залежить від стажу роботи на одній фірмі і це стимулює до довготривалих постійних робочих місць. На практиці часто спостерігається; коли працівник нижчої кваліфікації, але старшого віку отримує більшу заробітну плату, ніж його висококваліфікований співробітник, але молодшого віку.

Ще однією відмінністю є те, що в Японії спостерігається підвищена увага до підлеглих працівників, а в західній школі управління використанню людського фактора надається другорядне значення. В Україні теоретично обговорюється необхідність акцентувати увагу на людині, але практично це не втілено в життя, бо існуючі форми й системи оплати праці, способи матеріального стимулювання не допомагають жодному керівнику зацікавити підлеглих до кращого виконання роботи. Так багато інтелектуальних і висококваліфікованих працівників змушені шукати роботу за кордоном у пошуках вищої матеріальної оцінки їхньої діяльності.

Тож доцільно застосовувати таку систему формування управлінських рішень, яка повинна базуватися на досягненнях японського, американського і

західного досвіду, але за умови їх адаптації до конкретної обстановки. Так відносини при колективному формуванні рішення між керівником і підлеглими працівниками мають бути більш жорсткими, ніж м'якими. Формування управлінських рішень – це творчий процес у діяльності керівника, від якого залежить кількість і якість прийнятого рішення. Потрібно враховувати фактори, які впливають на процес формування рішення, ситуацію та культуру організації.

Для України переймання зарубіжного досвіду від таких економічно розвинутих країн як Японія, США та Німеччина, є дуже важливим, але при цьому необхідно враховувати здобутки національної системи управління.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИЧНИХ АСПЕКТІВ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Характеристика організаційного забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади

Департамент агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, яка сформована за конституційним розподілом влади, який створюється згідно законодавства і на підставі цього виконує свої функції: його склад об'єднується в єдине ціле державно-правовими зв'язками і діє на певній території (а саме на території Тернопільської області) за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

Організаційна структура державного органу – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок між цими структурними елементами [51, с.366].

На прикладі департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації можна спостерігати лінійно-функціональну структуру управління органу виконавчої влади наведену в рис. 2.1. Структура впливає на збереження стійкого стану системи і цим надає їм цілісності, зорганізованості. За А.Файодем, який перший запропонував лінійно-функціональну структуру, за основу бралася лінійна структура. Функціональні служби тільки вивчали певну проблему для допомоги у формуванні управлінських рішень лінійними керівниками. Потреба у допомозі спеціалістів може виникнути на кожному рівні управління.

Організаційне забезпечення лінійно-функціональної структури досліджуваного органу виконавчої влади полягає в поділі праці, за якого лінійні ланки управління (безпосередньо керівництво) покликані формувати рішення та розпоряджатися, а функціональні – планувати, консультувати, інформувати, тобто збирати інформацію, що має допомогти лінійному керівникові при формуванні рішення. Зв'язок «керівник-підлеглий» сформоване так, щоб кожен

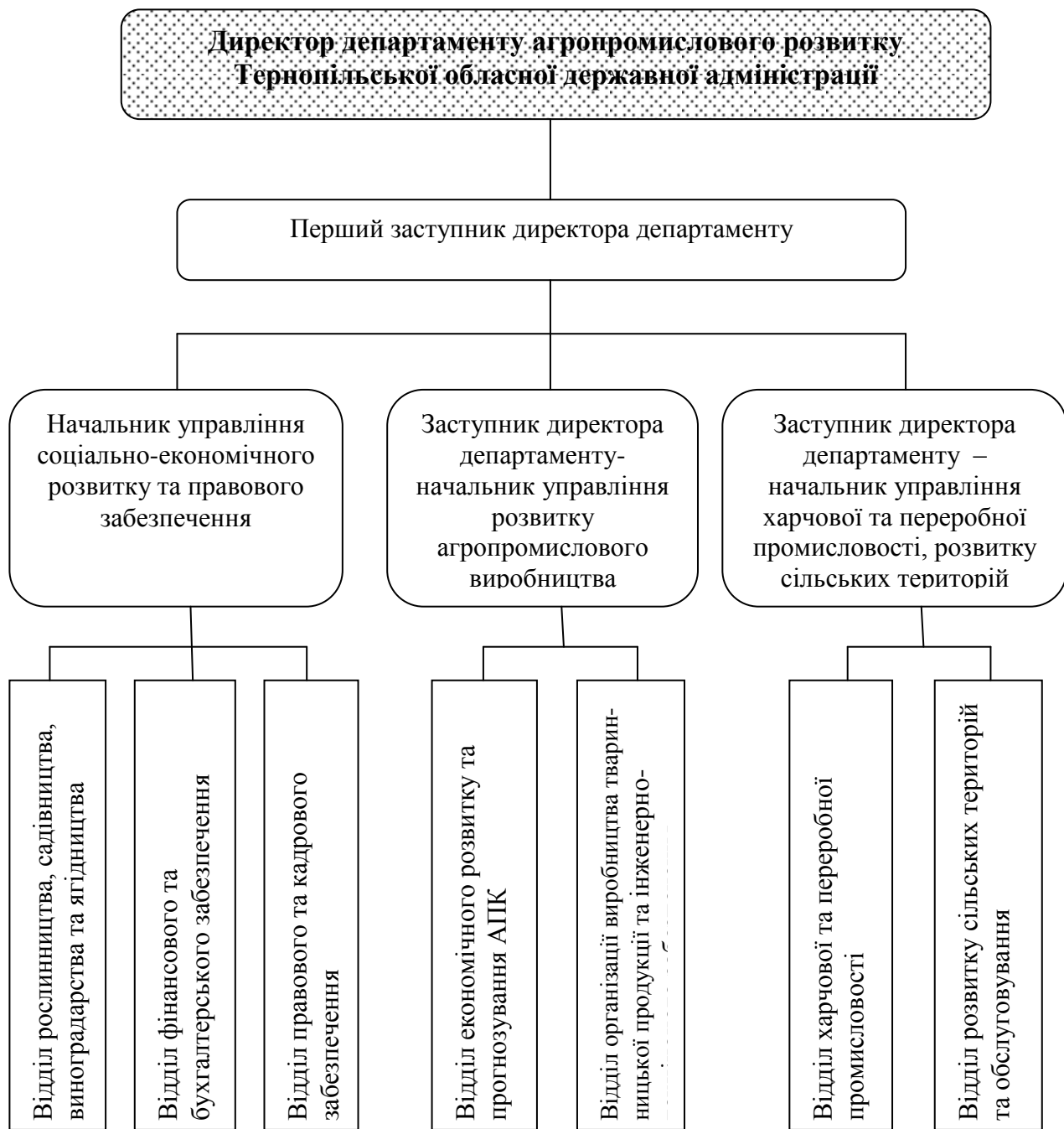


Рис. 2.1. Структура департаменту агропромислового розвитку
Тернопільської обласної державної адміністрації¹

¹ Примітка. Розроблено автором самостійно.

державний службовець був підзвітний тільки одній особі. Керівник функціонального підрозділу забезпечує реалізацію функцій управління та

організовує роботу структурних підрозділів за формальної відсутності розпорядницьких прав.

Департамент агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації (далі - департамент) є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, що утворюється головою обласної державної адміністрації, підзвітний і підконтрольний голові обласної державної адміністрації та Міністерству аграрної політики та продовольства України.

Департамент утворено шляхом перейменування головного управління агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації в департамент агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації відповідно до пункту 2 розпорядження голови обласної державної адміністрації від 26 листопада 2012 року № 979-од „Про упорядкування структури обласної державної адміністрації” і є його правонаступником.

Департамент у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства аграрної політики та продовольства України, іншими нормативно-правовими актами, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями обласної ради, а також цим Положенням.

Можна виділити наступні заходи організаційного забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади:

1) заходи з організації та мобілізації трудових ресурсів, які пов'язані з:

1.1) визначенням якісного та кількісного складу організаційної департаменту;

1.2) розподілом обов'язків, відповідальності (включаючи і матеріальну), які передбачають внесення необхідних змін у розпорядчі документи департаменту шляхом удосконалення положень про департамент, посадових інструкцій працівників (наприклад, введення штатної одиниці – головного спеціаліста відділу відділу рослинництва, садівництва, виноградарства та ягідництва, в обов'язки якого входить організаційне забезпечення впровадження у виробництво нових високоврожайних сортів плодівих та

ягідних культур для отримання подальшого підвищення врожайності і стимулювання залучення інвестицій у виробництво. Готує пропозиції для формування державної політики в галузі садівництва та бере участь у підготовці програм розвитку галузі.

1.3) у разі необхідності виключенням неефективних елементів, відділів .

2) заходи організаційно-технічного характеру:

2.1) забезпечення технічної підтримки, програмного супроводження для ефективного функціонування департаменту;

2.2) визначення необхідності впровадження технічного захисту інформації.

Організаційне забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади полягає у виконанні таких основних завдань:

– реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки області;

– державному управлінні у сферах сільського господарства (рослинництва, тваринництва, садівництва, виноградарства), харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій;

– реалізації державної політики, спрямованої на раціональне використання земельних ресурсів, їх захист та відтворення;

– проведенні державної інвестиційної та інноваційної політики, розробленні та виконанні регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм і прогнозів розвитку галузей агропромислового виробництва;

– реалізації державної соціальної політики на селі і створенні умов для сталого розвитку сільських територій;

– забезпеченні реалізації державної цінової політики в агропромисловому комплексі;

– розвитку експортного потенціалу області, залученню іноземних інвестицій;

- формуванні ринку сільськогосподарської продукції та продуктів харчування;
- реалізації державної політики у сферах ветеринарної медицини, рибного, водного, лісового господарства, безпеки харчових продуктів, карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, охорони праці та техніки безпеки;
- здійснення на регіональному рівні заходів щодо розвитку інфраструктури аграрного ринку, зокрема сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, аграрних бірж, аукціонів живої худоби та птиці, оптових продовольчих і плодоовочевих ринків;
- активізація експорту сільськогосподарської продукції та сприяння просуванню сільськогосподарської продукції і сировини на зовнішні ринки;
- організація роботи з розвитку насінництва, сортовипробування, розсадництва, карантинного режиму і захисту рослин;
- техніко-технологічна модернізація галузей агропромислового виробництва, розвитку регіонального ринку сільськогосподарських машин і обладнання, енергозбереженню;
- організації виробництва сировини та продуктів дитячого, дієтичного та профілактичного харчування;
- організація відповідно до законодавства роботу з атестації виробництва молока, молочної сировини і молочних продуктів суб'єктів господарювання;
- забезпечення цільового, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення;
- реалізації державної політики у сфері селекційно-племінної роботи в тваринництві, забезпеченню ефективного використання племінних (генетичних) ресурсів, організовує їх збереження та нарощення;

На рис.2.2. спостерігаємо структуру одного з відділів департаменту і відповідну підпорядкованість головних спеціалістів керівництву.



Рис. 2.2. Модель відділу правового та кадрового забезпечення департаменту агропромислового розвитку¹

¹ Примітка. Розроблено автором самостійно

Розглянемо організаційне забезпечення відділу правового та кадрового забезпечення департаменту агропромислового розвитку, що є відділом управління фінансового та правового забезпечення, підзвітним та підконтрольним безпосередньо директору департаменту агропромислового розвитку облдержадміністрації:

- організація правової роботи з метою спрямування на правильне застосування та неухильне додержання вимог чинного законодавства, інших нормативно-правових документів в департаменті;
- надання допомоги підприємствам, установам та організаціям галузі з питань правового обслуговування;
- організація і здійснення кадрової роботи, в основу якої покладено принципи демократичного відбору і просування по службі за діловими якостями та професійною компетентністю працівників, заохочення їх службової кар'єри, реалізація єдиної державної політики з питань державної служби;
- участь в організаційному і методичному забезпеченні підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників галузей агропромислового виробництва;
- забезпечення в межах своїх повноважень виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності галузей агропромислового виробництва;
- супроводження і зберігання відомостей для формування єдиної комп'ютерної системи «Кадри» та своєчасної підготовки і подання до Головдержслужби та її територіального органу необхідної інформації у встановленому Головдержслужбою порядку;
- організація роботи щодо обробки персональних даних працівників департаменту в базі персональних даних та їх захисту від незаконної обробки та незаконного доступу до них.

Щоб забезпечити ефективну організацію формування управлінських рішень департамент має право:

- 1) залучати працівників інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

2) одержувати в установленому порядку від структурних підрозділів обласної державної адміністрації, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності інформацію і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань, а також одержувати від органів статистики інформацію з питань розвитку агропромислового комплексу;

3) організовувати і проводити конференції, семінари, наради з питань, що належать до його компетенції.

Департамент під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє (див. Додаток 8): з іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також із підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян.

Практично всі науковці, які досліджують формування управлінських рішень, сходяться в тому, що це є процесом, а не одномоментним актом. Тобто, формування управлінського рішення має протяжність у часі, впродовж якого відбуваються різні за характером дії, які потребують організаційного забезпечення. Вони мають певну послідовність: результат одних дій є необхідною передумовою для інших. Усі ці дії разом спричиняють виникнення та здійснення управлінського впливу на певний об'єкт. Таким чином ці дії операційно об'єднані в один процес, який має наслідком виникнення управлінського впливу.

Ключовою фігурою при цьому є особа, яка формує управлінське рішення, оскільки саме вона ініціює початок цього процесу та легалізує його авторитетом своїх повноважень. На прикладі досліджуваного органу влади можна спостерігати, що такою фігурою є керівник департаменту або його окремого підрозділу. Наявність повноважень дозволяє активізувати всі відділи та всіх державних службовців, які причетні до процесу формування управлінського рішення. І саме людина, яка формує управлінське рішення,

повинна узгодити діяльність усіх цих складових управлінського процесу. Унаслідок цього роль людського фактору набуває виняткової значущості, а сам цей фактор є однією зі змістовних характеристик.

Отже, департамент очолює директор, який призначається на посаду і звільняється з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством аграрної політики та продовольства України.

Директор департаменту має трьох заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням з Міністерством аграрної політики та продовольства України. На період відсутності директора департаменту його обов'язки виконує перший заступник директора департаменту, а в разі відсутності останнього – один із заступників директора департаменту згідно з розподілом обов'язків.

Для організаційного забезпечення формування управлінських рішень директор департаменту:

- здійснює керівництво діяльністю департаменту, несе персональну відповідальність перед головою обласної державної адміністрації за виконання покладених на департамент завдань;
- діє без довіреності від імені департаменту, представляє його інтереси в органах державної влади і місцевого самоврядування, інших організаціях у відносинах з юридичними особами та громадянами;
- видає в межах своєї компетенції накази, організовує і контролює їх виконання;
- визначає структуру департаменту;
- затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників департаменту;
- подає на розгляд голові обласної державної адміністрації кошторис і штатний розпис департаменту в межах граничної чисельності та фонду оплати праці працівників;

- розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису на утримання департаменту, має право розпорядження рахунками та право підпису платіжних, розрахункових, інших фінансових і банківських документів; укладає договори, видає довіреності;

- забезпечує контроль за станом справ у сфері діяльності департаменту, вживає необхідних заходів до їх поліпшення;

- призначає на посаду і звільняє з посади працівників департаменту; погоджує призначення на посаду і звільнення з посади начальників управлінь агропромислового розвитку районних державних адміністрацій та їх заступників;

- вносить пропозиції голові обласної державної адміністрації щодо укладення та розірвання контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій агропромислового комплексу, що належать до сфери управління обласної державної адміністрації;

- забезпечує своєчасне і якісне виконання доручень голови обласної державної адміністрації;

- контролює стан трудової та виконавської дисципліни в департаменті;

- розподіляє обов'язки між заступниками директора департаменту, керівниками структурних підрозділів, визначає ступінь відповідальності заступників та керівників структурних підрозділів департаменту;

- вирішує інші питання діяльності департаменту в межах і порядку, визначених законодавством та Положення департаменту.

Для погодженого формування управлінських рішень, що належать до компетенції департаменту, обговорення найважливіших напрямів його діяльності утворюється колегія у складі директора департаменту (голова колегії), його заступників за посадою, а також інших працівників департаменту. До складу колегії можуть входити керівники інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації, управлінь, науково-дослідних, навчальних закладів, інших підприємств, установ та організацій. Персональний склад

колегії затверджує голова обласної державної адміністрації за поданням директора департаменту. Рішення колегії реалізуються шляхом видання відповідного наказу директора департаменту.

Для розгляду науково-прикладних рекомендацій і пропозицій щодо формування рішень з розроблення та шляхів реалізації пріоритетних напрямів регіональної аграрної політики, інших питань у департаменті можуть утворюватися наукові ради, комісії, дорадчі та інші допоміжні органи, члени яких виконують свої функції на громадських засадах. Склад наукових рад і комісій та положення про них затверджує директор департаменту.

Отже, організаційне забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади визначається системою заходів для досягнення загальної мети департаменту.

2.2. Аналіз технологій формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади.

Формування управлінського рішення – це найважливіший етап управлінської діяльності, реалізація управлінських відносин і лідерських здібностей держслужбовця. Підсумком управлінської і організаційної роботи є управлінське рішення [35, с.102].

На рис. 2.3. можна побачити етапи процесу розробки та реалізації управлінських рішень. У деяких випадках кількість процедур може скорочуватися. Державні службовці забезпечують процедури прийняття всіх рішень досліджуваного органу влади, тобто не тільки адміністративних, але й політичних. Тому вони повинні знати і вміти здійснювати ці процедури, зведені в регламенти конкретних державних органів.

Зміст наведеної у рис.2.3 технології формування управлінських рішень характерний для стратегічного рішення. Для рішень, які приймаються і реалізуються на інших рівнях, характерним буде трохи спрощений варіант процесу залежно від рівня управління, де приймаються рішення. Зміст процедур підготовки, прийняття і реалізації управлінського рішення в департаменті докладніше розглянемо далі на прикладі розробки Програми

збільшення площ посадки та нарощування обсягів виробництва плодів та ягід у Тернопільській області в 2011-2015 роках (далі - Програма).

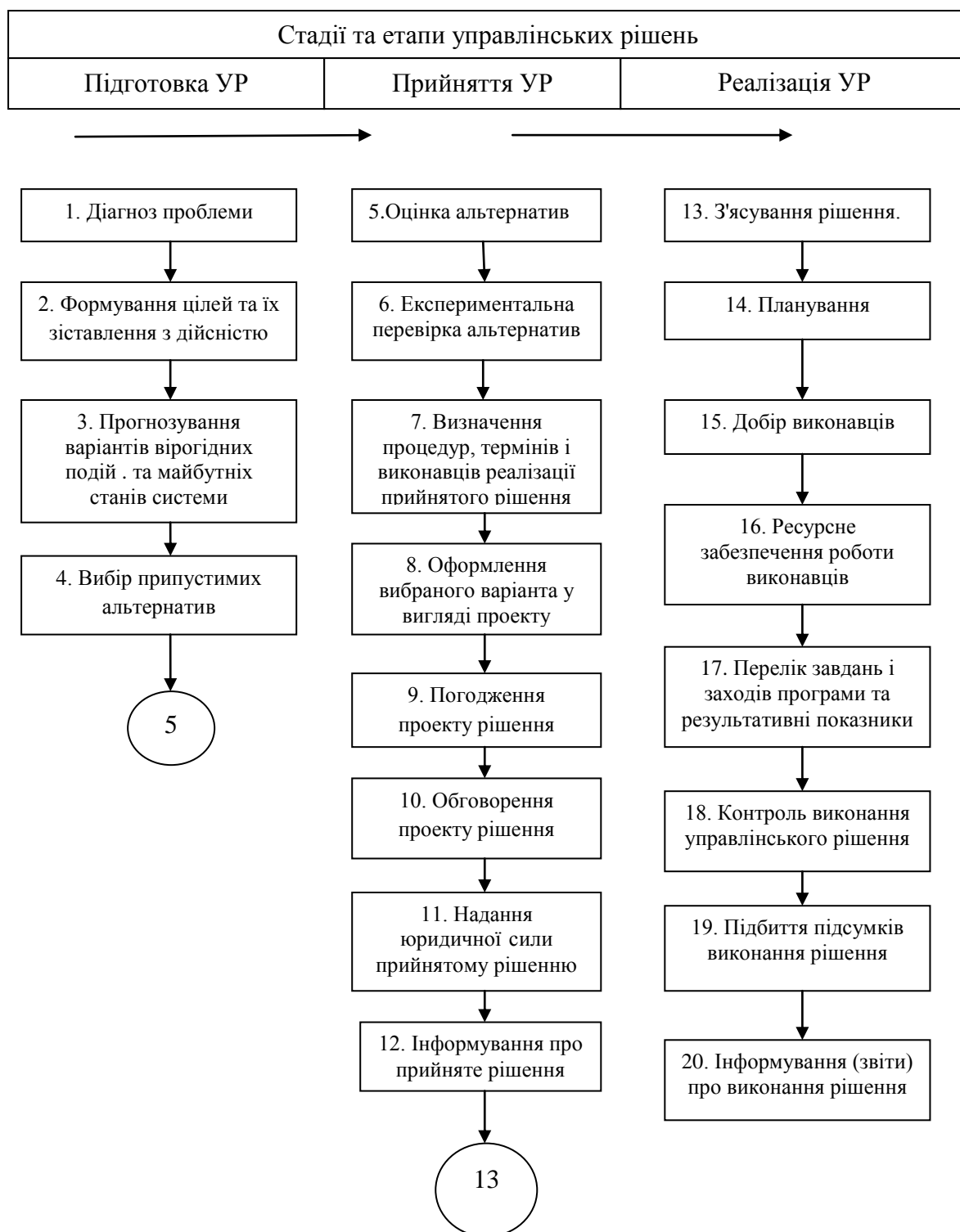


Рис.2.3. Етапи технології формування управлінських рішень в департаменті¹

¹ Примітка. Розроблено автором самостійно.

Процес підготовки управлінських рішень складається з наступних етапів:

1. На етапі діагнозу проблеми виявляють та аналізують стан системи та досліджують проблемну ситуацію. Існуючий на даний момент стан системи управління дає змогу її керівництву і працівникам виявити проблеми та сформулювати цілі діяльності з тим, щоб система могла функціонувати максимально ефективно.

Виконуються такі дії: вибір інформації; розрахунок аналізованих показників; оцінка розрахованих показників; оцінка реальних показників; визначення причин відхилень; установлення залежностей у системі.

Програма розроблена для розв'язання наступної проблеми: забезпечення продовольчої потреби плодів та ягід області. Для забезпечення населення області плодами і ягодами, відповідно до мінімальних норм споживання плодів і ягід необхідно щороку виробляти 70 тис. тонн (64 кг на 1 людину).

На сьогоднішній день ввозиться в область і виробляється 20 тис. тонн плодів та ягід або 28,6 % потреби, в тому числі виробляється 18,5 тис тонн.

Отже, як спостерігаємо визначені стратегічні напрямки вирішення виявлених проблем для подальшого формування цілей.

Керівник повинен випереджати події, а не просто реагувати на них. Приблизно 50 % виникаючих проблем можна передбачати.

Кінцевим результатом роботи на першому етапі є виявлення кардинальних проблем, вирішити які необхідно в першу чергу, ранжирування цих проблем і вибір стратегічного напрямку їх вирішення.

2. Формування цілей та їх зіставлення з дійсністю. Цей етап характерний визначенням і встановленням цілей вирішення кардинальних проблем. На практиці використовуються різні способи формування цілей: від простого переліку до побудови дерева цілей з характеристиками їхніх пріоритетів. Мета повинна мати чіткі формулювання і кількісні характеристики, за якими можна судити про ступінь її досягнення.

При визначенні мети обов'язково враховуються всі реальні можливості її досягнення, насамперед наявні ресурси та внутрішні резерви системи. Нарешті, мета передбачуваних управлінських впливів мусить чітко відповідати установкам вищих суб'єктів управління, а найголовніше - законові.

Метою Програми є:

- стабілізація і подальше збільшення виробництва плодів і ягід;
- насичення внутрішнього продовольчого ринку конкурентоспроможними продуктами та розширення їх експорту з метою повного забезпечення потреб населення у цих продуктах за фізіологічними нормами;
- розширення виробництва екологічно чистої продукції шляхом переходу від індустріально-хімічних методів ведення господарства до біологічних;
- інтенсивне господарювання шляхом удосконалення технологій і організації виробництва на основі використання досягнень науки і передового досвіду;
- створення сприятливих умов для збільшення виробництва і переробки плодів та ягід, впровадження у виробництво нових високоврожайних сортів плодкових та ягідних культур для отримання подальшого підвищення врожайності і стимулювання залучення інвестицій у виробництво;
- щорічне оновлення багаторічних насаджень.

3. На етапі прогнозування варіантів вірогідних подій та майбутніх станів системи визначається найбільш повна сукупність варіантів (способів, засобів) досягнення цілей.

Виявлення проблеми, яка потребує розв'язання, пов'язана з висуненням управлінських гіпотез, тобто припущень про необхідність і можливі засоби, способи та методи здійснення яких-небудь позитивних змін у системі, середовищі її функціонування.

Для вироблення обґрунтованого ефективного управлінського рішення необхідно уявити майбутній стан системи та керованого об'єкта, явища,

процесу, що потребує відповідного прогнозу. Можна скласти прогноз для кожної з висунутих управлінських гіпотез.

Головним напрямком розвитку садівництва в області є послідовна інтенсифікація і спеціалізація, створення високопродуктивних садів на промисловій основі, закладка нових і реконструкція старих садів сортами короткого циклу, які вступають у фазу плодоношення на 3-й, 4-й рік після садіння та забезпечують врожай при відповідній агротехніці 200-300 центнерів з гектара. Максимальний урожай плодово-ягідних культур можна одержати лише за інтенсифікації виробництва, організації виробництва на основі використання досягнень науки й передового досвіду, впровадження ресурсозберігаючих технологій при поєднанні таких агротехнічних заходів, як внесення добрив, обробіток ґрунту, догляд за насадженнями, боротьба із шкідниками та хворобами.

4. Вибір припустимих альтернатив - виявлені альтернативи треба розглянути з урахуванням обмежень (ресурсних, юридичних, соціальних, морально-етичних тощо). Вибір проводиться, як правило, за різними критеріями, кількість яких не обмежена. Перевага віддається тим критеріям, котрі забезпечують найбільшу ефективність, кращі якості рішення.

Серед критеріїв оцінки пріоритетності певних технологій формування управлінських рішень департаменту визначальну роль відіграють: ступінь насичення ринку продуктами, вплив на ефективність виробництва, можливості економії ресурсів, екологічні наслідки.

У 2011-2025 роках всіма категоріями господарств області прогнозується посадити 5149 га, в тому числі сільгоспідприємствами – 2833 га садів та в господарствах населення – 2316 гектарів.

При належному формуванні управлінських рішень департаментом в майбутньому виконання Програми дасть можливість наростити обсяги виробництва плодів та ягід у 2025 році до 70,2 тис.тонн, що забезпечить продовольчу потребу області в плодоягідній продукції.

Департамент для заохочення населення області в посадці плодово-ягідних багаторічних насаджень проводить щорічну компенсацію витрат, пов'язаних із закупівлею посадкового матеріалу в плодорозсадниках області за рахунок коштів обласного бюджету згідно із затвердженими нормативами витрат на 1 гектар, у межах яких проводиться компенсація суб'єктам господарювання у виноградарстві, садівництві і хмелярстві (наказ Міністерства аграрної політики України від 17 вересня 2010 року № 568). Виплату коштів проводять щомісяця за фактично посаджені саджанці.

Процес прийняття управлінських передбачає використання цілого ряду спеціальних процедур їх основне призначення полягає в тому, щоб створити найбільш сприятливі умови для здійснення колегіальними органами або посадовими особами вибору цілей і норм, які становитимуть основу рішення.

5. Оцінка альтернатив – можливість взяти до уваги додаткові дані, не враховані системними аналітиками. Таким чином, спільне використання інтуїції, досвіду і методів аналізу (аналіз виконується фахівцями) дає можливість найбільш повно врахувати всі аспекти розв'язуваної проблеми. Власне кажучи, результати аналізу варто розглядати як один з видів інформації при формуванні рішення.

Залежно від характеру й особливостей поставленого завдання для вибору варіантів його розв'язання можуть застосовуватися різні критерії. Найбільш поширені критерії: ймовірний ступінь досягнення бажаного результату; зменшення витрат (економічний критерій); тривалість реалізації рішення; можливі негативні наслідки.

6. Експериментальна перевірка альтернатив.

Зупиняючи свій вибір на певному варіанті рішення, суб'єкт управління не завжди може бути впевнений у тому, що його реалізація не призведе до небажаних наслідків, передбачити які було неможливо. Вихід в таких випадках може бути знайдений експериментальною перевіркою рішення.

7. На етапі визначення процедур, термінів і виконавців реалізації прийнятого рішення, саме управлінське рішення поділяється на складові компоненти, які мають конкретну часову, кількісну й адресну прив'язку.

8. Оформлення вибраного варіанта у вигляді проекту нормативного акта, котрий попередньо оцінюється на вірогідність його прийняття.

9. Погодження проекту рішення – розпорядженням облдержадміністрації від 11.02.2011 року №86 «Про проект програми збільшення площ посадки та нарощування обсягів виробництва плодів та ягід у Тернопільській області в 2011-2025 роках» схвалено проект Програми, що передбачає: письмове погодження з проектом рішення керівників підрозділів органу і прийняття проекту за основу комплектним суб'єктом управління.

10. Обговорення проекту рішення відповідно до вимог регламенту обласної ради подано проект Програми на розгляд чергової сесії.

На обговорення зазвичай подається один варіант проекту рішення (нормативного акта). Під час обговорення виникають різні пропозиції щодо його уточнення, доповнення і зміни. Якщо проект нормативного акта був підготовлений якісно, то цих уточнень і доповнень буває небагато і він досить швидко приймається. У протилежному випадку проект нормативного акта викликає багато критичних зауважень. Його прийняття, як правило, затягується. Нерідко він повертається на доопрацювання.

11. Надання юридичної сили прийнятому рішенню - на цьому етапі проект рішення перетворюється в рішення, якому надається юридична сила.

12. Інформування про прийняте рішення - з метою створення відповідних умов для подальшої організації виконання рішення суб'єкт управління повинен вжити своєчасних заходів для доведення його до виконавців.

Таким чином, стадія прийняття управлінських рішень у технологічному ланцюгу управління завершується обнародуванням прийнятого рішення або розсиланням його виконавцям і іншим зацікавленим органам, а також

інформуванням про нього населення. Від своєчасності розсилання залежить оперативність виконання рішень.

Складність і різноманітність управлінської діяльності директора департаменту полягає в тому, що в процесі своєї повсякденної роботи йому доводиться приймати 50 - 60 різновидів управлінських рішень за різними напрямками діяльності, що обумовлює необхідність знання їх сутності й змісту.

Процес виконання управлінських рішень

Третьою стадією в технологічному ланцюгу управління є виконання управлінських рішень. Про значущість управлінських рішень судять не стільки за управлінськими ідеями, які в них закладені (що також надзвичайно важливо), скільки за реальними результатами, за фактичними змінами у керованій підсистемі. Важливість цього стає ще більш очевидною, якщо врахувати, що в даний час достатньо часті випадки, коли обґрунтовані рішення залишаються без практичного втілення. Аналіз управлінської практики показує, що однією із суттєвих причин подібних фактів є відсутність раціональної технології виконання управлінських рішень.

Процес виконання управлінського рішення в кожному конкретному випадку залежить від його виду, рівня управління, складу відділів, які беруть участь у виконанні рішення, а також від того, чи це власне рішення, чи рішення вищого суб'єкта управління і т. ін.

13. На етапі з'ясування управлінського рішення керівництво департаменту та підрозділів з урахуванням джерел виникнення завдань, у межах своєї компетенції насамперед мають визначити основну ідею управлінського рішення. Для цього доцільно використати різні форми та методи тлумачення приписів рішення; вивчити інші управлінські рішення та документи, що містять приписи й рекомендації з аналогічних або суміжних питань, а також навчальні та практичні посібники, наукові коментарі, статті; у разі потреби залучити до роботи фахівців та вчених. Департаментом агропромислового розвитку облдержадміністрації спільно із Бучацьким аграрним коледжем Подільського ДАТУ 20-21 березня 2013 року було

проведено навчання з питань посадки саду, аналізу системи захисту плодоягідних культур від шкідників, хвороб та бур'янів, системи використання добрив і стимуляторів росту рослин та догляду за багаторічними плодоягідними насадженнями.

З метою застосування практичних навиків, демонстрації саду, посаженого за інтенсивними технологіями, проведено нараду-семінар на базі ФГ "Гадз" Буцацького району.

14. Планування - деталізація рішення і розробка організаційних заходів.

На практиці склалися різні форми розробки планів організаційних заходів з реалізації управлінських рішень. Це традиційні текстові плани; плани-графіки; сітьові плани; типові плани (з виконання типових рішень, котрі приймаються періодично); картотеки невідкладних заходів тощо. Керівники органів самі визначають форму плану.

15. Добір виконавців здійснюється при дотриманні таких правил:

- чітко уявляти функціональні обов'язки виконавців;
- враховувати їх індивідуальні особливості, знання та вміння;
- призначати виконавцем працівника, який має необхідну кваліфікацію, компетенцію та забезпечений належною інформацією необхідною для виконання поставленого завдання;
- основний виконавець повинен входити до складу підрозділу котрий має або виробляє основну частину інформації щодо рішення, яке реалізується.

Іноді відповідно до цілей і завдань, котрі впливають з управлінського рішення, виникає потреба уточнити, частково змінити функціональні обов'язки виконавця.

16. Ресурсне забезпечення роботи виконавців є основою для успішного виконання управлінського рішення. Розв'язання питань організаційного, правового, психологічного, інформаційного, матеріально-технічного, господарського, фінансового, медичного та інших видів забезпечення (залежно від характеру управлінського рішення) потребує від керівника органу митної служби постановки чітких конкретних завдань перед відповідними службами та

їх підрозділами. На цьому етапі керівники всіх рівнів управління мають вирішувати питання щодо створення умов, які б сприяли успішній реалізації рішення. Фінансування Програми (Додаток 9) щодо розвитку садівництва в сільськогосподарських підприємствах проводиться із спецфонду Державного бюджету згідно постанови Кабінету Міністрів України від 15.07.2005 року № 587 «Про затвердження Порядку справляння збору та використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства» [78]. Фінансування Програми розвитку садівництва в особистих селянських господарствах населення планується із обласного бюджету в розмірі 24531 тис. гривень і виконується в три етапи протягом 2011 – 2015, 2016 – 2020, 2021 - 2025 років.

17. Перелік завдань і заходів програми та результативні показники.

Подолання негативних тенденцій та забезпечення сталого розвитку галузі потребує вирішення основних завдань і заходів:

- удосконалення системи економічно-правового забезпечення галузі, узгодження її з міжнародними стандартами;
- активізація інвестиційної політики за рахунок розширення доступу виробників плодоягідної продукції до кредитних ресурсів на пільгових умовах;
- довести виконавцям заходу завдання з посадки садів та ягідників;
- розширення мережі плодородсадників;
- провести посадку високопродуктивними сортами тільки районованих вітчизняних та зарубіжних сортів;
- здійснення контролю за посадковим матеріалом, посадкою та доглядом;
- дотримання агротехнологічних вимог вирощування плодів та ягід;
- удосконалювати системи зберігання та переробки плодів і ягід.

Результатом виконання заходів Програми передбачено збільшення площ посадки садів та ягідників всіма категоріями господарств до 11,4 тис. га та нарощування обсягів виробництва до 70,2 тис. тонн. У додатках 10, 11, 12 можна спостерігати прогноз виробництва плодів та ягід в Тернопільській області.

18. Контроль виконання управлінського рішення - це перевірка-якості управлінської діяльності за допомогою зіставлення фактично досягнутих результатів цієї діяльності з тими цілями, що були поставлені в нормативних актах при вирішенні актуальних соціальних проблем, а також з рівнем рішення цих проблем. Управлінський контроль дає можливість державним службовцям не тільки виявляти відхилення, помилки і недоліки, але й запобігати їм, шукати нові резерви і можливості.

За допомогою управлінського контролю здійснюється службове спостереження за процесом виконання управлінського рішення, виявляються результати впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. Виявляючи відхилення у запланованій поведінці об'єктів управління і їх причини, контроль визначає необхідні шляхи подальшої управлінської діяльності, сприяє виробленню різних форм її оптимізації. Координацію та контроль за ходом виконання і відповідальність за взаємне інформування учасників Програми покласти на головне управління агропромислового розвитку облдержадміністрації та корпорацію «Тернопільсадвинпром».

19. Підбиття підсумків виконання рішення полягає у тому, що директор департаменту при підготовці до підбиття підсумків виконання управлінських рішень ретельно аналізує всю виконану роботу з їх реалізації, кінцеві результати цієї роботи і співставляє їх з основними цілями та завданнями, які впливають з рішень, із заходами, розробленими для їх виконання.

Рішення вважається виконаним, якщо поставлена мета досягнута повністю. На прикладі Програми можна спостерігати як виконане рішення за 2011-2013 роки (Додаток 13). Однак керівники досліджуваного органу виконавчої влади при оцінці діяльності підлеглих не повинні обмежуватися констатацією досягнення цілей, поставлених у рішенні. Треба з'ясувати, чи був процес їх досягнення найкращим; чи відповідали методи і засоби їх досягнення вимогам законності. Важливо проаналізувати допущені прорахунки і помилки, успішні дії, набутий досвід.

Можуть бути використані різні форми підбиття підсумків виконання управлінських рішень: обговорення підсумків на нарадах, засіданнях колегії, видання наказів тощо. При підбитті підсумків дуже важливо визначити кращих виконавців, яких належить заохотити, або вирішити питання щодо відповідальності тих, хто з неповажних причин не впорався з дорученими завданнями.

20. Інформування (звіти) про виконання рішення – це своєчасне інформування керівників вищих органів про реалізацію рішення, що є обов'язковою умовою ефективного управління. По суті така інформація є зворотним зв'язком, який дає можливість суб'єктові управління реалізувати управлінський вплив шляхом розробки та прийняття управлінського рішення. Вимога про подання звітів та інформування нерідко вказується в самих рішеннях вищих органів. На виконання розпорядження голови обласної державної адміністрації від 29 квітня 2011 року № 316 «Про організацію виконання програми збільшення площ посадки та нарощування обсягів виробництва плодів і ягід у Тернопільській області в 2011-2025 роках» департаментом агропромислового розвитку облдержадміністрації узагальнено інформацію районних державних адміністрацій і повідомляємо.

У 2013 році всіма категоріями господарств області було посаджено 583,4 га плодоягідних культур, в тому числі сади – 410,6 га та ягідники – 172,8 га.

На цьому закінчується технологія формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади. Управлінський процес має ітеративний характер, і в ході роботи необхідно виявляти гнучкість при виникненні нових факторів і ситуацій, внаслідок чого проводити переоцінку отриманих результатів, а іноді змінювати й ідеї, які є основою рішення.

Підбиваючи підсумок вищевикладеному, зазначимо, що управлінське рішення дуже часто містить пропозиції, які практика може не підтвердити, оскільки не існує і не може існувати ідеальних або абсолютних управлінських рішень. Достатньо обумовленими можуть вважатися такі рішення, які не відображають окремих деталей дій, але правильно фіксують їх загальну

спрямованість і переважні тенденції, залишаючи свободу дій для безпосередніх виконавців.

2.3. Оцінка ресурсного забезпечення формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади

Ресурси органів державного управління як необхідне і складне явище ще не достатньо вивчені системно як в науці державного управління, так і на практиці.

Ресурси органів виконавчої влади - це всі засоби, методи, блага, володіння якими та використання яких підвищує здатність та можливість управлінського впливу[27, с.200].

Ресурсне забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади – це не стільки задіяні, скільки потенціальні засоби для формування управлінських рішень, тобто такі, які можуть бути використані, але ще не використовуються або ж використовуються недостатньо. Ресурсами влади можуть бути наявні у розпорядженні її суб'єкта і важливі для об'єкта цінності, наприклад предмети споживання, кошти тощо, або засоби, здатні вплинути на внутрішній світ, мотиви поведінки об'єкта, - преса, радіо, телебачення, засоби мистецтва, або знаряддя, за допомогою яких можна позбавити людину тих чи інших цінностей аж до життя включно, каральні органи, зброя тощо.

Ресурси органу виконавчої влади це ті, які суб'єкт управління (носій влади) використовує для забезпечення керованості інших учасників державно-управлінських відносин (об'єктів влади та управління). Визначальними у даній групі ресурсів виступають кадрові ресурси державної влади та управління. Значення ресурсів влади розкриває теорія «соціального обміну», згідно з якою в основі влади, а отже й державного управління, лежить нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів. Той, хто не має ресурсів, отримує їх в обмін на виконання наказів і доручень їх розпорядників. А розподіл та перерозподіл соціальних ресурсів відбувається саме у процесі державного управління.

Основним джерелом формування управлінських рішень є ресурси влади, які забезпечують доступ до розподілу інших категорій ресурсів, а саме: утилітарних, примусових, нормативних.

Відповідно до основних сфер життєдіяльності суспільства виокремлюються економічні соціальні й духовно-інформаційні ресурси влади.

Специфічним демографічним - ресурсом політичної влади є сама людина. Люди виступають універсальним ресурсом влади вже тому, що створюють інші ресурси. Велике значення мають також кадровий потенціал політичної влади, який складають наділені владними повноваженнями особи.

Використання ресурсів органів виконавчої влади перетворює її з можливої на дійсну, яка може виявлятися в таких формах, як планування, керівництво, управління, контроль.

Отже, виходячи із викладеного можна зробити висновок, що ресурсне забезпечення органів виконавчої влади - сукупність можливостей (ресурсів) якими вони можуть розпоряджатися та використовувати їх для реалізації своїх повноважень, наданих Конституцією та законами України.

Виходячи з такої складової правового статусу органів виконавчої влади як компетенція можна говорити, що для реалізації своїх функцій органи виконавчої влади використовують різні ресурси, серед яких, на наш погляд, основними є: регулятивна (підзаконного нормотворення); контрольна; інституційно-установча; кадрова, бюджетно-фінансова, інформаційна тощо.

Аналізуючи ресурсне забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади хочемо відмітити основні складові ресурсного забезпечення що необхідні для формування управлінських рішень.

Розглядаючи кадрові ресурси спостерігаємо, що штатна чисельність працівників департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації на сьогодні становить 50 осіб. Отож основними елементами досліджуваної системи є: директор, перший заступник і два заступники директора та три управління, які мають у своєму складі 7 відділів на чолі з начальниками відділів, їх заступниками і головними спеціалістами. В

Модель одного з відділів досліджуваного органу виконавчої влади схематично подана на рис. 3.2.. Усі працівники відповідають кваліфікаційним вимогам та працюють згідно посадових інструкцій.

Ще одним видом кадрового забезпечення департаменту є кадровий резерв. Кадровий резерв створюється для заміщення посад державних службовців, а також для просування їх по службі згідно постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 199 затверджено Положення про формування кадрового резерву для державної служби. До кадрового резерву департаменту зараховані професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності і необхідний досвід роботи, успіхи у навчанні. Кадровий резерв є способом, що дозволяє особі за спрощеною процедурою зайняти посаду на державній службі. При цьому для осіб, які не перебувають в кадровому резерві, резерв є лише певною перевагою перед іншими особами та не позбавляє необхідності проходження конкурсу. В департаменті за 2012 рік 5 державних службовців, що вже перебували на державній службі, просунулись по службі завдяки кадровому резерву. Саме по собі перебування в резерві є має накладати на особу певну відповідальність. Адже для такого перебування особа повинна написати план перебування в резерві, виконувати його та звітувати про це. За даними Національного агентства України з питань державної служби, у 2011 році потенціал кадрового резерву був недостатньо задіяним: Із 125 призначених на посади, лише 1 особа була призначена з кадрового резерву. Із 169 осіб, призначених на керівні посади місцевих державних адміністрацій, з кадрового резерву в 2011 році було призначено 49 осіб (29 % від загальної кількості призначених). До кадрового резерву на 2012 рік на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9 % менше у порівнянні з минулим роком, у тому числі на посади голів обласних адміністрацій включено 63 особи (4,5 % від загальної кількості резервістів). За віковим показником у складі кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 рік, найчисельнішою залишається група від

41 до 50 років - 577 осіб, що становить 40,8 % від загальної кількості (у 2011 році - 665 осіб, що становило 43,2 %). Сталою залишається кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву у віці до 30 років - 37 осіб, що становить 2,6 % від загальної кількості (у 2011 році - 32 особи або 2,1 %). Водночас чисельність групи віком від 56 до 60 років збільшилася і складає 126 осіб, що становить 8,9 % (у 2011 році - 76 осіб або 4,9 %).

Згідно форми №9-ДС «Звіт про кількісний та якісний склад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади керівників та спеціалістів» можна проаналізувати в досліджуваному органі виконавчої влади склад державних службовців за категоріями посад, освітою, стажем державної служби, віком, статтю, кількістю прийнятих на державну службу, в тому числі на конкурсній основі, шляхом стажування, за кількістю вибулих та тих, що підвищили кваліфікацію. На рис. 2.4. подано аналіз державних службовців департаменту за статтю, при розгляді якого спостерігаємо тенденцію до зниження числа чоловіків, а збільшення кількості жінок.

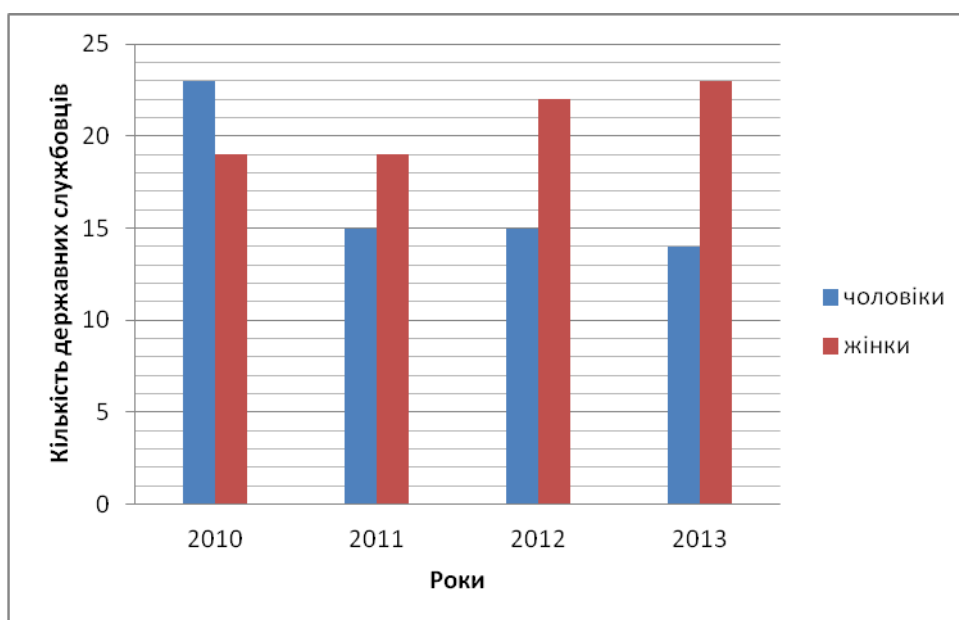


Рис. 2.4.. Аналіз державних службовців департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації за статтю¹

¹Примітка: складено автором самостійно

На рис. 2.5. зображено аналіз державних службовців департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації по віковій категорії. Згідно вікової категорії державних службовців в даний час спостерігається збільшення кількості молодих працівників з низьким досвідом роботи в даній сфері.

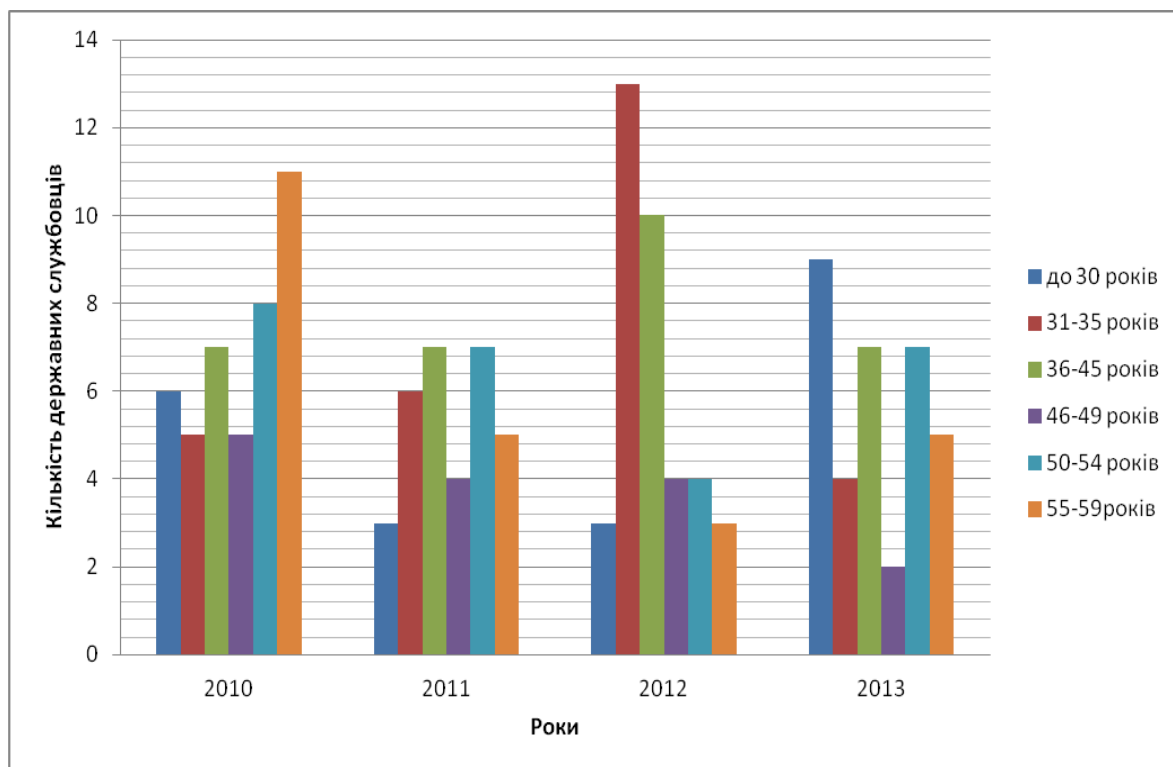


Рис. 2.5. Аналіз державних службовців департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації по віковій категорії¹

¹Примітка: складено автором самостійно

Спостерігається тенденція збільшення вакантних місць і це призвело до зростання обсягів функціональних обов'язків державних службовців департаменту при неврегульованості матеріально-економічних стимулів заохочення до праці, що безперечно негативно позначається на якості формування управлінських рішень.

Важливою проблемою ресурсного забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади є матеріальне і фінансове забезпечення. Для забезпечення діяльності органів виконавчої влади за ними на праві оперативного управління закріплюється майно, що є державною власністю: будівлі, споруди,

приміщення, автомобілі, меблі, інше обладнання і устаткування, телефони, оргтехніка тощо. З метою економії коштів державного бюджету, максимального скорочення бюджетних витрат на будівництво та утримання відповідних об'єктів, посилення боротьби з надмірностями в користуванні державним майном Президентом України і Кабінетом Міністрів України передбачено низку організаційно-правових заходів. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів від 26 грудня 2011 р. № 1399 «Про встановлення ліміту легкових автомобілів, що обслуговують органи виконавчої влади» [73] затверджено ліміти легкових автомобілів, що обслуговують державні органи, Так і в департаменті проведена реалізація через аукціон автомобілів ГАЗ-31110 та ВАЗ 21070 згідно наказу від 05.03.2012 року №17-агп «Про реалізацію легкових автомобілів». Досліджуваний орган виконавчої влади здійснює витрати на придбання легкових автомобілів, придбання і утримання мобільних телефонів тільки з дозволу Міністерства фінансів України.

Аналіз вказаних документів свідчить про наявність законодавчих заборон щодо зловживань матеріальними ресурсами та карності за порушення вказаних заборон. Окрім того, дуже обмежуються реальні потреби органів влади. Так, наприклад, на сьогодні постанова про ліміти доводить до департаменту по 1-2 автомобілі на апарат. До складу керівництва департаменту входить директор, перший заступник та два заступники). За характером їх діяльності часто потреба для роботи залишених двох авто замало. Не вживаючи абсолютних заходів до скорочення посад заступників (при наявності посад начальників управління та начальників відділів), йде обмеження щодо ресурсного забезпечення яке необхідне для виконання посадових обов'язків.

Слід сказати про фінансові ресурси досліджуваного органу виконавчої влади за загальним правилом фінансування здійснюється за рахунок державного бюджету і фактично складається з двох основних напрямків: фінансування на утримання власне органу, фінансування на виплату заробітної плати працівників (в т.ч. державних службовців), що працюють в досліджуваному органі. Місячний фонд заробітної плати працівників

департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації в 2013 році становив 66925 гривень. Департамент утримується за рахунок коштів Державного бюджету України. Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників і видатки на утримання департаменту, в межах виділених асигнувань, визначає голова Тернопільської обласної державної адміністрації.

Кошторис доходів і видатків, штатний розпис департаменту затверджує голова обласної державної адміністрації, після попередньої їх експертизи департаментом фінансів Тернопільської обласної державної адміністрації

Негативно позначилось на функціонуванні досліджуваного департаменту скорочення видатків як на утримання органу влади, так і на заробітну плату. Так в даний час в досліджуваному органі державним службовцям оплачуються лише гарантовані державою виплати (оклад, доплати за ранг та вислугу років) щодо надбавок за високі досягнення у праці та/або виконання особливо важливої роботи, не говорячи вже про щомісячні премії, які, до речі, теж є складовою оплати праці державного службовця. Частими є ситуації, коли внаслідок зростання мінімальної заробітної плати досліджуваний орган влади не може виплатити навіть грошову індексацію втраченого заробітку.

Виправити вказану ситуацію могло б реальне скорочення працівників, яке слід забезпечувати, на наш погляд, виходячи з дійсних функцій органу влади, а також визначення гарантованих складників у зарплаті в більшому процентному співвідношенні до можливих.

Важливим аспектом ресурсного забезпечення досліджуваного органу влади є інформаційні ресурси. Необхідність таких ресурсів обумовлена цілим рядом законодавчих актів, що регламентують діяльність органів влади. Згідно законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» проводиться оприлюднення проектів окремих документів органу на стендах, сайтах, у засобах масової інформації. Більше того, таке не оприлюднення є законодавчою

підставою для скасування документу, що тягне юридичні наслідки, як незаконного. Конституція України та профільні закони до кожного з органів влади ставлять таку вимогу як офіційне оприлюднення їх нормативно-правових актів, що теж здійснюється завдяки інформаційним ресурсам відповідних органів[11,с.171; 29,с.106].

Інформаційне забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади – це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів та технологій, що забезпечує ефективність формування управлінських рішень. У практичній діяльності –це відомості, дані, оформлені таким чином, щоб забезпечувати зручність формування управлінських рішень в області своєї цільової діяльності з основною вимогою своєчасності і повноти інформації. Адже навіть сьогодні справедливе твердження норвезьких учених К’єлла А. Нордстрема та Йонаса Ріддерстрале: "проблема більшості організацій – не в тому, що вони мало знають, а в тому, що вони не знають, що саме вони знають. Знання розкидані по всій організації, і нікому не відомо, скільки їх, як і куди вони переміщуються, де вони зберігаються і який насправді інтелектуальний потенціал компанії" [21,с.237].

Крім власних потоків інформаційних ресурсів, департамент опрацьовує інформацію, що надходить до неї від центральних та місцевих органів влади. Структурна схема зовнішніх потоків інформаційних ресурсів департаменту агропромислового розвитку облдержадміністрації зображена на рис. 2.6,

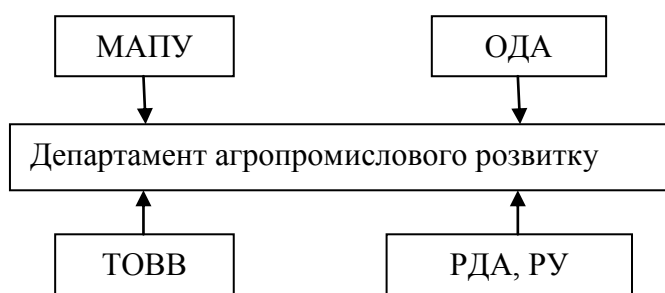


Рис. 2.6. Структурна схема зовнішніх потоків інформаційних ресурсів досліджуваного органу виконавчої влади¹

¹Примітка. Розроблено автором самостійно.

де МАПУ – міністерство аграрної політики та продовольства; ОДА – обласна державна адміністрація, в тому числі доручення облдержадміністрації по постановах, розпорядженнях Кабінету Міністрів України; ТОВВ – обласні управління, територіальні органи виконавчої влади; РДА, РУ – райдержадміністрації, районні управління, установи. Після аналізу даних про потоки інформаційних ресурсів департаменту агропромислового розвитку тернопільської облдержадміністрації за 2010-2013 рр. маємо інформацію, наведену на рис.2.7., із якого видно, що відношення вхідних потоків інформаційних ресурсів до вихідних має максимальне значення між досліджуваним органом влади та міністерством аграрної політики та продовольства на державному рівні, а також між облдержадміністрацією, райдержадміністраціями, районними управліннями агропромислового розвитку на обласному рівні. Даний аналіз розроблений на основі кварталних довідок на колегію департаменту агропромислового розвитку облдержадміністрації.

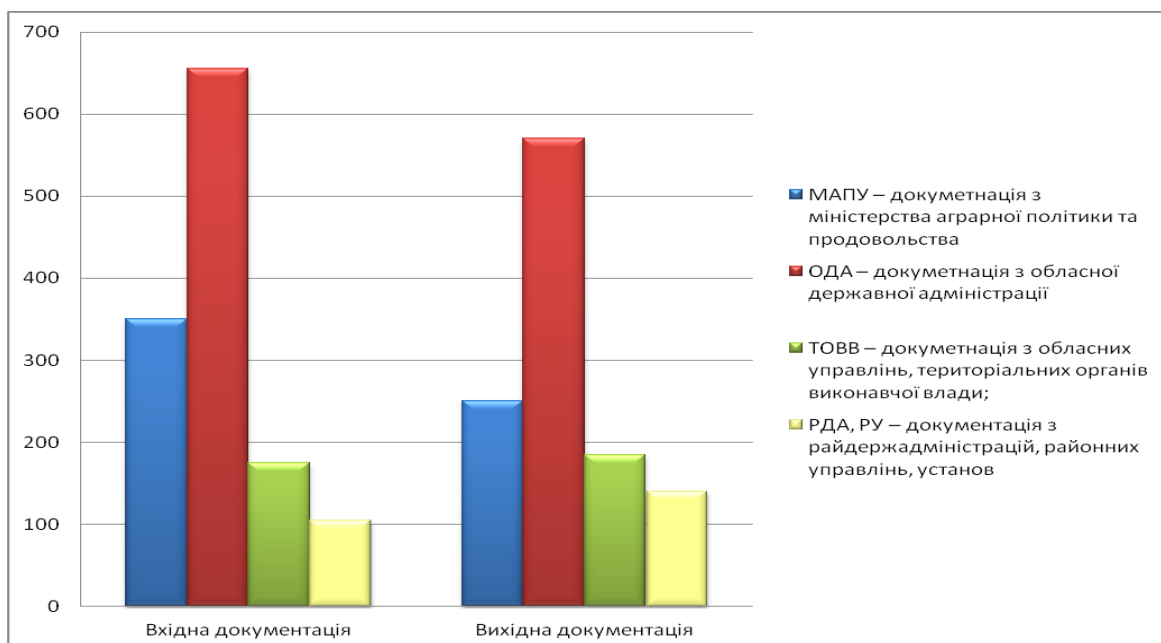


Рис. 2.7. Структурна схема зовнішніх потоків інформаційних ресурсів департаменту агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації за 2013 рік¹

¹ Примітка: складено автором самостійно

Це свідчить про значно більший потік документів суб'єкта управління до об'єкта на вертикалі управління міністерство аграрної політики та продовольства - обласна державна адміністрація – департамент - районна державна адміністрація.

Аналізуючи ресурсне забезпечення департаменту доцільно виділити сильні та слабкі сторони організації, що характеризують її внутрішнє середовище. Дані SWOT-аналізу наведені в табл.2.1.

Таблиця 2.1.

**SWOT-аналіз сильних та слабких сторін ресурсного забезпечення
департаменту агропромислового розвитку
Тернопільської обласної державної адміністрації¹**

Сильні сторони	Бали	Слабкі сторони	Бали
• Розвинена система управління кадровими ресурсами;	3	• Низька оплата праці;	-3
• Високий рівень професійної компетентності керівників;	3	• Плинність кадрів;	-3
• Розвинута мережа;	2	• Надостатня кількість кваліфікованих працівників в районних управліннях;	-2
• Науково-методичне забезпечення;	2	• Перевантаження напрямками;	-1
• Співпраця з іншими департаментами;	3	• Дублювання функцій або їх підміна;	-1
• Позитивний імідж на рівні регіону;	3	• Декларативний рівень державних програм, низький рівень їх фінансування;	-3
• Кількість держслужбовців;	3	• Підвищення кваліфікації державних службовців;	-2
• Інноваційні методики, напрацювання;	2	• Наявність вакантних посад	-2
• Мотивація працівників;	2		
Σ	23	Σ	17

¹Примітка. Розроблено автором самостійно.

З SWOT-аналізу видно, що в досліджуваному органі виконавчої влади недостатньо фінансуються заходи в сфері управління кадровими ресурсами, спрямовані на професійний розвиток, підвищення рівня професійної

компетентності своїх працівників, але досліджуваний орган має вигідне місцезосташування, а, отже, можливість залучення більшого числа кандидатів на вакантні посади і відповідно відбір кращих з них, то під час розробки стратегії управління кадровими ресурсами директор департаменту має передбачити підвищення кваліфікації держслужбовців, та інші заходи з професійного розвитку працівників.

Ресурсне забезпечення формування управлінських рішень за важливістю нарівні з визначенням цілей органу влади. Без відповідних ресурсів жодне управлінське рішення неможливо реалізувати. Отже, систему ресурсного забезпечення досліджуваного органу влади необхідно постійно вдосконалювати, вчасно налагоджувати суперечності між кадровими ресурсами, прагнути доцільного і раціонального використання інформаційних ресурсів.

РОЗДІЛ III
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ
РІШЕНЬ В ДЕПАРТАМЕНТІ АГРОПРОМИСЛОВОГО РОЗВИТКУ
ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.

Сьогодні Україна у процесі поступової інтеграції до правового простору Європейського Союзу поступово реформує систему державно-управлінських відносин. Адміністративна реформа як один із напрямів Президентської Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» спрямована на підвищення ефективності діяльності державних органів та гарантування професійності та відповідальності державної служби, зокрема це стосується і удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.

Загальне керівництво формування управлінських рішень передбачає, що цей процес знаходиться в руках директора, як одного лінійного (загального) керівника, який в свою чергу підпорядкований вищестоячому керівництву обласної державної адміністрації та міністерству аграрної політики та продовольства. Директор несе персональну відповідальність за свою роботу, маючи право розпоряджатися матеріальними і трудовими ресурсами, необхідними для досягнення намічених результатів. Тут права і відповідальність повинні бути рівними.

Правила формування рішень, або нормативи, розробляються і затверджуються в досліджуваному органі влади. Плани формування рішень є засобом координації діяльності різних підрозділів при формуванні управлінських рішень [66, с.37]. В планах визначаються необхідні ресурси для досягнення поставлених цілей, що охоплюють організаційно-виробничу діяльність відділів. Начальники відділів департаменту по кожному відхиленню інформують керівництво департаменту.

Формування двосторонніх рішень керівниками одного рівня (заступниками директора чи начальниками відділів) на основі індивідуальної взаємодії здійснюється без згоди з вищим керівництвом. В цьому випадку реалізується горизонтальна координація в формуванні управлінських рішень. Для здійснення координації визначаються спеціальні особи. Координатор - керівник має право обговорювати проекти управлінських рішень, але не має адміністративної влади, яку мають лінійні керівники.

Цільові групи діють на основі групової взаємодії і приймають управлінські рішення по конкретним питанням сумісної діяльності. Наприклад, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2011 р. № 1237-р «Про затвердження плану заходів на 2012 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» спостерігаємо взаємне формування управлінських рішень відділу економічного розвитку та прогнозування АПК, відділу рослинництва, садівництва, виноградарства та ягідництва, відділу харчової та переробної промисловості [77]. Цільові групи працюють на тимчасовій або постійній основах, а керівник групи наділяється правами приймати управлінські рішення без погодження з вищим керівництвом.

Реальна технологія формування управлінських рішень органу виконавчої влади спирається на принцип єдності функцій, організаційних структур і технологій. Цей принцип означає, «що технологія управлінської діяльності має враховувати організаційне забезпечення, яка існує в департаменті (розподіл функцій та повноважень за рівнями управління), нормативно-правову регламентацію дій суб'єкта управління, спиратися на існуюче технічне та інформаційне забезпечення формування управлінських рішень тощо» [71, с.13].

Дослідники (зокрема Бакуменко В, Балабанюк Ж.М.), вивчаючи основні причини, які викликають необхідність підготовки нових управлінських рішень, зазвичай відзначають п'ять причин, частка кожної з них у загальній кількості управлінських рішень дорівнює [7, с.74; 9, с. 44]:

- 1) неполадки (проблеми) в керованій підсистемі - 27%,
- 2) вказівки вищих органів влади - 24%,
- 3) закінчення терміну дії попереднього рішення - 17%,
- 4) необхідність коригування раніше прийнятого рішення - 15%,
- 5) новий стан керованої підсистеми - 14 %.

Таким чином, безпосередніми причинами, що спонукають здійснювати вдосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органах виконавчої влади, є ті чи інші соціальні (у тому числі й управлінські) проблеми. Вони пов'язані насамперед з різними відхиленнями фактичного стану керованої підсистеми від запрограмованого, а також з усякого роду порушеннями в процесі формування управлінських рішень в цілому. При цьому, якщо відхилення і порушення не випадкові (епізодичні), а часті та стійкі, то вони можуть розглядатися як свідчення недосконалості самого організаційного забезпечення системи [50, с.405].

Результати оцінки організаційного забезпечення формування управлінських рішень департаментом свідчать про значно більшу цінність інтелектуальних фондів органу виконавчої влади порівняно з його матеріальними чи фінансовими ресурсами. Однак, в жодному разі не потрібно нівелювати вплив ресурсного забезпечення на остаточний результат удосконалення організаційного забезпечення.

Загалом, організаційне забезпечення формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади визначає можливості департаменту «до інтеграції, створення і реконфігурації внутрішніх і зовнішніх компетенцій у відповідь на динамічні зміни суспільства в цілому» [84, с.87]. Мова йде про контроль над формуванням управлінських рішень, які відбуваються на всіх організаційних рівнях департаменту.

Основними системними проблемами, що ускладнюють використання потенціалу регіонального розвитку у контексті удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень департаменту є:

1. Недосконале інституційне забезпечення регіонального розвитку, зумовлено наявністю багатьох суперечностей у діючому законодавстві, заплутаністю та бюрократизацією нормативно-правового регулювання взаємовідносин між центром і регіонами, органами державної влади і місцевого самоврядування, владою і бізнесом. Це веде до високого рівня суб'єктивізму при організаційному забезпеченні формування управлінських рішень, збереження напруженості у відносинах між обласними і районними державними адміністраціями, з одного боку, та місцевими радами з іншого, до посилення політичної конфронтації у межах окремих регіонів та проектування відповідних стереотипів управлінської взаємодії на міжрегіональне співробітництво. Прогалини в інституційному забезпеченні призводять до поширення на регіональному рівні таких негативних явищ, як тіньова економіка, корупція та зловживання владою, що, у свою чергу, знижує ефективність використання природно-ресурсного та інтелектуально-кадрового потенціалу регіонів, так зокрема і в департаменті, призводить до нівелювання системи моральних цінностей, погіршення якості а не удосконалення трудових ресурсів. В Україні у сфері удосконалення організаційного забезпечення діє ціла низка законів, які в тій чи іншій мірі регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики: № 2404-VI від 1 липня 2010 року «Про державно-приватне партнерство»; № 2856-IV від 08.09.2005 р. «Про стимулювання розвитку регіонів»; №1621-IV від 18.03.2004 р. «Про державні цільові програми»; №1602-III від 23.03.2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», Програма економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»,. Проте, незважаючи на досить широкий перелік законів, система законодавчого удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень органами виконавчої влади відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена. Чинні на сьогодні закони ухвалювались в різний час, на основі

різних концепцій та орієнтувались на вирішення локальних завдань, тому не є взаємодоповнюючими та гармонізованими.

2. Високий рівень централізації бюджетних ресурсів, що призводить до фактичної неспроможності органів виконавчої влади ефективно вирішувати покладені на них завдання.

Майже 90 % адміністративно-територіальних одиниць України є дотаційними, оскільки бюджетних ресурсів, що залишаються в їхньому розпорядженні, не вистачає для покриття всіх необхідних витрат; також це не забезпечує належної мотивації для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів на основі залучення інвестиційних ресурсів, розвитку потенціалу регіональних економік і підвищення якості людського капіталу. Крім того, діючий механізм надання окремих субвенцій (субвенція з Державного бюджету України місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів, субвенція на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я та інші) не забезпечує своєчасного перерахування обґрунтованого визначення потреби в коштах.

3. Відсутність дієвої системи моніторингу виконання стратегій регіонального розвитку. Зокрема, Стратегії розвитку більшості областей залишаються значною мірою не узгодженими з Державною стратегією регіонального розвитку України, а також зі Стратегіями розвитку сусідніх областей, включаючи сусідні регіони закордонних держав (для прикордонних областей України). Проблема ускладнюється відсутністю системи дієвого моніторингу виконання регіональних стратегій на обласному та районному рівнях, що тягне за собою декларативність цих Стратегій та низький рівень виконання стратегічних завдань, передбачених у них [5, с.44].

4. Недостатня розвиненість системи організаційного забезпечення регіонального розвитку. У більшості регіонів України інститути громадянського суспільства не чинять суттєвого впливу на розвиток

організаційно-управлінського забезпечення функціонування регіональних економічних комплексів. Насамперед, це стосується діяльності агенцій регіонального розвитку, торговельно-промислових палат, регіональних бізнес-асоціацій. Крім того, вчені відзначають, що на сьогодні зменшилися можливості громадських організацій впливати на формування управлінських рішень органів виконавчої влади в Україні [22, с.145]. Основними проблемами на шляху відносин недержавних організацій із органами виконавчої влади експерти вважають: «небажання влади співпрацювати, упереджене ставлення до громадських організацій, а також пасивність і байдужість населення, відсутність авторитету недержавних організацій у суспільстві та їхнє невміння працювати із ЗМІ, формувати громадську думку» [18, с.86, 20, с.154].

5. Недосконала система підготовки управлінських кадрових ресурсів для органів виконавчої влади, що суттєво знижує рівень організаційного забезпечення формування управлінських рішень органів виконавчої влади. Відсутні помітні зрушення у забезпеченні органів виконавчої влади якісними та сучасними навчально-освітніми послугами. Вищі навчальні заклади не здатні готувати кваліфікованих працівників, які ефективно б працювали у сфері державної служби.

Удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень департаментом необхідно проводити за напрямками, що наведені на рис.3.1.

Виходячи з цього, необхідними завданнями державної регіональної політики у напрямку вдосконалення та розвитку організаційного забезпечення формування управлінських рішень органів виконавчої влади регіону є:

1. Внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно «спрощення системи міжбюджетних трансфертів на основі заміщення спеціальних трансфертів загальними (тобто не обумовленими конкретною метою); скорочення частки бюджетних вилучень з місцевих бюджетів і запровадження двоканальної системи наповнення бюджетів (окремо – державного, окремо – місцевих)» [58, с.117].



Рис. 3.1 Основні напрями удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади¹

¹ Примітка: розроблено за матеріалами Ортинського В.Л. [63, с.25]

Системі фінансування досліджуваного органу виконавчої влади притаманні суттєві недоліки, які повторюються з року в рік. Щороку при прийнятті державного бюджету влади не виконуються вимоги Конституції України та

законодавства щодо забезпечення достатнього та належного фінансування. При цьому, з одного боку, законодавча влада приймає акти про боротьбу з корупцією, забороняючи використовувати для потреб департаменту позабюджетні кошти та матеріально-технічні засоби, а з іншого, виділяючи разом із виконавчою владою мізерні суми на виконання покладених на органи виконавчої влади завдань, штовхає держслужбовців на ту ж саму корупцію.

2. Удосконалення системи підготовки кадрів для роботи в органах державної влади шляхом внесення змін до освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вітчизняних ВНЗ за напрямками підготовки «Державне управління», «Економіка і підприємництво» та «Менеджмент і адміністрування», доповнення переліку відповідних навчальних предметів курсами: «Управління міждержавним співробітництвом», «Менеджмент в органах виконавчої влади», «Економіка територіальних громад», а також запровадження відповідних спеціалізацій для випускників за вказаними напрямками підготовки. Підвищення ефективності роботи вітчизняних навчально-освітніх закладів з підготовки кадрів для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі запровадження європейських програм і стандартів підготовки фахівців відповідних спеціальностей, підвищення самостійності закладів освіти при виборі та формуванні навчальних програм, залучення до викладання фахівців, які працюють в органах державного управління та місцевого самоврядування, проведення обмінів викладачами і студентами із закордонними закладами освіти управлінського та економічного профілю тощо.

В даний час розвитку України оптимальним підходом до розв'язання проблеми удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органах виконавчої влади є проведення політичної та адміністративної реформ. Оскільки успіхи впровадження даних реформ дещо залежать від ефективності конкретних управлінських рішень, необхідне підвищення якості даних управлінських рішень органу виконавчої влади. Аналізуючи виділяємо основні фактори впливу на організаційне забезпечення

формування управлінських рішень: «визначення пріоритетів цілей і параметрів об'єкта управління та врахування (прогнозування) його поведінки у часі за умови реально очікуваних політичних, економічних та соціальних чинників впливу; створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування забезпечення якості здійснення управлінських функцій; чіткість постановки завдань; вибір методу формування управлінських рішень; наявність та ефективність механізмів реалізації рішень; забезпечення високої якості параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління; достатність, достовірність і релевантність інформації, необхідної для прийняття рішень; організація самодостатньої системи контролю» [8, с.84]. Нехтування одним з наведених факторів впливу може привести до марнування зусиль і даремно витраченого часу на удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органах виконавчої влади.

Національним агентством України з питань державної служби розроблено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року, метою якої є реалізація державної політики щодо управління потенціалом державних службовців, модернізації інструментів, процедур та стандартів формування управлінських рішень органами виконавчої влади.

Одним із основних напрямів змін стане застосування комплексного підходу до удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень в органах влади. Такий підхід покладено в основу державної політики Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії і передбачає врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дають змогу реалізувати професійний потенціал на практиці.

В Державній цільовій програмі враховано рекомендації експертів проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні», розроблену Канадським бюро міжнародної освіти щодо системи

організаційного забезпечення формування управлінських рішень на державній службі.

Одним з перших етапів якої є впровадження механізму, стандартів та процедури управління кадровими ресурсами (проведення заходів щодо нормативно-правового забезпечення застосування професійної компетентності посад державних службовців, які повинні орієнтуватися на цілі органу виконавчої влади і враховувати складність, рівень відповідальності та пропорційний обсяг зусиль, необхідних для формування управлінських рішень. Це дозволить професійно розставити службовців згідно їх компетентності. За цією методикою можливо чітко розподілити рівень відповідальності за кожною посадою, обсягу повноважень і посадових обов'язків, а також оцінювання результатів формування управлінських рішень. Розроблена у рамках Державної цільової програми, базуватиметься на досвіді реформи державної служби у Польщі. Будуть розроблені критерії для визначення мінімальних вимог до рівня професійної компетентності державного службовця на конкретній посаді, які забезпечать ефективне виконання посадових обов'язків.

Це стане поштовхом для створення організаційно-правової моделі здійснення самоосвіти, яка є одним із видів підвищення кваліфікації державних службовців, водночас на сьогодні не має достатньої нормативної бази та механізму її реалізації [82,с.200].

Також будуть розроблені 16 модулів з найбільш актуальних питань організаційного забезпечення формування управлінських рішень державними службовцями, серед яких запобігання та протидія корупції, управління кадровими ресурсами, взаємодія з громадськістю тощо.

Сплановано щорічно проводити вибірковий аналіз профілів професійної компетентності державних службовців органу виконавчої влади, їх взаємозв'язок з посадовими інструкціями та положеннями про структурні підрозділи досліджуваного органу виконавчої влади.

З урахуванням перелічених методик будуть запроваджені інші новації:

- визначення у посадових інструкціях критеріїв результативності виконання посадових обов'язків — з 2015 року;
- розроблення та затвердження органами державної влади індивідуальних планів професійного розвитку державних службовців — з 2015 року;
- визначення потреби в персоналі органу виконавчої влади з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби — з 2015 року.

За результативністю виконання посадових обов'язків можна буде оцінити організаційне забезпечення формування управлінських рішень державними службовцями департаменту, на прикладі оцінювання у Чехії та Словаччині за методикою Л. Сватушко.

Розроблення індивідуальних планів професійного розвитку державних службовців департаменту подолає існуючий негативний бар'єр, коли наявні або отримані під час підвищення кваліфікації знання майже не використовуються при формування управлінських рішень службовцями, не впливають на просування по державній службі. Таким чином, основний зміст планування кар'єрного розвитку державного службовця полягає в тому, щоб усе цінне, чим він володіє та може володіти як фахівець, ефективно використовувалося і для удосконалення організаційного забезпечення формування управлінських рішень державними службовцями департаменту і для задоволення інтересів особистості [44, с.117].

З 2015 року при реалізації Державної цільової програми планується оцінювання морально-психологічного стану державних службовців, його впливу на ефективність організаційного забезпечення формування управлінських рішень держслужбовцями та визначення морально-психологічних якостей, необхідних посадовим особам для результативного формування управлінських рішень в органі виконавчої влади [45, с.146]. Це один із головних компонентів потенціалу управління, сформованість якого

забезпечує ефективність формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади, підвищує довіру громадян до виконання державних управлінських рішень.

Для реалізації цього завдання буде розроблено відповідну методiku оцінювання (психолого-діагностичні тестування), вимоги до особистих і морально-психологічних якостей, які безпосередньо впливають на ділові та професійні якості державних службовців органів виконавчої влади.

Отже, забезпечення досліджуваного органу виконавчої влади висококваліфікованими кадрами з урахуванням вимог до рівня професійної компетентності державних службовців на кожній посаді; оптимізації чисельності державних службовців з урахуванням віку, категорії, спеціальності, формування організаційної культури в органах виконавчої влади, забезпечення ефективності витрат, пов'язаних з оплатою праці, заохоченням і забезпеченням соціальних гарантій державних службовців, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та забезпечення їх професійного розвитку, зокрема організації стажування підкріплене заходами, спрямованими на інформаційно-технічне та навчально-методичне забезпечення формування управлінських рішень органів державної влади дозволить ефективно удосконалити організаційне забезпечення формування управлінських рішень органу виконавчої влади.

3.2. Впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в органах виконавчої влади

Запровадження інноваційних технологій є організаційним, технологічним і економічним процесом залучення нових ідей у управління, створення нових видів продукції та послуг, поліпшення їх якості, започаткування нових технологій формування управлінських рішень в органі виконавчої влади [85, с.134]. Впровадження інноваційних технологій прийняття управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади стосуються розробки нових напрямів діяльності і формування управлінських

рішень для вирішення проблем в сфері управління, реорганізації структури управління для забезпечення ефективності нововведень.

В управлінні досліджуваного органу виконавчої влади застосовуються процесні інновації, які передбачають впровадження новітніх технологій формування та контролю реалізації управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку держави та її території, зокрема Тернопільської області, взаємодії влади і громадян, державно-приватного партнерства, а основне, забезпечення соціальної та економічної ефективності розвитку регіону. Залежно від критерію інноваційні технології можуть бути стратегічними чи локальними, радикальними чи покращуючими, ресурсними чи забезпечуючими, модифікаційними чи базовими. За трактуванням к.ф.-м.н. Клименка І.В. «успіх впровадження інновацій в сферу державного управління залежить від вироблення та здійснення напрямів державної, інформаційної політики щодо визначених та прийнятих стратегій розвитку держави, органів державної влади та місцевого самоврядування, компетенцій державних службовців, громадян» [39, с.75]. Так, в Доповіді Комітету експертів з державного управління при ООН для підвищення ефективності формування управлінських рішень розглядають «потребу підтримки впровадження нововведень в державному управлінні для формування якісного управління, підзвітної державно-управлінської діяльності на національному та міжнародному рівнях, які забезпечують виконання завдань Декларації тисячоліття» [26].

Інноваційний процес в департаменті визначаємо як створення й поширення вироблених органом виконавчої влади якісно нових адміністративних і управлінських послуг, технологій та формування сучасної системи формування управлінських рішень шляхом реалізації інноваційних елементів у окремих ділянках роботи департаменту.

Запровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в департаменті включає такі етапи:

— етап інноваційних досліджень - здійснюється обстеження департаменту з метою визначення показників для запровадження інновацій;

виділення факторів, що здійснюють як сприяючий вплив, так і стримуючий на здійснення інноваційної діяльності департаменту;

— етап підготовки працівників департаменту до інноваційної діяльності, а також розробки заходів морального і матеріального стимулювання державних службовців, що здійснюють нововведення;

— етап формування робочої групи з розробки проекту інноваційних технологій. До складу робочої групи повинні увійти талановиті фахівці, здатні творити, з розвинутим почуттям новизни, та державні службовці, які використовуватимуть інновації у своїй діяльності;

— етап розробки концепції інноваційної технології формування управлінських рішень, що розпочинається з формування основної ідеї (пропозиції з обов'язковою вказівкою, яке нововведення, для кого, на яких умовах) інновації. Далі інноваційна технологія оформляється у вигляді завдання на розробку інноваційного проекту.

— етап створення системи планування і контролю. Від напрямів завдання на впровадження інновацій, розробляється план заходів із розробки і реалізації інноваційних технологій, а також з контролю за його виконанням;

— етап розробки цільової програми інновації. Відповідно до плану заходів щодо нововведень формується "дерево" цілей, яке забезпечує поділ цілі на конкретні завдання. Для досягнення кожного проміжного завдання визначаються керівники, строки і необхідні ресурси;

— етап формування зв'язків зі споживачами інновацій. Постійними формами взаємодії зі споживачем є опитування, анкетування, моніторинг, обговорення;

— етап розробки інноваційного проекту. Основою якої є завдання, план заходів, цільова програма, фінансова та організаційна частина. Всі показники мають бути якомога ширше подані у кількісній формі і підлягати періодичному контролю;

— етап адаптації інноваційного проекту. Перш ніж приступити до повномасштабного впровадження інноваційних технологій в департаменті,

необхідно його остаточно адаптувати до реальних умов, що складаються у внутрішньому і зовнішньому середовищі досліджуваного органу влади на початок реалізації;

- етап реалізації інновацій - запровадження нововведення в діяльність департаменту. Особлива увага має надаватись висвітленню інформації на сайт департаменту та зв'язкам з громадськістю;

- етап аналізу результатів проекту за показниками ефективності функціонування досліджуваного органу влади. Аналіз передбачає порівняння досягнутих у процесі впровадження інноваційних технологій значень показників з їх проектними величинами[33, с.307]. При цьому потрібно зосереджуватись на маркетингових дослідженнях зміни ринкової ситуації в результаті впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень департаментом. Результати аналізу є основою для корегування процесу реалізації нововведень шляхом прийняття і реалізації відповідних економічних і організаційних управлінських рішень.

У сучасних умовах у процесі інновацій при формуванні управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади виокремились такі завдання:

- орієнтація на підвищення іміджу департаменту;
- прагнення керівників залучити додаткові фінансові ресурси для розвитку досліджуваного органу виконавчої влади шляхом впровадження інновацій;
- створення органами виконавчої влади спільних інноваційних центрів;
- мотивація участі державних службовців у здійсненні інноваційної діяльності;
- створення творчих робочих груп, які були б основою розробки і впровадження нововведень в департаменті;
- формування інноваційної культури відкритої до комунікацій у внутрішньому і зовнішньому середовищі департаменту, що готовий до змін.

Для ефективного функціонування введених інновацій формування управлінських рішень в департаменті необхідно створити сприятливі умови, сформувати інноваційний клімат. Готовність департаменту до впровадження інноваційних технологій визначається їх інноваційним потенціалом. Інноваційний потенціал досліджуваного органу виконавчої влади за трактуванням проф. Мельник А.Ф. - «це рівень його спроможності здійснити зміни і виконати завдання, що забезпечують досягнення поставленої інноваційної мети, реалізацію інноваційної стратегії» [51, с.481]. Інноваційний потенціал органу виконавчої влади охоплює певні складові, що показані в таблиці 3.2.1.

Діагностика інноваційного потенціалу досліджуваного органу виконавчої влади є основною базою для формування управлінських рішень керівництвом щодо впровадження інноваційних процесів.

В основі впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в органах виконавчої влади лежить тип інновації, яку передбачається запроваджувати та завдання, на виконання яких вона зорієнтована. Так, часткові локальні інноваційні технології орієнтуються на обслуговування поточних короткострокових цілей досліджуваного органу виконавчої влади. Тоді нововведення забезпечують покращення окремих аспектів діяльності департаменту у відповідь на вимоги зовнішнього середовища, і виступають об'єктом функціонального управління. Функціональне управління покликане підтримувати та стабілізувати умови діяльності досліджуваного органу виконавчої влади і проведення локальних інновацій. Для цього до інноваційного пошуку залучаються всі державні службовці досліджуваного органу влади, з тим, щоб оцінити можливості підвищення ефективності функціонування департаменту шляхом покращення організації власної роботи. Наприклад, це проведення функціонального аналізу в департаменті і вироблення за його результатами рекомендацій щодо удосконалення організаційної структури органу виконавчої влади.

Таблиця 3.2.1.

Інноваційний потенціал державного органу виконавчої влади¹

Організаційні підсистеми	Інноваційний потенціал	
	Низький (наявний)	Високий (перспективи)
Орієнтація діяльності	Необхідність надання громадських управлінських послуг; розробка управлінських рішень відповідно до принципу вимушеної раціональності; результативність управлінських рішень	Сприяння задоволенню потреб споживачів, орієнтація на споживача; якісне надання управлінських послуг; оптимальність та ефективність прийнятих управлінських рішень; використання критеріїв ефективності для здійснення оцінки управлінських процесів у системі менеджменту державного органу
Організаційна структура управління	У переважній більшості лінійного та лінійно-функціонального типу	Перехід від організаційної структури лінійно-функціонального типу до програмно-цільового; урахування принципів розбудови адаптивних структур, здатних швидко та ефективно пристосовуватись до динамічного зовнішнього середовища
Стиль керівництва	Як правило, авторитарний; мінімальне делегування повноважень і відповідальності; жорсткий контроль за виконанням поставлених завдань	Делегування повноважень, що забезпечує високий ступінь залучення індивідів до розроблення і прийняття управлінських рішень; визнання неформальних груп, надання їм можливості брати участь у прийнятті управлінських рішень та ін.
Інформаційне забезпечення діяльності персоналу	Оперативна інформація про виконання запланованих завдань структурними підрозділами державного органу	Надання працівникам державного органу інформації про негативні явища в управлінні та межі їх поширення; допомога виконавцям; автоматизація управлінської праці
Соціально-психологічний клімат колективу	Домінують формальні групи і формальні відносини (стосунки)	Визнання неформальних груп; активна співпраця з неформальним лідером та групою в цілому

¹Примітка: за використанням матеріалів Мельник А.Ф. [51, с.481]

Запровадження радикальних інноваційних технологій формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади вирішують глобальні завдання впродовж довгострокової перспективи і реалізуються на стратегічному рівні інноваційної діяльності. Це масштабний проект, який потребує здійснення низки функцій і досягається завдяки формуванню в департаменті матричних (проектних) структур управління, які зумовлюють створення цільових інноваційних підрозділів (творчих колективів) з спеціалістів, які здатні генерувати.

Для успішного функціонування впроваджених інноваційних технологій формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади є наявність таких умов: «об'єднання частини матеріальних, кадрових, фінансових ресурсів у межах проектних груп, орієнтованих на реалізацію інноваційних проектів; надання групі певної самостійності; забезпечення надійною і повною інформацією щодо умов реалізації проекту; створення необхідної системи мотивації; здійснення спеціальної підготовки та значення кадрів певної кваліфікації» [38, с.40].

Інноваційні підрозділи можуть бути організаційно оформлені як: самостійні підрозділи органу виконавчої влади чи відділи. Координація впровадження інноваційних процесів формування управлінських рішень у органах виконавчої влади забезпечується при умовах:

- формується спеціальний орган, який включається до діючої організаційної структури за лінійно-проектним принципом як один з відділів органу влади або функціонує як комісія чи координаційна рада;
- наділяється спеціальними повноваженнями один із діючих функціональних підрозділів.

Наприклад, в департаменті агропромислового розвитку Тернопільської обласної державної адміністрації у зв'язку з впровадженням Програми розвитку садівництва регіону введено одну штатну одиницю відділу відділу рослинництва, садівництва, виноградарства та ягідництва.

Головний спеціаліст приймає участь у виконанні бюджетних програм, спрямованих на підтримку виробництва продукції садівництва, допомагає товаровиробникам в організації ефективного ведення галузі, закладенню плодорозсадника і здійсненні заходів щодо організації інтенсивного та безпечного ведення виробництва саджанців плодоягідних культур, забезпечує впровадження у виробництво нових високоврожайних сортів плодових та ягідних культур для отримання подальшого підвищення врожайності і стимулювання залучення інвестицій у виробництво, готує пропозиції для формування управлінських рішень державної політики в галузі садівництва та бере участь у підготовці програм розвитку галузі.

Механізми управління інноваційними процесами, що забезпечують розробку і впровадження масштабних радикальних інновацій у органах виконавчої влади, формуються в рамках реалізації державних і регіональних програм, які виступають інструментом проведення державної політики в певній сфері.

Інноваційні проекти державних органів виступають як елементи програм певного рівня і є об'єктами у системі програмно-цільового управління. При цьому інституційне забезпечення управління інноваційними процесами в державних органах формується як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Розглянемо впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади щодо переходу на органічне землеробство. Удосконалення управління інноваціями в сільському господарстві вкрай необхідне з огляду на екологічний, економічний та соціальний занепад сільських територій. Важливою умовою ефективного формування управлінських рішень є їх оцінювання на стадії попереднього прийняття.

Що має на меті забезпечення успіху введення інноваційних технологій в галузі або успішну реалізацію того чи іншого інноваційного проекту і

передбачає детальний аналіз еколого-економічного стану об'єкта управління (території, господарства, області).

Цей аналіз дасть змогу оцінити доцільність проведення заходів, забезпечить реальне бачення ситуації, допоможе краще побачити ефект і результат запровадження інноваційних технологій.

Насамперед слід провести збір інформації, що дасть змогу на підставі методу узагальнення успішного або невдалого досвіду проектних рішень уникнути помилок при впровадженні інновацій формування управлінських рішень департаменту агропромислового розвитку обласної державної адміністрації [30, с.138].

Щодо впровадження інновацій формування управлінських рішень для переходу на органічне землеробство насамперед необхідне оцінювання екологічного стану об'єкта шляхом управлінських рішень щодо аналізу родючості ґрунту, його механічного складу, забрудненості нітратами та пестицидами стану води, забезпеченості вологою, можливості й досвіду проведення меліоративних заходів, запровадження сівозміни.

На основі цього складають «екологічний паспорт» об'єкта формування управлінських рішень.

Для наступного етапу потрібно провести оцінку економічного потенціалу до введення інновацій. Для цього визначають рентабельність виробництва, кредитоспроможність, фондозабезпеченість. При нововведеннях формування управлінських рішень на державному чи регіональному рівні враховують екологічний стан території в цілому та загальний економічний і соціальний стан регіону.

Для вартості оцінювання результату введення інноваційного проекту використовують методи ранжування, бальної оцінки та інші способи експертної оцінки.

Для отримання більш повної інформації щодо можливості запровадження інноваційних технологій бажано провести SWOT-аналіз з врахуванням екологічної складової (Таблиця 3.2.2.)

Таблиця 3.2.2

SWOT-аналіз щодо переходу на органічне землеробство¹

Слабкі сторони	Сильні сторони
Необхідна наявність чистих незабруднених пестицидами земель. Важка сертифікація, що дорого коштує. Складний доступ до ринку.	Зменшення витрат на вирощування сільськогосподарської продукції у зв'язку з відмовою від пестицидів і гербіцидів.
Загрози	Можливості
Недотримання урожаю через недотримання усіх вимог технологій. Через невідповідність якості і екологічності неможливість за високими цінами реалізації продукції	Отримання вищих прибутків, ніж в інших господарствах (за рахунок різниці в ціні на органічну і звичайну продукцію)

¹ Примітка. Розроблено автором самостійно.

Звідси випливає, що формування управлінських рішень потребує детального аналізу з боку керівництва. Крім того, інноваційні технології формування управлінських рішень необхідно аналізувати на стадії впровадження, що являє своєрідний контроль, який дасть змогу порівняти очікуваний результат з попереднім, фіксувати невідповідності та усувати їх. Так, наприклад, впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в департаменті дасть поштовх для ефективного виробництва екологічно чистої продукції в сільському господарстві, розвивати напрям виробництва продуктів дитячого харчування згідно Державної цільової соціальної програми розвитку виробництва продуктів дитячого харчування на 2012-2016 роки (затверджено постановою Кабінету Міністрів України №870 від 15 серпня 2011 р.).

Очікувані результати та ефективність Програми• розвитку виробництва продуктів дитячого харчування:

– збільшити обсяг виробництва якісних та безпечних продуктів дитячого харчування різних видів та асортименту;

- створити нові виробничі потужності та нові робочі місця для виготовлення консервів на основі м'яса та риби для дітей раннього віку;
- відновити виробництво рідких та пастоподібних молочних продуктів дитячого харчування, плодоовочевих консервів;
- збільшити експорт продуктів дитячого харчування за рахунок освоєння нових закордонних ринків збуту та відповідності міжнародним вимогам до безпечності та мінімальним специфікаціям якості;
- забезпечити дітей різної вікової категорії мінімальним набором продуктів дитячого харчування за рахунок державної підтримки.

Варто зазначити, що жодне впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади не повинне прийматися, якщо воно не забезпечує значення співвідношення вигоди-витрати, яке є більшим за 1. Якщо інноваційна технологія вибирається в умовах фіксованого бюджету, то перевага має надаватися тим управлінським рішенням, які мають найбільше значення співвідношення вигоди-витрати [97, с.30]. З огляду на це нами розроблено алгоритм оцінки впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень досліджуваним органом виконавчої влади у системі еколого-економічного управління, який наведений у Додатку 15. Даний алгоритм передбачає оцінку впровадження інноваційних технологій формування управлінських рішень в еколого-економічному управлінні на всіх фазах – від ідеї формування і до визначення ефективності після його здійснення. Такий підхід забезпечує повний контроль департаментом інноваційної діяльності сільськогосподарських підприємств і є запорукою ефективного формування управлінських рішень.

3.3. Інформатизація процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади.

Інформатизація процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади полягає у «забезпеченні поширення, передавання інформації як між елементами системи державного управління, так і між системою та

навколишнім середовищем (суспільством), координації і регулювання розвитку та балансу між інтересами держави, суспільства, бізнесових структур і громадян» [88, с.72]. Мета впровадження новітніх інформаційних технологій спрямована на ліквідацію існуючих бар'єрів щодо забезпечення вільного та своєчасного доступу громадян до світових інформаційних ресурсів, формування необхідності використання інформаційних ресурсів у діяльності, забезпечення максимальної довіри населення при формуванні управлінських рішень органів виконавчої влади.

Важливе значення має відкритість формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади та роз'яснення питань, що стосуються окремих здійснюваних рішень, це свідчить про обслуговування громадян на однаковому рівні та отримання послуг незалежно від службового стану чи посади, яку вони займають. Як зазначалось необхідно більш прозоро висвітлювати формування управлінських рішень досліджуваного органу виконавчої влади на сайті департаменту. Для цього, на нашу думку, в посадовій інструкції одного з державних службовців в обов'язки необхідно додати пункт, про необхідність ефективно та оперативно щоденно вносити на сайт департаменту інформацію про прийняті рішення і план роботи департаменту. Інформація, яка надається досліджуваним органом влади, повинна бути такою, яку можна легко знайти, швидко отримати, є комплексною і адаптованою до потреб споживача. В демократичній державі система відносин між громадянами та органами влади функціонує ефективно, оскільки кожний громадянин чітко знає, що він може зробити, про що (які послуги) він може запитати та де він їх може отримати [19, с.11]. Наприклад, в громадян не має впливу на формування та контроль управлінських рішень органів виконавчої влади, на забезпечення дотримання закону, який захищає права і свободи громадян. Ця проблема залежить не так від політичної ситуації країни, як від відсутності технічних можливостей та через недосконалість інформаційних технологій. В даний час без їх використання неможливо налагодити ефективну взаємодію між державними структурами, а також належно підвищити

ефективність та якість формування управлінських рішень зокрема і в департаменті, знизити ймовірність управлінської помилки.

Інформатизація процесів формування управлінських рішень органів виконавчої влади відбувається на низькому рівні і полягає в тому, що документація циркулює в органах влади не на паперових носіях, а в електронному вигляді. Про застосування новітніх інформаційних систем поки що не йдеться. Інтерес до нового, до освоєння надзвичайних можливостей сучасних інформаційних технологій дуже високий, але високий і психологічний бар'єр щодо їхнього використання, для усунення якого одного бажання замало [23, с.30;10, с.28]. Необхідно для цього переосмислити традиційні підходи і методи і оволодіти умінням нових інформаційних технологій як системою знань і сукупністю практичних прийомів, методів і засобів, що розширюють можливості виконавців формування управлінських рішень.

Головною причиною за словами Арістова І. В., « що стримує освоєння нових інформаційних технологій, є кадрова забезпеченість, а саме недостатня кваліфікованість співробітників органів державної влади для розуміння та ефективного застосування інформаційних технологій у своїй професійній діяльності» [4, с. 255].

Можна трактувати, що інформатизація процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади може бути головним способом підвищити їх ефективність. Це і є головне завдання департаменту, щоб усіма можливими методами підвищити рівень формування управлінських рішень, зокрема на етапі формування цілей та завдань управління, оцінювання проблемної ситуації, розробки альтернатив та прийняття управлінського рішення, організації й контролю виконання. Хоча, якщо на початкових етапах інформатизації процесу в основному було спрямовано на підвищення якості збирання, обробки та використання інформації, то сьогодні відбуваються кардинальні трансформації в усіх методах і технологіях інформаційного забезпечення формування управлінських рішень органами влади, аж до створення найсучасніших інформаційних систем на зразок «електронного

уряду» й «електронного врядування». Та аналізуючи діяльність органів виконавчої влади можна спостерігати, що можливості сучасних інформаційних технологій використовується на 10-15%. Інформаційні технології виконують в даний час тільки допоміжну роль, тим самим підтримують переважно рутинні операції - формування записок, довідок встановленого зразка. Тому головним завданням інформатизації процесу має стати розроблення дружніх інтерфейсів для державних службовців доступною діловою мовою.

Інформатизація процесу формування управлінських рішень є одним із визначальних чинників економічного розвитку України та її ролі у світовому суспільно-політичному розвитку. Неможливо розглядати, наприклад, інвестиційні можливості держави без врахування якості інформаційних ресурсів, з одного боку, та кваліфікації державних службовців, які їх формують рішення, – з другого.

Інформатизація процесу формування управлінських рішень в органах державної влади має відповідати таким критеріям:

1) стислість інформації - першим особам в органах державної влади під час оцінки рішень та їхніх наслідків достатньо п'ять-десять узагальнених показників;

2) гнучкість і доступність - забезпечення можливості вищим посадовим особам безпосередньо впливати на технологію функціонування інформаційної системи;

3) цілісність - відповідність між узагальненими показниками і деталізованими, які використовуються під час формування управлінських рішень;

4) відповідність посадовій ієрархії - підготовка та узгодження проектів рішень на різних рівнях керівництва, має відбуватися за відповідною сукупністю показників. Це дасть можливість максимально стиснути дані, що забезпечить чітке формулювання, однозначні шляхи виконання управлінського рішення та ефективний контроль за його здійсненням

Потрібно, щоб на практиці реалізація проектів, що уможлиблюють інформатизацію, відбувалася поступово, не порушуючи звичайний ритм роботи державних службовців, не створюючи критичні моменти та психологічний тиск. Працівників усіх рівнів необхідно поступово готувати до інформатизації процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади. Проектів таких інформаційних систем в Україні достатньо.

Функціями державного управління до інформатизації процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади є:

- розробка та формування управлінських рішень для правового забезпечення управління інформаційними ресурсами;

- розробка й реалізація організаційних заходів для координації діяльності відомчих і регіональних структур та недержавного сектору у сфері формування й використання інформаційних ресурсів;

- здійснення реалізації фінансово-економічних методів регулювання діяльності щодо організаційного забезпечення використання інформаційних управлінських ресурсів;

- забезпечення державної реєстрації інформаційних ресурсів, що створюється у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, організацій різної форми власності;

- формування інформаційних ресурсів, що охоплюють інформацію про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, для вільного доступу громадянам і організаціям (окрім тих інформаційних ресурсів, що віднесені до державної таємниці, інформації з обмеженим доступом);

- оптимізація державної політики щодо забезпечення організаційно-економічних, науково-технічних, виробничо-технологічних умов створення й застосування інформаційних технологій та інших елементів інформаційної інфраструктури для формування, розвитку й ефективного використання інформаційних ресурсів і сприяння доступу громадян до світових інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних систем;

- забезпечення функціонування ефективної системи захисту інформаційних ресурсів;

- захист громадян та організацій від хибної та недостовірної інформації;

- розробка й упровадження ефективних правових, організаційних та економічних механізмів регулювання інформаційних ресурсів України (ринку інформації, інформаційних технологій, засобів обробки інформації та інформаційних послуг);

- регулювання процесів міжнародного обміну інформацією, спрямованого на забезпечення рівноправного та взаємовигідного використання інформаційних ресурсів;

- здійснення єдиної державної політики наукового забезпечення системи державного управління формуванням, розвитком і використанням інформаційних ресурсів;

- кадрове забезпечення та інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у сфері управління інформаційними ресурсами;

- контроль та нагляд за дотриманням законодавства при формуванні, розвитку, поширенні та використанні інформаційних ресурсів;

Дослідники інформаційної сфери виділяють низку завдань держави у сфері управління інформатизації процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади, зокрема такі [91, с.27]:

- забезпечення умов, що гарантують реалізацію конституційних прав громадян на інформацію, задоволення їхніх інформаційних потреб;

- створення всіх необхідних умов для задоволення інформаційних потреб органів державної влади і суб'єктів господарювання;

- установлення порядку формування й використання інформаційних ресурсів, що має бути обов'язковим для всіх суб'єктів інформаційних відносин у рамках єдиного інформаційного простору;

- інтеграція інформаційних ресурсів незалежно від їх відомчої належності та форм власності;

– забезпечення сумісності та взаємодії систем інформатизації на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, української системи класифікації та кодування інформації;

– визначення державних замовників, що відповідальні за інформатизацію процесу формування управлінських рішень в органі виконавчої влади і ресурсів та за їх ефективне функціонування в єдиному інформаційному просторі;

– визначення державних органів, що відповідальні за ведення окремих інформаційних ресурсів;

– створення ефективної системи сертифікації інформаційних технологій, продуктів і послуг та ліцензування інформаційної діяльності щодо забезпечення необхідної якості інформаційних ресурсів;

– підвищення рівня інформаційної грамотності;

– поширення та посилення інформаційних зв'язків між громадськими структурами, зміцнення довіри і підвищення зацікавленості в колективних діях;

– забезпечення повноти, точності, достовірності та вчасності надання інформації організаціям і громадянам незалежно від їх територіального розміщення;

– забезпечення комплексного захисту інформаційних ресурсів, застосування ефективних засобів і методів забезпечення захисту інформації в єдиному інформаційному просторі України.

Державна політика при інформатизації процесу формування управлінських рішень полягає у створенні умов для ефективного задоволення інформаційних потреб особи, суспільства й держави на основі забезпечення доступу до інформації та використання інформаційних ресурсів та технологій. Це формування, розвиток і захист державних інформаційних систем та інформаційно-телекомунікаційних мереж, забезпечення їх взаємодії в єдиному інформаційному просторі, створення та розвиток національних і муніципальних інформаційних систем для інформаційного забезпечення громадян, організацій,

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (в тому числі на основі впровадження електронного документообігу).

Успішна реалізація наданих прав, обґрунтованість прийнятих керівниками різних управлінських рішень тісно пов'язані з тим, як повно вони забезпечені необхідною інформацією, тому що недостатність інформації може привести до формування неправильних управлінських рішень. Однак, на нашу думку, і надлишок інформації або її зайва деталізація перевантажують керівників, зменшують обсяг і різноманітність проблем, які вони можуть ефективно вирішувати. Тому в кожному окремому випадку варто виявляти об'єктивно необхідну кількість та характер інформації. Облік інформаційних факторів дозволяє якісно і кількісно обґрунтувати обраний варіант розподілу повноважень й відповідальності, встановити удосконалення організаційної структури та документообігу, виявити можливості й шляхи створення інтегрованих систем опрацювання даних. Так в департаменті реєстрація вхідної кореспонденції для подальшого використання при формуванні управлінських рішень ведеться в журналах і дублюється за допомогою комп'ютерної програми «Канцелярія». В базу даних якої, спеціаліст вносить вхідну і вихідну документацію, тим самим слідкуючи і контролюючи виконання управлінських рішень. Хоча, на мою думку, в подальшому з розвитком інформаційних систем для ефективного виконання поставлених завдань необхідно розробити єдину централізовано керовану базу даних з обласної державної адміністрації. Можливо запропонувати створення автоматизованої системи управління департаментом. Під час застосування управлінських інформаційних систем визнані переваги колективного використання даних для формування управлінських рішень, а також відмічено, що часто відбувається дублювання робіт у процесі збирання, зберігання й пошуку інформації. Так, наприклад, з метою ефективної організації виконання в області Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2013 року

№ 128/2013, дана Програма та документи на її виконання продубльовуються в канцелярії та секторі контролю обласної державної адміністрації та в канцелярії департаменту, у відділі економічного розвитку та прогнозування АПК, у відділі харчової та переробної промисловості, у відділі організації виробництва та маркетингу сільськогосподарської продукції. А при створенні комп'ютерної мережі процесу формування управлінських рішень можливо зекономити час державних службовців та матеріальні ресурси департаменту. Комплексна інформатизація процесу формування управлінських рішень збільшить продуктивність праці в департаменті в два й більше разів. Та на розвиток інформатизації заважають насамперед фінансові і ресурсні обмеження, психологічні бар'єри.

Однією з проблем створення великих баз даних для інформатизації процесу формування управлінських рішень в досліджуваному органі виконавчої влади є складність об'єктивного опису даних, незалежно від інших прикладних програм, але це надасть спрощення колективного використання інформації іншими програмами. Створення і використання інформаційних систем організаційного управління, створення багатьох автоматизованих систем управління технологічними процесами систем автоматизованого проектування конструкцій і технологій матиме великий вплив на зміну характеру діяльності управлінського персоналу [54, с.26]. Завдяки цьому зросте оперативність, об'єктивність та наукова обґрунтованість при формуванні управлінських рішень, що дасть можливість розв'язувати принципово нові державно-економічні завдання, які до введення інформатизації не розв'язувались департаментом, збільшиться можливість на творчу роботу державних службовців за рахунок скорочення обсягів виконання операцій вручну, та при автоматизації процесів прийняття рішень підвищиться інформованість управлінського персоналу. За твердженням Ситника В.Ф., «системи підтримки прийняття рішень – СППР (Decision Support System - DDS) – інтерактивні комп'ютерні системи, які призначені для підтримки процесу прийняття рішень стосовно слабо структурованих або неструктурованих

проблем». [87, с.11]. Інтерес до системи підтримки прийняття рішень постійно зростає. У багатьох розвинутих європейських країнах розробка і впровадження системи підтримки прийняття рішень перетворилися на сферу бізнесу, що швидко розвивається [87, с.9]. На даному етапі розвитку економіки спостерігаємо широкомасштабне застосування нових засобів інформаційних технологій, основним вираженням яких є інформатизація процесу формування управлінських рішень органів влади різного призначення та різної проблемної орієнтації. В загальному інформаційна система – автоматизована людино-машинна система, яка забезпечує інформацією користувачів різних установ і організацій.

За словами професора Ю.Є.Петруні інформатизація процесу формування управлінських рішень – «це особливі інтерактивні інформаційні системи, які використовують обладнання, програмне забезпечення, дані, роботу працівників з метою підтримки всіх стадій формування рішень», «комплекс програмних засобів, що включає комплекс різних алгоритмів підтримки рішень, базу моделей, базу даних, допоміжні та керівну програми» [69, с.195]. Керівна програма забезпечує формування управлінських рішень органу виконавчої влади з врахуванням специфіки проблеми. Інформатизація використовується для підтримки усіх видів діяльності у процесі формування управлінських рішень, а саме для:

- полегшення взаємодії між даними, процедурами аналізу й опрацювання даних і технологією формування управлінських рішень, з одного боку, й спеціаліста чи керівника, що приймає рішення, як користувача - з іншого;
- надання допоміжної інформації, особливо для виконання слабоструктурованих завдань, для яких важко наперед визначити дані та процедури формування управлінських рішень.

Інформатизація складається з двох основних підсистем — це особи, що формують управлінські рішення досліджуваного органу влади, і комп'ютерна система. Якщо керівнику необхідно скласти виробничий план на рік, то його першим кроком стане створення моделі формування управлінських рішень за

допомогою простої програми, наприклад, Microsoft Excel, Lotus 1-2-3, Microsoft Project, Interactive Financial Planning Systems (IFPS)/ Personal або Express/PC.

Систематику інформатизація процесу формування рішень можна побудувати за функціональними галузями (маркетинг, планування, інвестиції та ін.), в яких підтримується формування управлінських рішень, за рівнями інформаційного забезпечення (тактичний, операційний, стратегічний).

Розглянемо одну з класифікацій інформатизації процесу – це класифікація системи підтримки прийняття рішень Альгера, яка розроблена на основі досліджень 56 різних системи підтримки прийняття рішень та виділяє два типи систем:

1. Системи, орієнтовані на дані (вибирають інформацію):
 - накопичування файлів (File drawer systems);
 - аналізу даних (Data analysis systems);
 - аналізу інформації (Analysis information systems).
2. Системи, орієнтовані на моделі (дають змогу підтримувати формування управлінських рішень):
 - розрахункові або облікові та фінансові моделі;
 - репрезентативні або образні;
 - оптимізаційні;
 - рекомендаційні.

На сучасному етапі розвитку в Україні державна інформаційна політика має опиратися на такі базові принципи як відкритість, рівність інтересів усіх учасників інформаційної діяльності, системність, пріоритетність вітчизняного виробника, соціальна орієнтація, пріоритетність права. Ця політика має бути спрямована на виконання таких завдань: створення загальнонаціональної та регіональних інформаційних систем управління, впровадження моніторингового контролю реалізації державних цільових програм і пріоритетних проектів інформатизації процесів формування управлінських рішень органів виконавчої влади; розвиток телекомунікаційної

інфраструктури, створення автоматизованих робочих місць; освоєння усіма суб'єктами управління та їхнім персоналом сучасних інформаційних технологій; удосконалення нормативно-правового й нормативно-методичного забезпечення інформаційно-комунікаційних систем; розвиток дистанційних форм підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів органів виконавчої влади; забезпечення надійної інформаційної безпеки особи, суспільства і держави.