

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ПрАТ «ПВНЗ «ЗАПОРІЗЬКИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ»

Кафедра Права та публічного управління

ДО ЗАХИСТУ ДОПУЩЕНА

Зав. кафедрою \_\_\_\_\_

к.ю.н., доцент Гулевська А.Ю.

МАГІСТЕРСЬКА ДИПЛОМНА РОБОТА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ  
ДО ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В  
ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Виконав:

магістрант гр. ПУА-211м \_\_\_\_\_

К.В. Стельмашенко

Керівник:

к.ю.н., доц. \_\_\_\_\_

О.В. Косяк

Запоріжжя

2023

ПрАТ «ПВНЗ «ЗАПОРІЗЬКИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ»

Кафедра Права та публічного управління

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедрою \_\_\_\_\_

к.ю.н., доцент Гулевська А.Ю.

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

З А В Д А Н Н Я

НА МАГІСТЕРСЬКУ ДИПЛОМНУ РОБОТУ

Студенту гр. ПУА – 211 м, спеціальності «Публічне управління та адміністрування»

Стельмашенко Каріні Володимирівні

1. Тема: Удосконалення методичних підходів до формування управлінських рішень в органах виконавчої влади

затверджена наказом по інституту «\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р.

2. Термін здачі студентом закінченої роботи: «\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

3. Перелік питань, що підлягають розробці:

1. Визначити сутність поняття управлінського рішення

2. Дослідити особливості прийняття управлінських рішень в органах публічної влади

3. Узагальнити методичні підходи до оцінки ефективності прийняття й

реалізації управлінських рішень в органах публічної влади

4. Надати характеристику органу публічної влади
5. Проаналізувати особливості процесу прийняття управлінських рішень в органі публічної влади
6. Провести аналіз впливу внутрішнього та зовнішнього середовища на прийняття та реалізацію управлінських рішень в органі публічної влади
7. Встановлення стратегічних пріоритетів у прийнятті управлінських рішень органом публічної влади
8. Обґрунтування доцільності впровадження елементів проектного управління у механізм прийняття управлінських рішень органом публічної влади

Дата видачі завдання «\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р.

Керівник магістерської роботи \_\_\_\_\_ О.В. Косяк  
(підпис) (прізвище та ініціали)

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ К.В. Стельмашенко  
(підпис) (прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Магістерська дипломна робота: 80 с., 7 табл., 1 рисунок, 45 джерел літератури.

Метою магістерської дипломної роботи є систематизація, закріплення та розширення теоретичних знань щодо технологій прийняття управлінських рішень в державному органі та вироблення рекомендацій стосовно удосконалення практики організації цього процесу на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища відповідного органу влади.

Об'єктом дослідження є процес прийняття управлінських рішень в Головному управлінні Держпродспоживслужби в Дніпропетровській області.

Предметом дослідження є умови, чинники та організаційно-правові засади розробки системних управлінських рішень на основі аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища організації .

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні та розробленні системних заходів з застосування аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища при підготовці та прийнятті управлінських рішень в органі державної влади, що відрізняє авторський підхід від традиційної практики в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що запропонована у випускній кваліфікаційній роботі технологія прийняття управлінських рішень може бути використана у практичній роботі органів державної влади на регіональному рівні.

АНАЛІЗ СЕРЕДОВИЩА; МЕХАНІЗМ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ; ОРГАН ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ; ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ; РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ; СЕРЕДОВИЩЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ; УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ ТА ТЕРМІНІВ .....	7
ВСТУП .....	8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	10
1.1. Зміст управлінських рішень та їх особливості в органах публічної влади .....	10
1.2. Місце аналізу середовища у системі прийняття управлінських рішень.....	16
1.3. Методичні підходи до оцінки ефективності управлінських рішень в органах публічної влади.....	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ..... 35 РІШЕНЬ В ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ У ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ... 35	
2.1. Загальна характеристика управлінської діяльності в межах Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області.....	35
2.2. Аналіз специфічних рис процесу прийняття управлінських рішень у Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області.....	41
2.3. Дослідження впливу внутрішнього і зовнішнього середовища на процес прийняття управлінських рішень у Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області ..	49
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРИЙНЯТТЯ ..... 62 УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ..... 62	
3.1.Формування дерева цілей та визначення стратегічних пріоритетів для прийняття управлінських рішень органом публічної влади .....	62

3.2. Розробка продуктів діяльності і змісту робіт як результатів прийняття управлінських рішень у Головному управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області .....	67
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	75
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ  
ТА ТЕРМІНІВ

Слово / словосполучення	Скорочення	Умови використання
А		
абсолютний, абсолютне	абс.	при цифрах
В		
відносний, відносне	відн.	при цифрах
виробництво	вир-во	при цифрах
Г		
гривня, гривень	грн.	при цифрах
К		
копійка	коп.	при цифрах
М		
місто	м.	по тексту
Р		
розділ	розд.	при цифрах та у примітках
район	р-н	по тексту
редакція, редактор	ред.	по тексту
рис.	рис.	по тексту
С		
сторінка	стор.	при цифрах і у примітках
Т		
таблиця	табл.	по тексту
тисяч гривень	тис. грн.	при цифрах і у примітках

## ВСТУП

Актуальність теми. Управлінська діяльність в органі державної влади забезпечується шляхом підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень. Складні системні явища і процеси, що мають місце в світі та в Україні, зокрема, вимагають глибокої обгрунтованості рішень, що приймають різні інституції. Вироблення, прийняття та виконання рішень - це складний творчий процес, який вимагає від суб'єктів управління володіння відповідними технологіями з одного боку, врахування специфіки об'єкта управління з другого. Це актуалізує проблему диференційованого підходу в цій частині управлінської діяльності і вимагає глибокого дослідження можливостей її удосконалення стосовно окремих сфер суспільної життєдіяльності.

Незрозв'язаність багатьох методичних, правових та організаційних проблем в роботі органів державної влади стосовно прийняття управлінських рішень в умовах нестабільного зовнішнього середовища, перманентних змін об'єктів управлінського впливу змотивувала постановку проблеми дослідження і актуальність теми.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Проблемі підготовки, прийняття і організації виконання управлінських рішень в органах державної влади присвятили свої дослідження Бакуменко В., Васіна А., Герберт А. Дерлоу Дж., Калпаков В., Литвак Б., Мельник А., Оболенський Ю., Саймон Г., та ін.

Метою магістерської дипломної роботи є систематизація, закріплення та розширення теоретичних знань щодо технологій прийняття управлінських рішень в державному органі та вироблення рекомендацій стосовно удосконалення практики організації цього процесу на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища відповідного органу влади.

Відповідно до мети поставлено такі завдання:

- охарактеризувати процес прийняття управлінських рішень як об'єкт дослідження;



- висвітлити методичні засади аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища як складової стратегічного аналізу;
- ідентифікувати специфіку управлінської діяльності досліджуваного органу влади та види управлінських рішень;
- провести аналіз процесу прийняття управлінських рішень в досліджуваному органі влади ;
- здійснити аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища функціональної діяльності досліджуваного органу влади ;
- сформулювати дерево цілей та визначити стратегічні пріоритети для прийняття управлінських рішень органом влади ;
- представити процес проектування продуктів діяльності як результатів прийняття управлінських рішень.

Об'єктом дослідження є процес прийняття управлінських рішень в Головному управлінні Держпродспоживслужби в Дніпропетровській області.

Предметом дослідження є умови, чинники та організаційно-правові засади розробки системних управлінських рішень на основі аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища організації .

Методи дослідження: системного аналізу, теоретико-методологічного узагальнення; експертних оцінок, ABC - аналізу; SWOT- аналізу; програмно-цільовий.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні та розробленні системних заходів з застосування аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища при підготовці та прийнятті управлінських рішень в органі державної влади, що відрізняє авторський підхід від традиційної практики в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що запропонована у випускній кваліфікаційній роботі технологія прийняття управлінських рішень може бути використана у практичній роботі органів державної влади на регіональному рівні.

Апробація результатів дослідження. За результатами дослідження опубліковано тези доповідей

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

#### 1.1. Зміст управлінських рішень та їх особливості в органах публічної влади

Управлінська діяльність в органі публічної влади забезпечується шляхом підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень. По суті через прийняття управлінського рішення завжди забезпечується досягнення цілей будь-якого організаційного формування. Але цьому передуює складний процес вироблення управлінського рішення. В цьому процесі продуктом управлінської праці є саме управлінське рішення.

Поняття « управлінське рішення» як предмет дослідження вивчали такі науковці як Бакуменко В. [1] ., Герберт А.[2] , Дерлоу Дж. [4] , Калпаков В. [5] , Литвак Б.[6] , Мельник А., Оболенський Ю., Васіна А.[3] , Саймон Г.[7] та інші.

В найбільш поширеному розумінні рішення - це результат інтелектуальної діяльності. Рішення, зазвичай, є необхідною реакцією на зовнішні і внутрішні впливи на об'єкт управління. Воно - продукт управлінської діяльності на різних рівнях управління. В літературі з менеджменту і публічного управління управлінські рішення класифікують за різними ознаками, зокрема за:

причинами виникнення - програмні, ситуаційні, рішення ініціативні, рішення за приписом, епізодичні, періодичні;

за характером цілей - оперативні, тактичні, стратегічні;

за характером процесу вироблення - колективні, колегіальні, одноособові;

за функціональним змістом - прогнозні, планові, контрольні, організаційні;

за рівнями ієрархії систем управління - рішення на рівні великої

системи ( країни в цілому), на рівні підсистеми (галузі, регіону), на рівні окремих елементів ( підприємств, організацій).

Коли суб'єктом вироблення управлінських рішень виступає орган державної влади або уповноважена державою особа, то мова йде про державно-управлінське рішення. Згідно теоретичних підходів Мельник А., Оболенського Ю., Васіної А. « Державно- управлінське рішення - це обґрунтований і вибраний державними органами ( посадовими особами) цілеспрямований вплив на суспільну систему (керовані об'єкти) , який відображає владну волю держави, набуває офіційно вираженої форми, закріплюється в державних документах, прийнятих державним органом або посадовою особою в межах наданих повноважень з метою визначення і реалізації державної політики, державних цілей, стратегії їх досягнення, організації державної влади, вирішення проблем суспільної життєдіяльності державного рівня» [3, с.158].

Державно-управлінські рішення характеризуються певними особливостями :

масштабність впливу - часто поширюються на всю систему державного управління;

прийняття здебільшого вищими і центральними органами влади, що не виключає органів державної влади на рівні регіону;

спрямованість на розв'язання проблем державного рівня, закріплення в певних нормативно- правових актах;

обов'язковість до виконання всіма органами виконавчої, законодавчої, судової влади, органами місцевого самоврядування, а також організаціями, установами і підприємствами, які до цього долучені;

високий рівень ризику, загроз при неправильності рішення, забезпеченість державними ресурсами самого процесу підготовки, прийняття і виконання рішення;

належність до елементів державно-управлінських відносин і залежність від багатоманітності внутрішніх і зовнішніх економічних, соціальних і

політичних чинників.

Оскільки державне управління охоплює різноманітні сфери суспільної життєдіяльності, то це обумовлює наявність багатоманітності типів управлінських рішень і багатоманітність підходів до їх класифікації. Так, зокрема, Бакуменко, В. Надолішний П. виділяють такі три основні групи управлінських рішень:

«нормативно- правові державно- управлінські рішення ( Конституція , конституційні угоди, закони, міжнародні угоди, укази Глави держави, постанови парламенту й уряду, накази керівництва центральних органів виконавчої влади, державні і галузеві стандарти тощо);

організаційно- розпорядчі державно-управлінські рішення (розпорядження, вказівки та інші організаційно координаційні рішення вищих і центральних органів виконавчої влади);

програмно-цільові державно- управлінські рішення (міждержавні, регіональні, галузеві, і міжгалузеві концепції, програми, проекти)» [1,с.112].

Є інші підходи до класифікації рішень, що виробляються, приймаються і реалізуються суб'єктами державного управління. Так, автори підручника під ред. Козбаненка В. поділяють їх на політичні і адміністративні [8 , с. 258]. Політичні рішення - це ті, які приймаються з найбільш важливих суспільних проблем політичного керівництва і приймаються вищими органами державної влади , посадовими особами, зокрема Президентом, Прем'єр-міністром, Головою Верховної Ради, міністрами, керівниками обласних державних адміністрацій. Вважається, що політичні рішення є базовими, а адміністративні підпорядково-допоміжними.

Для характеристики процесу прийняття управлінських рішень в органі державної влади важливо врахувати, що критеріальними ознаками можуть бути методи розробки управлінських рішень і характер їх організаційного оформлення. За методами розроблення розрізняють: графо-аналітичні, математичні, евристичні управлінські рішення; за організаційним оформленням - жорсткі, гнучкі, орієнтовні, нормативні.

В системі управління управлінські рішення виконують наступні функції: скеровуючу, забезпечуючу, мобілізуючу. Через управлінські рішення реалізуються конкретні функції управління:

планування - рішення вказує, що робити;

організування - орієнтує, як організувати роботу;

мотивування - пояснює, що потрібно підсилити;

контроль - фіксує, як зроблено.

«Вироблення управлінського рішення є процесом, який реалізується суб'єктом управління та визначає дії, спрямовані на досягнення наперед визначеної цілі в певній фактичній чи запроектованій ситуації» [1, с.157]. До управлінських рішень ставиться ряд вимог, як от: своєчасність, всестороння обґрунтованість, узгодженість з попередніми рішеннями, необхідна повнота змісту, повноваженість або інакше кажучи владність. Для того, щоб їх забезпечити, необхідною є певна послідовність підготовки, прийняття та реалізації цих рішень. Іншими словами мова йде про побудову процесу підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Процес підготовки управлінського рішення передбачає порядок встановлення окремих операцій, що пов'язані зі « збором, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих виконавців» [1, с.170].

Прийнято розрізняти декілька етапів і стадій цього процесу:

етап підготовки управлінського рішення. Він охоплює визначення цілі або їх сукупності, збір і аналіз інформації стосовно завдання управлінських дій, діагностику ситуації, виявлення проблем, прогнозування розвитку і формування нових проблем, генерування альтернативних рішень, формування критеріїв і вибір ефективних управлінських рішень;

етап прийняття управлінського рішення. Охоплює дії по вибору одного з варіантів дій;

етап реалізації управлінського рішення. Об'єднує процедури організації виконання рішень і контроль виконання.

Такий поділ є умовним. Є інші підходи до поділу процесу вироблення і прийняття управлінських рішень в державному управлінні. Так, наприклад, А.Крупник визначає такі етапи прийняття рішень в державному управлінні :« 1) підготовка - виявлення та діагностика проблеми, формулювання обмежень та критеріїв, визначення можливих альтернатив; 2) оцінювання альтернатив, вибір оптимального варіанта, оформлення рішення; 3) впровадження - організація виконання , контроль за ходом виконання, оцінювання ефективності рішення та , за необхідністю, його коригування» [9, 624].

Прийняття управлінських рішень в науковій літературі розглядається також як функція. «Функція прийняття рішень у державному управлінні - це управлінська функція, змістом якої є вибір однієї з альтернатив, що здійснюється відповідальними особами в процесі планування, організації, мотивації та контролю» [9, с.746].

Розглядаючи управлінське рішення як результат реалізації цієї функції, як результат певного процесу, В.Бакуменко зазначає, що воно - « 1) вибір альтернативи , найкращої ідеї та варіанта дій при здійсненні управління; 2) основний результат діяльності суб'єкта управління, спрямованої на об'єкт управління з метою досягнення певних цілей управління; 3) соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок державних органів, посадових осіб на суспільну систему ( керовані об'єкти , необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні» [9, с.722].

Розглядаючи процес вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень по суті, важливо врахувати, що

на етапі підготовки управлінського рішення важливою стадією є вибір цілі. В її основі лежить глибокий аналіз об'єкта впливу, виявлення тенденцій в розвитку суміжних об'єктів управління. Поширеною технологією на цій стадії, як показує практика, є побудова дерева цілей. Визначення цілей має пов'язуватися з виробленням критеріїв їх досягнення.

В теорії управління визначено, що цілі повинні відповідати принципам SMART (бути конкретними, вимірними, релевантними і узгодженими в часі). Процес цілепокладання і підготовки рішення вимагає повноцінного інформаційного забезпечення і застосування сучасних методів її аналізу. Це дозволяє правильно діагностувати проблему, вивчати її характер, встановлювати причини її появи, фактори, що впливають на зміну ситуації, можливі наслідки невчасного розв'язання проблеми, складність, поле поширення, час, тобто очікувану тривалість реалізації рішення;

на етапі вироблення альтернатив і прийняття управлінського рішення важливо дотримуватися певних вимог: врахування рівня управління і специфіки функціональної діяльності, часу, тобто очікуваної тривалості реалізації управлінського рішення, досвіду вирішення подібних проблем, моделювання варіантів. Особливе місце на цьому етапі займає процедура порівняння альтернатив, вибору критеріїв рішень. За визначенням авторів підручника «Державне управління» (А.Мельник, О.Оболенський, В.Васіна): «Критерій (оцінка) рішень - це мірило економічного і соціального ефекту, правило порівняння і вибору альтернатив» [3 с.173].

Процедура прийняття управлінського рішення, зорієнтована на вибір альтернативи, організаційно передбачає вирішення конкретних питань: одноосібність чи колегіальність, авторство наукового обґрунтування проекту рішення, економічне та соціальне обґрунтування проекту, суб'єктність погодження, періодичність і форма контролю за ходом виконання, суб'єктність контролю та правильності виконання, суб'єктність права внесення змін, форма звітності, суб'єктність оцінки ступеня досягнутої цілі.

Прийняття управлінських рішень в органі державної влади, або в системі державного управління загалом пов'язано, зазвичай, з необхідністю розв'язання певних проблем. Характер проблем по суті є основою вибору методу прийняття управлінського рішення, що важливо в контексті нашої теми дослідження.

## 1.2. Місце аналізу середовища у системі прийняття управлінських рішень

Сучасна система прийняття управлінських рішень в державному управлінні базується на традиційних підходах, висвітлених вище, які в більшості випадків зорієнтовані на тактичні цілі. Натомість невизначеність, яка часто має місце, вимагає стратегічного аналізу. Орган державної влади, як суб'єкт управління є складною організацією, що характеризується складним внутрішнім і зовнішнім середовищем. В рамках стратегічного аналізу таку функцію виконує аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища.

Зовнішнє середовище є одним з головних факторів, що визначають поведінку будь-якої організації, а відтак і органу державної влади. Зовнішнє середовище не є стабільним, а це вимагає від суб'єктів управління врахування цих змін. Для процесу управління зовнішнє середовище виконує дві важливі функції:

дає змогу чітко сформулювати склад факторів, які впливають і можуть впливати на об'єкт управління та, відповідно, на прийняття управлінських рішень;

створює інформаційну підтримку для формування стратегічного управління.

Середовище організації, зокрема органу державної влади, складається з низки факторів, суб'єктів, які впливають, або можуть потенційно впливати на функціональну діяльність організації (в нашому випадку органу державної влади). Фактори зовнішнього середовища класифікуються за різними ознаками. Найбільш поширеним є поділ на: фактори прямої дії і фактори опосередкованої дії.

До середовища прямої дії (безпосереднє середовище) належать об'єкти управління, які знаходяться в сфері функціональної діяльності суб'єкта управління, зокрема:



підприємства і організації, стосовно яких приймаються управлінські рішення, здійснюється контроль за їх діяльністю;

споживачі управлінських послуг, в т.ч. адміністративних послуг;

інші суб'єкти управління, які мають вплив на визначені об'єкти управлінської дії;

партнери;

законодавчі акти;

громадські організації;

7) інфраструктура;

органи місцевого самоврядування.

В практиці управління поширеною є класифікація факторів зовнішнього середовища на: економічні, законодавчі, соціальні, міжнародні, науково-технічні і технологічні [10, с.93]. На наш погляд, до такої класифікації необхідно долучити політичні фактори.

До політичних факторів відносяться:

політична стабільність ( нестабільність),

взаємоузгодженість дій уряду, парламенту, президента,

вплив опозиційних сил на прийняття державних рішень,

стабільність політичного курсу, політичні кризи.

Законодавчі фактори створюють середовище прийняття управлінських рішень і по суті є орієнтиром в процесі їх підготовки і реалізації. Це стосується не лише законів і нормативно-правових актів, які визначають завдання, повноваження і функції органу державної влади, але й тих, що формують регуляторне середовище діяльності підприємств і організацій, що є об'єктом управлінської дії відповідного органу влади. Зокрема, важливий вплив має зміна кредитної політики, зміни в податковому законодавстві, встановлення нових вимог до сертифікації продукції, вступ держави до певних міжнародних організацій, запровадження квотування зовнішньоекономічної діяльності, пом'якшення регулюючих обмежень з боку окремих країн тощо.

Особливої уваги в процесі аналізу зовнішнього середовища вимагає аналіз економічних факторів. Економічне середовище функціонування будь-якої організації визначається такими характеристиками як: загальний стан економіки, рівень безробіття, темпи економічного зростання ( економічного спаду), обсяг інвестицій, структура економіки і структурні зрушення.

Ідентифікація соціальних чинників, як складова аналізу зовнішнього середовища, пов'язана з їх суттєвим впливом на поведінку об'єктів управління. Тут першочергово важливо проаналізувати вплив таких факторів як: демографічні тенденції та тренди, доходи населення, ступінь тінізації економіки, наявність корупційних діянь, стан охорони здоров'я, освіта населення, обмеження (правила гри), які визначають поведінку громадян, наявність конфліктів, механізми захисту інтересів громадян і роботодавців. Дослідження науково-технічних та технологічних факторів в процесі аналізу зовнішнього середовища спрямовується на виявлення нових технологій , які можуть вплинути на появу нових видів виробничої діяльності, нових видів продукції, нових типів комунікацій, зміну інформаційного простору, що засвідчено на сьогодні можливостями використання електронної пошти, телефаксу, електронною комерцією, використанням сканерів штрих -кодів в системі роздрібної торгівлі, застосуванням сучасних систем контролю, моніторингу.

Аналіз зовнішнього середовища організації опирається на застосування спеціальних методів дослідження, до яких відносяться: PEST-аналіз, аналіз інтересів зацікавлених груп, ABC-аналіз, SWOT-аналіз та інші. PEST- аналіз застосовується для аналізування чинників макросередовища організації.

«PEST - це аббревіатура чотирьох англійських слів: P-Policy- політика, E- Economy - економіка, S - Society - суспільство, T- Technology - технологія, які напрямами аналізу факторів оточення» [10, с.97].

Використання даного методу аналізу полягає в тому, що в табличній формі, у вигляді чотирьох квадрантів (політика, економіка, соціум,

технологія) можна визначити тенденції, що мають істотне значення для стратегічних рішень організації (в нашому випадку органу влади).

При аналізі факторів зовнішнього середовища органу влади, як і іншої організації, до уваги мають бути взяті як фактори безпосередньої дії, так і фактори опосередкованої дії. На основі виконаного аналізу факторів за пріоритетністю впливу на організацію в процесі PEST-аналізу формуються сценарії за чотирма зрізами - політика, економіка, соціум, технології.

Аналіз внутрішнього середовища організації є обов'язковою складовою стратегічного аналізу, оскільки дозволяє оцінити її потенціал розвитку і потенціал вироблення, прийняття і реалізації раціональних і ефективних управлінських рішень. Водночас аналіз чинників внутрішнього середовища організації дозволяє визначити її конкурентні переваги, тобто унікальний потенціал, який дозволяє перемагати в конкурентній боротьбі і в управлінській діяльності.

До чинників внутрішнього середовища організації, у тому числі органу державної влади, відносяться:

- організаційна структура;
- організаційна культура;
- набутий досвід діяльності;
- рівень впровадження сучасних технологій менеджменту;
- якість роботи функціональних служб;
- склад персоналу, його кваліфікація, структура;
- ступінь плинності кадрів;
- наявність стратегії організації;
- ступінь впровадження сучасних інформаційних технологій;
- система стимулювання персоналу.

Для об'єктивної оцінки внутрішнього середовища дослідники можуть долучати процедуру анкетного опитування працівників щодо організаційної культури їхньої організації. В такому випадку в якості основних індикаторів оцінки можуть застосовуватися, наприклад, характеристики, які засвідчують

причини конфліктів, причини плинності кадрів тощо.

Формуючи анкету, причини звільнення розподіляють на дві групи: 1) причини звільнення за ініціативою адміністрації; 2) причини звільнення з ініціативи працівника.

До першої групи відносять: невідповідність посаді, неякісне виконання посадових обов'язків, порушення дисципліни, корупційні діяння, неможливість зайняти працівника за фахом, до другої - незадоволеність умовами праці, низький рівень оплати праці, відсутність перспектив кар'єрного росту, напружені відносини з адміністрацією, значна віддаленість від місця проживання.

Найпоширенішим методом аналізу середовища організації, який дозволяє комплексно оцінити його обидві складові, є аналіз за моделлю SWOT. Модель SWOT-аналізу дозволяє оцінити сильні (S - Strengths) та слабкі (W- weaknesses) сторони організації, а також можливості (Opportunities) та загрози (T- Threats) зовнішнього середовища.

Метод SWOT- аналізу передбачає поетапне виконання наступних дій:  
1.Визначення власних сильних і слабких сторін організації. Для цього необхідно: скласти перелік параметрів, по яких оцінюватиметься організація, по кожному параметру визначити, що є сильною стороною цієї організації, а що слабкою, зі всього переліку вибрати найсильніші та найслабші її сторони [11].

2.Визначення можливостей і загроз. Цей етап враховує динамічність змін, які можуть, з одного боку, надати певні можливості для організації щодо виконання її місії, з другого - вказати на загрози її функціональній діяльності.

3.Третій етап за змістом передбачає зіставлення сильних і слабких сторін організації ( в нашому випадку органу влади) з її можливостями і загрозами. Для виконання цих операцій і узагальнення результатів SWOT-аналізу використовується спеціальним способом побудована матриця.

На першому етапі формуються показники, за якими можна оцінити сильні і слабкі сторони. Ці показники можна представити за такими

підрозділами: організаційне забезпечення, кадровий склад, фінанси, комунікації, інформаційне забезпечення, оплата праці і стимулювання. Для більшої об'єктивності аналізу до оцінки сильних і слабких сторін можуть долучатися експерти, а процедура оцінки здійснюватися методом колективної експертної комісії. Також має бути диференційований підхід до кожного з показників, за якими здійснюється оцінка. Зокрема, для цього найчастіше використовують показники відносної важливості.

Індикатори можливостей і загроз, які визначаються на другому етапі аналізу, важливі для стратегічних рішень організації, оскільки в своєму розвитку на майбутнє вона має враховувати найсприятливіші можливості і убезпечити себе від загроз і небезпек. При цьому треба не лише класифікувати чинники за позитивним та негативним впливом, але й уточнити ймовірність (висока середня, низька) впливу.

Індикаторами сприятливих можливостей для організації, зокрема органу державної влади, у її розвитку або виконанні її місії можуть стати: політичні зміни, підвищення рівня її автономності у прийнятті рішень, диверсифікація функціональних обов'язків, стабільність структури витрат, атестація персоналу, підвищення кваліфікації персоналу, удосконалення організаційної структури, удосконалення функціональної структури на основі проведеного

функціонального аналізу, співпраця з зарубіжними партнерами, отримання міжнародних грантів, збільшення фінансування тощо. Індикаторами можливих загроз і небезпек - недофінансування, політична нестабільність, пандемія, зміни законодавства, підвищення плинності кадрів, економічна криза, підвищення витрат на матеріальні ресурси, збільшення кількості об'єктів регуляторного впливу і контролю, перешкоди доступу до каналів інформації та інші.

Для повної характеристики технології використання методу SWOT-аналізу варто зазначити, що в результаті створення підсумкової матриці, як зазначає проф.Мельник А.Ф.: « На перетинах окремих складових груп

факторів формуються поля, для яких характерні певні сполучення, що їх треба враховувати надалі в ході розроблення стратегій певного типу: поле СіМ - передбачає розробку стратегій підтримки та розвитку сильних сторін організації щодо реалізації можливостей зовнішнього середовища, поле СіЗ - орієнтує дії організації на боротьбу із загрозами за допомогою використання внутрішніх резервів, поле СлМ - спрямовує дії організації на використання можливостей для подолання слабких сторін її внутрішнього потенціалу, поле СлЗ - передбачає розробку такої стратегії, яка б дала змогу організації не тільки зміцнити свій потенціал, але й відвернути можливі загрози у зовнішньому середовищі.» [11,с.59].

«Зрасе» -аналіз, подібно до наведених вище методів аналізу, об'єднує чинники за певними групами та за відповідною методологією, а також пробує їх оцінити. «Для побудови матриці SPACE зазвичай використовують такі групи показників: фінансова сила (FS), конкурентна перевага(СA), стабільність середовища (ES), виробнича сила (IS)» [10 с.138]. Оцінити можливості можна двома способами: матричним методом з урахуванням ймовірності використання виявлених можливостей або простим ранжуванням [12, с.132]. Для проведення даного аналізу зазвичай долучаються групи експертів. Така методика, на наш погляд, може бути застосована і для інших типів організацій, в тому числі органу державної влади. При прийнятті рішень в державних органах в сучасних умовах актуальною стає практика аналізу цілей та інтересів зацікавлених груп організацій, що дає більш глибоку і повноцінну оцінку зовнішнього середовища. Такими групами інтересів є: менеджмент підприємств і організацій, споживачі адміністративних послуг, суб'єкти регуляторного середовища, інші державні органи, органи самоврядування різних рівнів. В сукупності це може бути представлено такими цілями і інтересами: зростання організації, охорона навколишнього середовища, якість товарів, якість управлінських послуг ,соціальна захищеність, сталий розвиток, ціна та цінність товару/послуги, соціальні програми, зайнятість тощо.

Таким чином, вивчення внутрішнього і зовнішнього середовища є важливою складовою системного підходу в дослідженні будь якої організації для прийняття управлінських рішень. В процесі стратегічного аналізу це завдання може бути розв'язане при використанні сукупності методів і технік дослідження.

### 1.3. Методичні підходи до оцінки ефективності управлінських рішень в органах публічної влади

Для успішної реалізації прийнятих рішень треба мати механізм здійснення. Складність організації здійснення рішень полягає в необхідності координувати безліч взаємопов'язаних управлінських рішень, що одночасно виконуються, що знаходяться на різних стадіях реалізації [23, с. 37; 43, с. 129-130].

Завданнями організаційного механізму реалізації управлінських рішень є:

- розробка плану реалізації рішення.

- 1) визначення комплексу необхідних робіт;
- 2) Визначення необхідного обсягу ресурсів;
- 3) Визначення числа виконавців;
- 4) Розподіл робіт, ресурсів та виконавців по об'єктах, завданням та термінам;

- управління реалізацією рішення.

- 1) Проведення інструктивно-методичних заходів з виконавцями;
- 2) Особисте розпорядження під час виконання рішення;
- 3) Надання допомоги виконавцям у разі виникнення труднощів;

- контроль виконання рішення.

- 1) Контроль за дотриманням основних характеристик реалізованого рішення;

- 2) Контроль над виконанням термінів реалізації рішення;
  - 3) Контроль за станом проблемної ситуації;
  - 4) Виявлення причин відхилень у реалізації рішення;
  - 5) Внесення (у разі потреби) змін до програми реалізації рішення.
- оцінка результатів реалізації рішення.
- 1) Періодична оцінка фактичної ефективності рішення.
  - 2) Прогнозування закінчення терміну ефективної дії рішення
  - 3) Визначення потреби у коригуванні чинного чи прийнятті нового рішення.
  - 4) Накопичення, систематизація досвіду та розробка алгоритмів реалізації стандартних рішень. Узагальнену схему організаційного механізму реалізації управлінських рішень наведено у Додатку В.

Розроблювані і реалізовані управлінські рішення певним чином оформляються [48, з. 3-39].

Основними формами розробки державних управлінських рішень є:

- Закон, тобто. рішення вищої державної влади, що має загальнообов'язковий та незаперечний характер;
- указ – це рішення глави держави, затверджене парламентом;
- Постанова уряду - це рішення уряду, що регламентує виконання законів та указів;
- Вказівка - це рішення, що має методичний, технологічний характер, яке реалізується у вигляді настанови або роз'яснення;
- акт - це рішення широкого кола державних та громадських організацій;
- наказ (письмовий чи усний) – це одноосібне рішення керівника, викритого владою. Наказ є обов'язковим для виконання і відображає питання, що входять до компетенції керівника. Наказ зберігається в архіві та може бути оскаржений;
- розпорядження - це правовий акт, що видається одноосібно керівником чи колегіальним органом державного управління з метою



вирішення оперативних питань. Як правило, має обмежений термін дії та стосується вузького кола посадових осіб, організацій та громадян;

- інструкція - це рішення, що встановлює порядок та спосіб виконання будь-яких дій;

- договір - це рішення про проведення спільних робіт із зазначенням взаємних прав та зобов'язань;

- Угода - це рішення, що формує загальну позитивну основу для будь-якої діяльності;

- договір - це рішення зазвичай комерційного характеру проведення спільних робіт із зазначенням взаємних прав і зобов'язань (є підвидом угоди);

- план - це рішення, що відображає цілі та завдання діяльності, виконавців, засоби, методи та час їх реалізації;

- становище - це рішення, що містить набір правил, що регламентують будь-яку діяльність (наприклад, положення "Про відділ профілактики корупційних порушень");

- правило - це рішення, що враховує традиції організації та містить набір запропонованих до виконання усталених форм поведінки певних груп співробітників (наприклад, «Правила внутрішнього трудового розпорядку»);

- модель (якогось предмета чи об'єкта) - це рішення, що включає набір певних елементів та зв'язків, що забезпечують цілісність функціонування даного предмета або об'єкта;

- регламент - це зведення правил прийняття рішень виконавцями у різних ситуаціях.

Ефективність управлінських рішень визначається впливом безлічі факторів технічного, економічного та соціально-психологічного характеру, вплив яких проявляється на різних етапах процесу розробки та реалізації рішень [44, с. 126-128; 48, с. 237-240].

У соціальній ефективності управлінських рішень буде виражено результат досягнення соціальних цілей з допомогою зниження зусиль, часу,

оптимізації умов праці, зниження плинності кадрів, залучення меншого числа працівників. Економічна ефективність управлінських рішень це - співвідношення величини отриманого результату від конкретного управлінського рішення витрат на його підготовку та реалізацію.

Процес контролю над реалізацією державних рішень, як у роботі [56, з. 130-133], полягає у зіставленні реалізованих заходів з вихідною моделлю державного рішення, а також з державними проектами, програмами, планами та «дорожніми картами».

Залежно від характеру повноважень та компетенцій у сфері державного управління розрізняють:

- Контроль, що здійснюється органами судової влади;
- Контроль, що здійснюється органами представницької влади;
- Контроль, що здійснюється органами виконавчої влади;
- Контроль, що здійснюється громадськими об'єднаннями громадян, а також окремими громадянами, що виступають як приватні особи.

Основними етапами контролю за виконанням державних рішень є:

- 1) встановлення стандартів, що формуються на етапі цілепокладання;
- 2) співвідношення фактичного результату зі стандартом. У цій стадії діяльність можна розділити чотирма фази: визначення масштабу допустимих відхилень; вимір фактичного результату; передача інформації про результати та власне оцінка результатів. Вимір фактичного результату - це найскладніша фаза контролю виконання державних рішень. Для вимірювання фактичного результату необхідно визначити типи шкал та одиниць вимірювання показників контролю. Інформація про результати контролю може спотворюватися в процесі передачі.

При проходженні каналами зв'язку можуть виникнути інформаційні навантаження. Державні органи мають складну організаційну структуру.

- 3) коригування рішення. Коли результат контролю державного рішення було оцінено, вибирається одна з двох ліній поведінки:

- усунення відхилень. Якщо фактичний результат далекий від необхідного, необхідно зрозуміти причини цього і скоригувати рішення. У цьому важливо виявити, якому етапі прийняття рішення потрібно коригування;

- нічого не робити. Якщо мети рішення досягнуто, про що говорить порівняння фактичних і необхідних результатів, слід зафіксувати технологію вирішення проблеми як позитивний досвід;

4) Здійснення контролю над виконанням документів, у яких містяться державно-управлінські рішення. Цей етап включає:

- автоматизований облік результатів;

- перевірку виконання на місцях;

- аналіз оперативної діяльності підрозділів та посадових осіб;

- Вироблення рекомендацій та вжиття заходів для усунення причин, що знижують ефективність управління та ін.

Коли відсутня контроль та зворотний зв'язок у державного управлінського рішення, то рішення перестає виконуватися і навіть дає зворотні результати.

Поняття ефективності державного управління не має чітких критеріїв визначення, тому оцінка ефективності ускладнюється. Можна сказати, що вони є ознаками, аналізуючи які можна визначити якість і рівень державного управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. У сфері державного управління та державного рішення розглядається, перш за все, соціально-економічна ефективність, що включає весь спектр умов, які необхідні для нормальної життєдіяльності людей.

Таким чином, можна зробити висновок, що результативність державного управління визначається тим, яким чином розробляються, приймаються та реалізуються державні

управлінські рішення. Звернемо увагу на те, що державні управлінські рішення поділяються на політичні та адміністративні рішення,

які мають низку специфічних рис [38].

1. Вони підкріплені волею народу (Народ у вигляді виборів наділяє своїх представників у законодавчих органах повноваженнями, а органи визначають стратегічні мети діяльності органів виконавчої), тому постають як законів, інших нормативних правових актів (якщо приймаються законодавчими органами) і адміністративних рішень.

2. Рішення правозастосовні, тобто їх розробка, прийняття та реалізація ініціюються та організуються відповідно до вимог нормативних правових актів, що обумовлюється необхідністю забезпечення їх високої якості, вираження суспільних інтересів.

3. Вони є обов'язковими, забезпеченими всіма можливими ресурсами держави, повноваженнями відповідних органів державного управління чи посадових осіб, тому мають примусовий характер.

4. Рішення є знеособленими (їх розробкою, прийняттям та виконанням займається велика кількість фахівців, тому їх авторство не пов'язується з іменами конкретного державного службовця, вони приймаються від імені державного органу).

5. Вони дано в одному варіанті виконання, відступи від якого неприпустимі. За ідеєю, вони повинні виключати варіативність та суб'єктивізм у розумінні засобів досягнення та запланованих результатів. Причина у цьому, що й неодмінну складову утворює правова норма. Можливо, в процесі розроблення нормативних документів, що використовуються, наслідки альтернатив були враховані повноважними суб'єктами.

6. Вони спрямовані у зовнішнє середовище (за винятком внутрішньоорганізаційних рішень, що стосуються апаратної діяльності та підтримують організаційну ефективність). Це ускладнює вимірювання та точну оцінку їхньої соціальної та, особливо, економічної ефективності.

Якщо взяти до уваги зазначені особливості управлінських рішень державних органів, необхідно наголосити на важливості прогнозування

майбутніх подій та умов їх реалізації, яке має проводитися на більш віддалену перспективу, з урахуванням більшої кількості факторів, у тому числі міжгалузевих, міжнародних тощо, а також політичних міркувань, оскільки доводиться враховувати інтереси різних зацікавлених учасників процесу прийняття рішень, потенційні вигоди та втрати різних соціальних груп та учасників реалізації рішень, із залученням до співпраці експертів-фахівців у різних галузях знань та ін.

Планування заходів щодо виконання цих рішень має здійснюватися з урахуванням:

- 1) значних масштабів запланованої діяльності;
- 2) підвищену соціальну відповідальність за неї;
- 3) використання переважно бюджетних коштів;
- 4) пріоритетної оцінки у визначених цілях соціальної ефективності, яка знаходить своє відображення у громадській думці, що виявляється під час виборів, референдумів, протестної поведінки (мітингів, демонстрацій тощо), соціологічних опитувань населення, у засобах масової інформації, в особистих зверненнях громадян до органів влади та управління.

Як показує практика, до виникнення низки проблем наводять особливості розробки та прийняття управлінських рішень в органах управління [39].

Насамперед, це проблеми трансформації політичних рішень на адміністративні рішення [40].

З урахуванням політичних інтересів певних груп населення, потреб політичних інститутів, і навіть соціокультурних цінностей суспільства вибудовується система політичних рішень. Виявити чітку межу між адміністративним та політичним рішенням досить складно через те, що адміністративні методи прийняття рішень проникають у політико-правову сферу. Варто зазначити, що політичне рішення проявляється у адміністративному рішенні.

Політичне керівництво приймає ті рішення, які стосуються суспільно

значущих проблем і мають політичний. Це політичне керівництво є найвищим органом державної влади. Далі це рішення сходять на рівень того чи іншого відомства чи міністерства. Цей етап ще зберігає політичний характер тієї чи іншої рішення зокрема й у частині формулювань. Зазначений етап також характеризується появою адміністративної сторони рішення, що має зв'язок із механізмами та вимогами, що належать до конкретної сфери діяльності чи галузі. Наприклад на рівень міністерства праці, тарифів тощо. сходять політичне рішення, яке спрямоване на зниження соціальної напруженості та запобігання конфліктам.

Наступний етап включає конкретні рішення на місцевому, регіональному та муніципальному рівні. На цих рівнях чітко виражений характер адміністративної появи. Чиновник, який приймає адміністративне рішення, має бути політично нейтральним, його рішення не повинно нести в собі політичних переваг. Адміністративне рішення має граничну конкретизацію на місцевому рівні, воно виходить із усіх соціальних показників, які подаються у вигляді умов праці у певній галузі, будь-якому районі чи місті, рівня життя розміру заробітної плати, зайнятості населення.

Безпосередня адміністративна практика дистанційована від політики. Політичні рішення мають узагальнений характер, ніж адміністративні рішеннями. Політичні та соціально-економічні умови є основою побудови політичних рішень. Політичні рішення залежать від існуючого та функціонуючого державно-адміністративного апарату. Політичні рішення впливають те що, якою є форма, характеру, механізм і методи прийняття адміністративних рішень.

Усі політичні рішення, які потрапляють в адміністративний апарат як громадський імператив, проходять трансформацію, а іноді можуть і спотворюватися. Апарат адміністративного управління при сприйнятті політичного рішення має власні переваги, цінності та традиції, а також навички, пов'язані з прийняттям рішень. Адміністративні рішення необхідні для того, щоб забезпечити умови, які потрібні для того, щоб підготувати,

прийняти і реалізувати рішення політичного керівництва, незважаючи на те, що вони є вторинними і мають підпорядковано-допоміжний характер, є похідними від політичних рішень. Таким чином, політичне рішення вторгається в адміністративне середовище.

Можуть також мати місце суперечності функціонального характеру між механізмом адміністративного здійснення політичного рішення та безпосередньо політичним рішенням. Виходячи з цього, має місце необхідність знайти такі організаційні та функціональні основи, які мають відношення до роботи ланок адміністративного апарату, які дали б можливість зробити адміністративний апарат більш сприйнятливим до політичних імпульсів, що виходять з боку основних політичних сил, і щоб адміністративний апарат міг

здійснити трансформацію політичних рішень адміністративних заходів без перекручування цих рішень.

Розглянемо ще одну проблему, пов'язану із специфікою структури державних органів. Існують два типи рішень: реальні та формальні, вони з'являються через ієрархічність їхньої структури. В організаційній ієрархії в ідеалі будь-яке вирішення питань має прийматися на рівні управління і в тому підрозділі, де акумульований найбільший масив необхідної для цього інформації. Але інформація за своєю природою має задовольняти цілі підготовки рішення і, водночас, сприяти тому, щоб воно було пов'язане з іншими рішеннями, а не суперечило їм. Трапляється, що конфронтація між рішеннями залишається непоміченою на нижніх рівнях ієрархії. Тому доцільно, щоб рішення, а точніше, їх проекти аналізувалися і затверджувалися на вищих рівнях організаційної ієрархії. Проект рішення, розроблений фахівцями відповідного підрозділу, просуваючись вгору ієрархією, коригується і стає раціональнішим. Однак верхні рівні ієрархії, як правило, не в змозі детально вивчити і оцінити всі проекти рішень, що до них надходять. Керівнику завжди доводиться вдаватися до узагальнень, причому тим частіше, чим вищий його статус в ієрархії. І, тим менше, у нього

залишається часу навіть на перегляд проектів рішень. Виникає загроза того, що, досягнувши вищого керівника, проект рішення буде представлений без жодної альтернативи. В силу цього «реальні» рішення, що розробляються на нижчих щаблях організаційної ієрархії, на вищих її щаблях трансформуються в «формальні», тобто затверджуються без серйозного аналізу. Відмінність між «реальними» і «формальними» рішеннями тим помітніша і значніша, що більше рівнів в ієрархії і що більше віддаленість один від одного масивів інформації, зосереджених відповідних рівнях.

Подібні витрати долаються шляхом ефективного здійснення функції координації, цілеспрямованого створення та використання каналів зворотного зв'язку, механізмів узгодження рішень між рівнями організаційної ієрархії, успішного застосування принципу поєднання єдиноначальності з колегіальністю.

Наступна проблема зумовлена явною безальтернативністю рішення. Хоча рішення державних органів та їх посадових осіб ґрунтуються на правовій нормі, вона лише скорочує кількість потенційних альтернатив, але не виключає їх вибір у принципі. На практиці таку можливість часто воліють не помічати. До того ж, опора виключно на правову норму далеко не завжди в кожному конкретному випадку здатна привести до бажаного результату, на досягнення якого вона орієнтована. Тому важливо виходити з того, що правова норма, що задає рамки рішення, зовсім не виключає можливості розробки кількох варіантів вирішення однієї й тієї проблеми.

Одночасно потенційна небезпека може становити високе значення суб'єктивного чинника у процесі прийняття рішень у межах правових норм. Надмірно великий вплив на процеси роботи з рішеннями можуть надавати тривале перебування чиновників на своїх посадах, наявність корпоративних зв'язків та інтересів та схильність з цих позицій інтерпретувати одержувані зверху та підлягають виконанню рішення, використовуючи при цьому суперечності, що зустрічаються у нормативних актах.

Таким чином, можна зробити висновок, що проблема громадського



контролю за розробкою, прийняттям та реалізацією управлінських рішень державними органами є актуальною на сьогоднішній день. Вони, на відміну виробничих організацій, не відчують безпосереднього впливу ринкових механізмів, тому прагнуть до досягнення ефективних рішень з погляду їх затратності (немає конкуренції, майже немає критерій економічної ефективності); Проте враховуються інші критерії - стабільність, соціальна ефективність (хоча їхня діяльність може бути економічно неефективною). У цьому напрямку потрібні підвищення ролі засобів, розвиток громадських ініціатив, правове забезпечення (по суті, легалізація) лобістської діяльності, створення умов для зниження підконтрольності судів органам виконавчої влади.

#### Висновки до 1 розділу.

1. Управлінська діяльність в органі державної влади забезпечується шляхом створення і реалізації управлінських рішень. Управлінські рішення - це результат інтелектуальної діяльності, продукт управлінської діяльності на різних рівнях управління. Вони класифікуються за такими ознаками: за характером цілей, причинами виникнення, характером процесу вироблення, за функціональним змістом, за рівнем ієрархії системи управління.

2. Державно-управлінські рішення характеризуються такими особливостями: масштабом впливу, спрямованістю на вирішення державних проблем, обов'язковістю виконання всіма органами влади, організаціями і підприємствами, високим рівнем ризику при невиконанні.

3. Для характеристики процесу прийняття рішень в органах державної влади важливо враховувати, що критеріальними ознаками можуть бути методи розробки управлінських рішень і характер їх організаційного оформлення. Цей процес проходить у декілька етапів і стадій: етап підготовки управлінського рішення, етап прийняття і етап виконання і базується на наявності і оцінюванні альтернатив, розглядається як одна із

функцій. При цьому важливими є вибір цілі, вироблення альтернатив, порівняння альтернатив і вибір варіанту розв'язання проблеми.

4. Сучасна система прийняття управлінських рішень в державному управлінні базується на традиційних підходах , які в більшості випадків зорієнтовані на тактичні цілі. Натомість невизначеність, що часто має місце, вимагає стратегічного аналізу, що базується на вивченні зовнішнього і внутрішнього середовища органу влади. В розділі 1 наведено класифікацію цих двох груп факторів, дано їх характеристику.

5. Аналіз зовнішнього середовища опирається на застосування спеціальних методів дослідження, до яких можна віднести: PEST-аналіз, ABC- аналіз, SPACE-аналіз, SWOT- аналіз, аналіз інтересів зацікавлених сторін. Аналіз внутрішнього середовища - на функціональний аналіз, використання 20 методів спостереження, анкетування тощо. Їх застосування в комплексі дасть можливість підготувати аналітичну базу для прийняття стратегічних управлінських рішень, а відтак забезпечити їх об'єктивність.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖПРОДСПОЖИВСЛУЖБИ У ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

2.1. Загальна характеристика управлінської діяльності в межах Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області

Управлінська діяльність органу державної влади, а відтак і характер управлінських рішень залежить від специфіки його місії в загальній системі державного управління. Головне управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області є територіальним органом Держпродспоживслужби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та їй підпорядковане. Воно утворене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів» [24]. Головному управлінню підпорядковуються організації та установи, що належать до сфери управління Держпродспоживслужби України та розташовані на території Дніпропетровській області. Повноваження Головного управління поширюються на всю Дніпропетровську область.

Вони визначають специфіку управлінської діяльності даного органу державної влади і охоплюють такі функціональні сфери:

1) реалізацію державної політики : а) у сфері державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства, б) у питаннях ветеринарної медицини та безпеки харчових продуктів , в) у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за інженерно-технічним забезпеченням АПК, г) у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів, д) у сфері насінництва та розсадництва, е) у сферах карантину та захисту рослин, є) у питаннях

дотримання вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін;

2) надання адміністративних послуг відповідно закону;

3) інші повноваження, визначені законами України.

Реалізація функціональних повноважень підкріплена відповідною організаційною структурою. Організаційна структура управління належить до структур лінійно-функціонального типу, де функціональна діяльність забезпечується відповідними управліннями, відділами та секторами.

Зокрема, в структурі Головного управління є такі управління, що забезпечують прийняття і реалізацію управлінських рішень у внутрішньому і зовнішньому середовищі:

управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства, управління фіто-санітарної безпеки, сектор контролю за регульованими цінами, управління в адміністративних районах, відділ реєстрації сільськогосподарської техніки (рішення щодо роботи із зовнішнім середовищем),

управління економіки, бухгалтерського обліку та звітності, управління роботи з персоналом, управління організаційно-господарського забезпечення, сектор внутрішнього аудиту, відділ правового супроводу, сектор з питань запобігання корупції (управлінські рішення переважно стосовно організації внутрішнього середовища державного органу)[25].

Начальник Головного управління в своїй роботі опирається на заступників, які призначені на посаду Головою Держпродспоживслужби України відповідно до Закону України «Про державну службу».

В адміністративних районах і містах Дніпропетровській області функціональна діяльність Держпродспоживслужби України забезпечується міжрайонними, районними та міськими управліннями, до яких відносяться: Ковельське міське управління, Луцьке міське управління, Нововолинське міське управління, Володимир-Волинське, Горохівське, Іваничівське,

Камінь-Каширське, Ківерцівське, Локачинське , Луцьке , Любашівське, Любомльське, Маневицьке, Ратнівське, Рожищенське, Старовижівське, Турійське, Шацьке районні управління.

Характеризуючи Головне управління Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області, як суб'єкт підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень, варто зазначити, що воно має доволі широкі повноваження відповідно до покладених на нього завдань щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства суб'єктами господарювання, співпрацює у цій діяльності з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Робота Головного управління координується Головою Дніпропетровської облдержадміністрації.

Характерно, що окрім вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень, продуктом діяльності Головного управління є публічні послуги, виконання загальнодержавних програм, консультації, контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, відповіді на звернення та запити.

Враховуючи велику диверсифікованість діяльності досліджуваного органу, можна зазначити такі види управлінських рішень, які приймає і реалізує цей орган влади:

1) рішення щодо реалізації державної політики в галузі нагляду і контролю за безпечністю харчових продуктів та кормів (зокрема стосовно розроблення і затвердження планів щорічного контролю та моніторингу, щодо усунення поганої якості і встановлення періодичного контролю якості харчових продуктів, в тому числі на агропродовольчих ринках, щодо аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках, щодо організації лабораторних аналізів для цілей державного контролю);

2) рішення щодо протиепізоотичної роботи (стосовно розроблення планів щорічного епізоотичного контролю, розроблення, виконання та організації виконання загальнодержавних програм та планів в галузі ветеринарної медицини, щодо виконання робіт з державного моніторингу

здоров'я тварин, аналізу причин виникнення інфекційних та інших хвороб тварин та надання рекомендацій з їх ліквідації і профілактики, встановлення карантину в разі виникнення особливо небезпечних хвороб, стосовно підтвердження відкриття мисливського сезону на певній території області після проведення епізоотичного обстеження мисливських угідь, стосовно організації роботи зі збору та нищення загиблих тварин і побічних продуктів тваринного походження, стосовно здійснення заходів в галузі санітарії та ветеринарії для охорони Дніпропетровській області від занесення особливо небезпечних хвороб);

3) управлінські рішення щодо взаємодії з органами місцевого самоврядування у сфері захисту рослин, зокрема: спільного контролювання стану проведення організаціями всіх форм власності, а також громадянами заходів щодо захисту рослин, стосовно реакції на скарги мешканців населених пунктів з уникнення випадків отруєння бджіл, стосовно управлінських дій з попередження негативного впливу на життєдіяльність людей, стосовно запровадження і скасування карантинного режиму за поданням державного фітосанітарного інспектора;

4) рішення на звернення до Держпродспоживслужби області з питань захисту прав громадян під час придбання товарів;

5) рішення щодо реалізації завдань дозиметричного контролю робочих місць і дозиметричного опромінення;

6) рішення щодо проведення ветеринарно-санітарної експертизи на потужностях, які здійснюють виробництво, перевезення, зберігання і реалізацію органічної продукції (сировини);

7) рішення щодо порушень в діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, перевезення, зберігання, реалізацію органічної продукції (сировини);

8) рішення у сфері контролю за якістю зерна та продукції його переробки; 9) рішення за результатами моніторингу причин і кількості звернень фізичних та юридичних осіб.

Зазначені види управлінських рішень стосуються управлінського впливу на об'єкти управління, що знаходяться у зовнішньому середовищі досліджуваного державного органу. Водночас, організація роботи структурних підрозділів Головного управління Держпродспоживслужби Дніпропетровській області пов'язана також з розробленням, прийняттям та реалізацією внутріорганізаційних управлінських рішень.

Емпіричний аналіз засвідчує, що головними з них є:

- 1) одноосібні рішення з боку начальника Головного управління щодо розподілу обов'язків СЕРЕД керівників підрозділів Управління;
- 2) рішення щодо порушення службової дисципліни підпорядкованими працівниками;
- 3) рішення щодо залучення і участі у розв'язанні окремих питань вчених та спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій;
- 4) рішення щодо направлення матеріалів перевірок до правоохоронних органів;
- 5) рішення щодо забезпечення належного рівня діловодства, службової таємниці з питань компетенції керівника управління;
- 6) рішення щодо якості і удосконалення підготовки, атестації та підвищення кваліфікації кадрів;
- 7) рішення, пов'язані з координацією діяльності установ ветеринарної медицини в питаннях державної ветеринарно-санітарної експертизи харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, біологічної продукції;
- 8) рішення щодо визначення пріоритетних напрямків роботи Головного управління і шляхів виконання покладених завдань;
- 9) рішення щодо призначення за погодженням з Головою Держпродспоживслужби України на посади керівників структурних підрозділів, призначення і звільнення з посад державних службовців і притягнення до дисциплінарної відповідальності, присвоєння рангів.

В частині організаційної діяльності Головного управління і управлінь в адміністративних районах приймаються також такі рішення:

щодо ведення і користування реєстрами (базами даних) відповідно до закону;

стосовно заходів з запобігання і протидії корупції та здійснення контролю за їх здійсненням;

щодо організації планової, фінансової роботи і вдосконалення бухгалтерського обліку;

щодо цільового і ефективного використання бюджетних коштів;

щодо заохочення і нагородження працівників;

щодо доступу до публічної інформації, що перебуває у володінні Головного управління;

щодо організації і облаштування прикордонних інспекційних постів та призначення пунктів пропуску на прикордонних територіях;

щодо організації нарад, утворення консультативних, дорадчих і інших служб (робочих груп, комісій, колегій тощо).

В досліджуваному органі державної влади причинами, що спонукають управлінські рішення, є: вплив зовнішнього середовища (вказівки вищестоячого органу, зміни в об'єктах управління, необхідність координації роботи з іншими органами влади при зміні державної політики тощо), вплив внутрішніх чинників (перегляд організаційної або функціональної структури державного органу, відхилення від заданих параметрів роботи, потреба в зміні мотивації персоналу, дисциплінарні порушення тощо).

В роботі досліджуваного Головного управління домінують адміністративні і організаційно-розпорядчі управлінські рішення, які стосуються тактичної і оперативної роботи і опираються на евристичні і колективні технології їх прийняття. Аналітичні рішення мають поширення лише на незначній ділянці робіт. Домінуючими за організаційною формою є нормативні рішення.



## 2.2. Аналіз специфічних рис процесу прийняття управлінських рішень у Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області

Процес прийняття управлінських рішень в будь-якому органі державної влади здійснюється в певних нормативно-правових рамках . Нормативну базу системи прийняття управлінських рішень в Головному управлінні Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області і управлінні в містах і адміністративних районах становлять: Конституція України [13], закони України «Про державну службу» [14], «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів »[15], «Про племінну справу у тваринництві» [16], « Про молоко і молокопродукти»[17] «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [18], «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження , здоров'я та благополуччя тварин» [19], « Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [20], «Про питну воду та питне водопостачання» [21], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [22], «Основи законодавства про охорону здоров'я» [23], постанови Верховної ради України з відповідних питань, постанови Кабінету Міністрів України, зокрема Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 « Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» [24] , інші нормативно-правові акти, зокрема, накази Міністерства економічного розвитку , торгівлі та сільського господарства України, накази Держпродспоживслужби України, доручення Голови Держпродспоживслужби України та його заступників, акти Дніпропетровській обласної державної адміністрації, районних державних адміністрацій , Положення про Головне управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області [25] та Положення про районне (міське)

управління Держпродспоживслужби [26].

Розглянемо процес підготовки управлінських рішень в Головному управлінні Держпродспоживслужби та управліннях в містах і

адміністративних районів Дніпропетровській області через аналіз таких компонент: етапність прийняття управлінських рішень; технології прийняття управлінських рішень: специфіка процесу підготовки та прийняття управлінських рішень в окремих структурних підрозділах і видах діяльності; ресурсне забезпечення формування, прийняття і реалізації управлінських рішень. Водночас, при аналізі процесу формування і реалізації управлінських рішень в досліджуваному органі державної влади вважаємо за доцільне звернути увагу на нормативно- правову, організаційну, регламентну, ресурсну і інформаційну складові.

Розглянутий в розділі 1 алгоритм формування, прийняття і реалізації управлінських рішень на практиці не витримується в ідеалі. Практика прийняття управлінських рішень відрізняється в державних органах Німеччини, Франції, Великобританії, Японії, США. В сучасних організаціях України, в тому числі в державних органах, все ширшого поширення набирає американська технологія формування управлінського рішення, яка включає: ідентифікацію проблеми, визначення критеріїв і формулювання обмежень, виявлення і оцінку альтернатив, остаточний вибір.

Розглядаючи через цю призму ситуацію в Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області та в її управліннях в містах і районах, зазначимо наступне.

1. Діагноз проблеми визначається тим, що основними проблемами (сферами), які породжують необхідність практичного застосування алгоритму прийняття управлінських рішень, є: розподіл повноважень між керівником державного органу і його заступником, визначення місії, цілей і функцій в діяльності досліджуваного державного органу, розподіл обов'язків між заступниками і начальниками управлінь і відділів, побудова системи відносин з управліннями в адміністративних районах і містах, визначення

пріоритетних сфер взаємодії з органами місцевого самоврядування, розроблення і внесення змін до планів роботи, визначення об'єктів моніторингу і контролю, координація робіт стосовно сфер управлінського впливу загалом і в адміністративних районах.

2. Основними обмеженнями, які враховуються при прийнятті управлінських рішень в системі Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, є вимоги, закладені в «Загальному положенні про міністерство, інший орган державної влади України» [27], вказівки вищестоячих органів влади, зокрема Держпродспоживслужби України, наявні ресурси, регламенти.

Згідно встановлених напрямів роботи вся діяльність Головного управління повинна зводитись до: планування робіт, управління персоналом, нормотворчої роботи, роботи з документами, проведення нарад, взаємодії з іншими органами влади та роботи зі зверненнями громадян. Прийняття управлінського рішення не визначено як структурний процес, який вимагає формальної регламентації. Відповідно, аналіз показує, що в практиці роботи управлінських структур Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області мають місце різні підходи до побудови процесу вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень.

3. В досліджуваному органі державної влади загалом при прийнятті управлінського рішення не обов'язково формувати альтернативні варіанти. Але чітко сформульованими є вимоги до безальтернативного проекту управлінського рішення: « 1) завдання повинні бути конкретними і реальними, 2) спрямованими на найкоротший термін виконання, 3) має бути встановлений конкретний перелік виконавців, 4) встановлені контрольні (в тому числі проміжні) терміни інформування, 5) якщо підготовлений проект рішення після оцінювання вимагає доопрацювання, він доопрацьовується і подається на візування» [28] ).

В «Загальному положенні про міністерство, інший орган державної влади України» (ч.8 та 9) [27] передбачено долучення дорадчих органів,

науковців та висококваліфікованих фахівців до процесу формування та прийняття управлінських рішень. Остаточне прийняття управлінського рішення здійснюється переважно керівником Головного управління Держпродспоживслужби або керівниками структурних підрозділів. Оскільки формування альтернативних рішень не є обов'язковим, то це в основному ігнорується. Чіткі настанови є лише до планування роботи органу влади та роботи з нормативно-правовими документами.

Чинну модель прийняття рішень в досліджуваному органі державної влади, як основний каркас управлінських дій, можна представити наступним чином: 1) визначення місії, цілей і функцій; 2) розподіл повноважень; 3) визначення стратегій; 4) коригування завдань і функцій; 5) розроблення політики керівників структурних підрозділів (менеджерів); 6) формування планів для структурних підрозділів; 7) оцінка ресурсного забезпечення (збалансування).

Враховуючи, що Головне управління Держпродспоживслужби в області є цілісною організацією, а структурні підрозділи працюють на єдино визначену місію, прийняття рішень проводиться на всіх рівнях управління, в окремих структурних підрозділах, між якими встановлені зв'язки, як прямі, так і опосередковані, то треба говорити про систему прийняття таких рішень. Більшість управлінських рішень в досліджуваному органі влади носять тактичний або оперативний характер. Стратегічні рішення стосуються розроблення і реалізації програм в галузі ветеринарної медицини. Відповідно є відмінності в алгоритмі розроблення, прийнятті і механізмі реалізації управлінських рішень.

Для підготовки і реалізації програми досліджуваним органом влади, наприклад, в галузі ветеринарної медицини використовується такий порядок:

- 1) на етапі підготовки рішення - діагноз проблеми, формування цілей та їх зіставлення з дійсністю і прогнозування майбутніх станів (прогнозування варіантів вірогідних подій);

- 2) на етапі прийняття рішення - оцінка можливих варіантів,

визначення процедур, термінів, виконавців реалізації прийнятих рішень, оформлення варіанту у вигляді проекту рішення, погодження проекту рішення, надання сили прийнятому рішенню, інформування про прийняте рішення;

3) на етапі реалізації управлінського рішення - з'ясування сутності рішення, планування робіт, добір виконавців, ресурсне забезпечення роботи, встановлення переліку дій в рамках програми та результуючих показників, контроль виконання, підведення підсумків та інформування.

Для рішень, які приймаються в структурних підрозділах і носять тактичний або оперативний характер, характерний спрощений варіант процесу залежно від рівня управління.

В Головному управлінні Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській обл. застосовуються такі заходи з організаційного забезпечення прийняття управлінських рішень:

- 1) мобілізація персоналу для здійснення роботи;
- 2) розподіл обов'язків, відповідальності, пов'язаних із внесенням необхідних змін, впровадження технічного захисту інформації, змін у розпорядчі документи (Положення про Головне управління, управління в адміністративному районі (місті) [25]), у посадові інструкції, введення штатної одиниці;
- 3) здійснення заходів організаційно-технічного характеру - проведення лабораторних аналізів, впровадження технічного захисту інформації тощо;
- 4) організаційне забезпечення структурних підрозділів та організація правового забезпечення.

Для погодженого формування управлінських рішень, які не носять одноосібний характер, утворюються комісії.

Проведений аналіз показує, що в досліджуваному державному органі процес організації виконання управлінських рішень в кожному конкретному випадку залежить від його виду, рівня управління, складу виконавців (власне рішення, чи вищого суб'єкта управління) і т.ін.

В Головному управлінні Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області та в управліннях в адміністративних районах і містах використовуються різні форми розробки планів організаційних рішень: графіки , текстові або сітьові плани, типові плани (з виконання типових рішень, котрі приймаються періодично), картотеки невідкладних заходів тощо. Керівники самі визначають форму планів.

Основними видами планів, які поширюються на окремі сфери діяльності, є: План заходів проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, План заходів що здійснення державного нагляду у сфері карантину рослин, План заходів захисту прав споживачів, План перевірок характеристик продукції у її різновидності з ринкового нагляду, План заходів щодо контролю за регульованими цінами.

Добір виконавців управлінських рішень здійснюється згідно функціональних обов'язків, кваліфікації, компетенції, приналежності до складу підрозділу. Особливе місце в системі організації прийняття і реалізації управлінських рішень займає їх ресурсне забезпечення, яке можна охарактеризувати наступним чином:

1) кадрове забезпечення представлене чисельністю 358 штатних працівників, в тому числі в центральному апараті - 176 осіб, управліннях районів і міст - 182 особи. Всі працівники відповідають кваліфікаційним вимогам і працюють згідно посадових інструкцій;

2) для забезпечення реалізації управлінських рішень в Держпродспоживслужбі Дніпропетровській обл. закріплене майно, як от: будівлі, споруди, меблі, оргтехніка. Для забезпечення роботи Головного управління і районних ( міських) управлінь функціонує регіональна лабораторія Держпродспоживслужби України , Володимир Волинська, Горохівська, Камінь-Каширська, Ковельська, Шацька міжрайонні лабораторії ветеринарної медицини, районні державні лікарні ветеринарної медицини;

3) фінансове забезпечення включає фінансування утримання державного органу і фінансування оплати праці;

4) інформаційне забезпечення вироблення і прийняття управлінських рішень загалом відповідає законодавству. Згідно вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [29] і Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [30] проводиться оприлюднення прийнятих управлінських рішень.

Попри позитивну оцінку процесу формування, прийняття та організації виконання управлінських рішень в досліджуваному державному органі, мають місце і певні недоліки.

Згідно теорії прийняття управлінських рішень Герберта Саймона можна виділити декілька трикутників формування управлінських рішень: збалансований, логічний, прагматичний, інтуїтивний [7].

Проведений аналіз показує, що в роботі службовців Управління домінує інтуїтивний стиль. Поза увагою застосування таких технологій вироблення управлінських рішень як нормативне прогнозування, що полягає в побудові горизонтальних та вертикальних матриць рішень, метод побудови сценарію, методи експертних оцінок для вибору альтернатив.

Найбільш поширеними технологіями прийняття управлінських рішень в Головному управлінні і його структурних підрозділах є технології евристичних методів, які базуються на аналітичних здібностях осіб, що приймають управлінські рішення з врахуванням набутого досвіду, інтуїтивно, що не гарантує безпомилковості. В системі управління Держпродспоживслужби практикуються технології колективного прийняття управлінських рішень, які передбачають вибір учасників процедури і форм групової роботи ( нарад, засідань, комісій). Так, зокрема, спільно з органами місцевого самоврядування утворюються:

- комісії з ліцензування провадження господарської діяльності в сфері централізованого постачання;
- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки;
- комісії з попереднього розгляду документації із землеустрою щодо відведення земельних ділянок та надання дозволу на її виготовлення ,

матеріалів погодження місця розташування об'єктів;

- комісії з ліцензування провадження господарської діяльності з виробництва електроенергії, транспортування і постачання енергії тепловими мережами;

- надзвичайні комісії по боротьбі з небезпечними шкідливими організмами.

В досліджуваному державному органі не передбачається оцінювання результатів реалізації конкретних прийнятих управлінських рішень. Визначити вплив прийнятого рішення можна лише в результаті моніторингу ситуації в тій чи іншій сфері впливу Головного управління, що зазвичай не робиться. Як виняток, проводиться державний моніторинг залишку ветеринарних препаратів та забруднювальних речовин у живих тваринах, харчових продуктах, кормах (Управління безпеки харчових продуктів та ветеринарної медицини). Якщо рішення стосуються внутрішніх процесів в державному органі, то нема жодного механізму оцінки його результатів. Це значно знижує якість роботи апарату Головного управління та управлінь в районах і містах.

Не чітко регламентовано управління реалізацією прийнятого управлінського рішення. Решта етапів процесу вироблення, прийняття і реалізації управлінських рішень в досліджуваному державному органі регламентовано.

Проведений аналіз вказує на необхідність створення чітко прописаних алгоритмів прийняття різного типу управлінських рішень залежно від їх специфіки для системи управління Держпродспоживслужби.



2.3. Дослідження впливу внутрішнього і зовнішнього середовища на процес прийняття управлінських рішень у Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області

Професійний менеджмент при виробленні, прийнятті та реалізації управлінських рішень повинен опиратися на використання низки аналітичних досліджень. В роботі досліджуваного органу державної влади при прийнятті управлінських рішень аналітичні дослідження застосовуються фрагментарно. До них слід віднести:

1) аналіз причин виникнення інфекційних та інших хвороб, недугів тварин - як основа управлінських рішень щодо встановлення карантину (відділ протиепізоотичної роботи);

2) аналіз ризиків у фітосанітарній безпеці - як основа управлінських рішень щодо забезпечення фітосанітарної безпеки (управління фітосанітарної безпеки);

3) аналіз при розслідуванні спалахів санітарно-епідеміологічного характеру - для прийняття рішень щодо усунення випадків епідемій (відділ санітарно-епідеміологічного нагляду та організації розслідування спалахів). Зазначені види аналізу пристосовані для прийняття тактичних і оперативних управлінських рішень. Прийняття управлінських рішень стратегічного характеру вимагають розгляду державного органу як системи та використання системного аналізу.

Опираючись на методичні положення, наведені в розділі 1.2, проведемо аналіз середовища досліджуваного державного органу. Аналіз внутрішнього середовища виконаємо через діагностику його основних чинників, зокрема: організаційної структури, організаційної культури, набутого досвіду діяльності, рівня впровадження сучасних технологій, якості роботи функціональних служб, складу персоналу, його структури і кваліфікації, ступеня плинності кадрів, наявності стратегії організації, ступеня впровадження сучасних інноваційних технологій.

Як показав аналіз, проведений в р.2.1., організаційна структура досліджуваного державного органу відповідає його місії, завданням і повноваженням, дозволяє організаційно забезпечити виконання функцій щодо здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства суб'єктами господарювання і прийняття адекватних управлінських рішень. Проблемою залишається недосконалість законодавчої бази для діяльності державного органу та недостатня обізнаність суспільства з сутністю його управлінських дій.

Організаційна культура, яка визначає здатність організації продукувати якісні управлінські рішення, визначається такими компонентами як місія, цілі, функції, норми і цінності.

Місія досліджуваного державного органу чітко визначена в нормативно- правовій базі. Однак, оскільки вона є орієнтиром стратегічного управління, то під впливом зміни законодавства, фінансових та технологічних інновацій може трансформуватися. Описаний вище предмет діяльності системи управління Держпродспоживслужби вказує на його цілі та функції. Організаційну культуру в Головному управлінні та в управліннях в адміністративних районах області формує система цінностей, що впливають на поведінку персоналу. В першу чергу - це такі цінності: місія організації та її імідж, владні повноваження, культура поведінки з громадянами, гендерна рівність, стиль управління, спосіб ухвалення рішень, форми поширення та обміну інформацією, тип контактів і комунікацій, механізми вирішення конфліктів тощо. Другою характеристикою організаційної культури є рівень ідентифікації та лояльності до досліджуваної організації. Оцінити це можна як стосовно суб'єктів господарювання, стейкхолдерів, так і стосовно персоналу державного органу. З метою оцінки організаційної культури Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області було проведено анонімне опитування представників підконтрольних організацій, органів місцевого самоврядування, інших органів державної влади (партнерів) та

працівників ( табл.2.1, табл.2.2).

Таблиця 2.1.

Анкета «Проблеми організаційної культури Головного управління  
Дежпродспоживслужби Дніпропетровській обл. очима стейкхолдерів»

	Запитання щодо проблеми	Оцінка «5»	Оцінка «4»	Оцінка «3»	Оцінка «2»
Прохання оцінити наступні індикатори організаційної культури					
1	Чи доступні публічні послуги і на скільки?	5	4	3	2
2	Як оцінюєте ставлення працівників до суб'єктів господарювання ?	5	4	3	2
3	Як ставляться працівники до споживачів товарів і послуг - громадян?	5	4	3	2
4	На скільки доступною є інформація про прийняті управлінські рішення ?	5	4	3	2
5	Якою оцінкою Ви оцінюєте компетентність управлінців?	5	4	3	2
6	На скільки коректними і прозорими є процедури проведення контролю та нагляду ?	5	4	3	2
7	На скільки повною та доступною є інформація про види консультативної допомоги та ціни на платні послуги?	5	4	3	2
8	О Якою оцінкою Ви оцінюєте умови у приміщеннях державного органу	5	4	3	2
9	Чи має місце тривале очікування на отримання консультації?	5 (ні )	4 (має зрідка)	3 (має часто)	2 (постійно)
10	Як Ви оцінюєте тривалість черги для проведення процедур отримання необхідних документів?	5 (нема затримок)	4 (інколи є затримк а )	3 ( доволі часто)	2 (системат ично)
11	Чи зіштовхувалися Ви з корупційними діями з боку державних службовців?	5 (ніколи)	4 (скоріше ні)	3 (зрідка)	2 (системат ично)
12	Паспортні дані:	1. Проблеми, які довелося вирішувати у ГУ Держпродспоживслужби. 2. Управлінське рішення, яке Ви отримали ( позитивне + , негативне -).			

Критерії оцінки результатів анкетування наведені в табл.2.2.

Таблиця 2.2

## Критерії оцінки результатів анкетування

Результат	Відмінно	Добре	Задовільно	Незадовільно
Кількість балів	55-45	44-34	33-25	менше 25

Анкетуванням було охоплено стейкхолдерів, представників бізнесу, органів місцевого самоврядування, причетних до сфер діяльності, управлінські рішення стосовно яких приймає система органів управління Держпродспоживслужби Дніпропетровській області. Було опитано 50 представників зовнішнього середовища державного органу та отримано результати, наведені у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3.

Результати анкетування стейкхолдерів щодо проблем організаційної культури в системі Держпродспоживслужби Дніпропетровській обл.

Результат	Частка отриманих оцінок «5»	Частка отриманих оцінок «4»	Частка отриманих оцінок «3»	Частка оцінок «2»
Частка опитаних респондентів	23%	27%	45%	5%

Як бачимо, в цілому стейкхолдери позитивно оцінюють організаційну культуру досліджуваного державного органу. Разом з тим є і певні проблеми. З 5% респондентів, що оцінили оргкультуру на оцінку «2», вбачають проблемою довготривалість отримання рішення, неможливість отримання консультації в конкретний час при умові запису, невідповідність інтер'єру рівню сучасного офісу. Як позитив, можна відзначити відсутність скарг на корупційні дії та досить високу оцінку якості управлінських рішень.

Якість управлінських рішень в досліджуваному державному органі значною мірою залежить від характеру відношення до нього і державного органу загалом його працівників, що досліджено шляхом анкетного опитування персоналу організації (табл.2.4).

Таблиця 2.4.

Анкета «Проблеми організаційної культури Головного управління  
Держпродспоживслужби Дніпропетровській обл. очима персоналу»

№	Запитання щодо проблеми	«5»	«4»	«3»	«2»
Оцініть за наступними критеріями:					
1	Як Ви оцінюєте рівень матеріального стимулювання?	5	4	3	2
2	Як оцінюєте ставлення адміністрації до працівників ?	5	4	3	2
3	Як ставляться старші колеги (за віком) до співробітників ?	5	4	3	2
4	Як Ви оцінюєте компетентність і професіоналізм колег?	5	4	3	2
5	Як можна оцінити рівень компетентності та професіоналізму керівництва?	5	4	3	2
6	Як Ви оцінюєте імідж Вашого державного органу?	5	4	3	2
7	Чи повною і доступною є інформація про можливості професійного зростання?	5	4	3	2
8	Як Ви оцінюєте умови роботи в організації?	5	4	3	2
9	Чи є конфлікти між членами колективу?	5 (ні)	4 (зрідка)	3 (часто)	2 (систематично)
10	Чи мають місце конфлікти між керівником та членами трудового колективу?	5 (ні)	4 (зрідка)	3 (часто)	2 (систематично)
11	Паспортні дані:	1.. Ваша посада ? 2.. Стаж роботи у даному державному органі.			

Таблиця 2.5.

Результати опитування персоналу щодо проблем організаційної культури

Результат	Частка отриманих оцінок «5»	Частка отриманих оцінок «4»	Частка отриманих оцінок «3»	Оцінили на «2»
Частка опитаних працівників	23%	37%	37%	3%

Найбільшими із виявлених проблем є: одночасне виконання різних робіт, невисокий рівень оплати праці, який не конкурентний з приватним сектором, та практична відсутність матеріального стимулювання, обмежені

можливості кар'єрного зростання. Зазначені причини та відсутність соціального захисту в умовах скорочення управлінських кадрів зменшує ініціативність працівників, взаєморозуміння з керівництвом, призводить до певного зниження лояльності до організації і плинності кадрів (табл.2.6).

Таблиця 2.6.

Рух персоналу в системі управління Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській обл. у 2018-2020 рр.

Показник по роках	2018	2019	2020
Прийнято працівників	60	52	8
Звільнені, у т. ч.:	98	63	34
за власним бажанням	26	20	10
через порушення трудової дисципліни	2	0	0
за угодою сторін	28	15	5
за станом здоров'я	15	8	7
через зміну місця проживання	6	3	4
по догляду за дитиною	8	8	4
закінчення строкового договору	9	5	1
по переводу	3	2	1
у зв'язку із смертю	1	2	2

Загалом, характеризуючи внутрішнє середовище досліджуваного органу, можна відзначити, що він, як новостворений, може використовувати досвід роботи реорганізованих державних органів, має професійну і компетентну команду з досвідом роботи у різних галузях, яка має можливості підвищувати кваліфікацію, безпечні умови праці, що в сукупності свідчить, що таке середовище сприятливе для формування, прийняття і забезпечення реалізації управлінських рішень посадовцями цього органу влади. Натомість, виявлені недоліки в процесі аналізу, зокрема: недостатня матеріально-технічна база, недостатнє фінансування ІТ потреб, недостатня підготовленість частини персоналу до переходу на електронний документообіг, проблеми з отриманням інформації з державних реєстрів та баз даних, низька якість наявної інформації в таких базах даних, недостатня мотивація персоналу, формалізм в оцінюванні діяльності державних службовців, несвоєчасне оновлення сайту організації, свідчать про критичні точки у внутрішньому середовищі досліджуваного державного органу та

вказують на спектр управлінських рішень, які мають бути напрацьовані в частині внутріорганізаційного управління.

Поле аналізу зовнішнього середовища і, відповідно, прийняття рішень щодо нього обумовлено сферами функціональної діяльності управлінь, відділів, секторів системи управління Держпродспоживслужби.

Так, зокрема, Управління фіто-санітарної безпеки здійснює: надання адміністративних послуг, організацію обстежень та виявлення шкідливих організмів, підготовку матеріалів щодо карантинного режиму, здійснення контролю за виконанням загальнодержавних, міждержавних, регіональних цільових програм, здійснення фіто-санітарного контролю об'єктів

регулювання, що ввозяться на митну територію, здійснення державного контролю та державного нагляду у сферах карантину та захисту рослин, розгляд пропозицій, скарг громадян, що входять в його компетенцію. Зовнішнє середовище крім суб'єктів господарювання, що пов'язані з цією діяльністю, та громадян, представляють Волинська регіональна лабораторія та Волинська обласна фіто-санітарна лабораторія. Сфера акредитації включає можливість 5 видів аналізування посівних якостей насіння, 5 видів фіто-санітарної експертизи та ідентифікацію 22 регульованих шкідливих організмів. В своїй роботі Управління взаємодіє з місцевими районними адміністраціями.

Управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини забезпечує реалізацію державної політики в галузі державного контролю та нагляду за безпечністю харчових продуктів та кормів, проводить аналіз ризиків, організовує проведення в лабораторіях досліджень для державного контролю, відбір зразків продуктів харчування в закладах громадського харчування і торгівлі, в т.ч. на агро-продовольчих ринках, забезпечує облік сільськогосподарських тварин та домашніх тварин. Зовнішнє середовище тут представляють суб'єкти господарювання, що працюють на ринку харчових продуктів, споживчі товариства «Ковельський споживчий ринок»,

«Центральний ринок м.Луцьк», «Нововолинський споживчий ринок»,

підприємство споживчої кооперації «Луцький завокзальний ринок», заклади ветеринарної медицини - Волинська обласна лікарня ветеринарної медицини, Волинська обласна лабораторія ветеринарної медицини, районні лікарні ветеринарної медицини та районні лабораторії ветеринарної медицини. Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства здійснює: санітарно-епідеміологічний нагляд та організацією розслідування спалахів, контроль і нагляд за безпекою середовища життєдіяльності. Об'єктами управлінського впливу в цій частині діяльності є:

- об'єкти водопостачання та водовідведення в області. В 2020 р. було обстежено 105 об'єктів водопостачання та 10 об'єктів водовідведення;

- об'єкти господарювання (1552), діяльність яких дозволена на період карантину. Порухення були виявлені в 310 суб'єктів. Партнерами в цій управлінській діяльності виступили представники міських та районних відділів національної поліції;

- об'єкти, які можуть бути потенційно використані під обсервацію (9), в зв'язку з епідемією коронавірусу.

Управління захисту прав споживачів виконує управлінські функції щодо захисту прав споживачів, під яким розуміється гарантований законом контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт з боку держави та громадсько-суспільний рух на його підтримку. Представниками зовнішнього середовища, з якими співпрацює Держпродспоживслужба Дніпропетровській області в цій частині прийняття і реалізації управлінських рішень, є: громадські організації споживачів, Держспоживінспекція України, Державна житлово- комунальна інспекція, Антимонопольний комітет, Національна експертна комісія з питань захисту суспільної моралі і їх представництва в регіонах, судові органи.

Сектор контролю за регульованими цінами пов'язує прийняття управлінських рішень з функціями контролю і нагляду за дотриманням вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, здійсненням спостережень у сфері ціноутворення і запобігання



правопорушень у ній. Рішення щодо виявлених порушень з боку суб'єктів господарювання і застосування адміністративно- господарських санкцій надаються органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і відповідним суб'єктам господарювання.

Проведений структурно-функціональний аналіз показує, що середовищем безпосередньої дії для Держпродспоживслужби Дніпропетровській області в системі зовнішнього середовища виступають:

1) підприємства, організації, установи всіх форм власності, що взаємодіють у процесі забезпечення безпечності харчових продуктів, фіто-санітарної безпеки, санітарно-епідеміологічного нагляду, ветеринарної медицини, безпеки середовища життєдіяльності, контролю за регульованими цінами, захисту прав споживачів, або причетні до цих сфер управлінського впливу;

2) суб'єкти підприємницької діяльності у цих сферах;

3) організації (школи, лікарні, ВНЗ), діяльність яких є в зоні ризику щодо споживання продуктів харчування ;

4) споживачі управлінських, в тому числі адміністративних послуг;

5) громадяни;

6) органи місцевого самоврядування;

7) органи виконавчої влади (Державна житлово-комунальна інспекція, Антимонопольний комітет, Національна експертна комісія з питань захисту суспільної моралі);

8) постійно діючі комісії на рівні органів місцевого самоврядування ( комісії із попереднього розгляду документації із землеустрою, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки, комісії з ліцензування провадження господарської діяльності із централізованого водопостачання населення, комісії з ліцензування провадження господарської діяльності з виробництва і транспортування теплової енергії);

9) архітектурно-містобудівні ради;

10) міжнародні організації (Європейська та Середземноморська

організації по захисту рослин, Продовольча та сільськогосподарська організації ООН, Міжнародна організація з контролю якості насіння, ОЕСР);

- 11) фінансові установи;
- 12) засоби масової інформації та ін.

Чинниками опосередкованого середовища, що впливають на прийняття і реалізацію управлінських рішень у Держпродспоживслужбі Дніпропетровській обл., є політичні чинники, урядові акти (постанови, розпорядження), економічні чинники, громадська думка, соціальні чинники, екологічні чинники та епідемії. Аналіз як внутрішнього, так і зовнішнього середовища Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській обл., проведений в процесі дослідження за допомогою SWOT-аналізу, дозволив визначити сильні і слабкі сторони досліджуваного державного органу для спроможності підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень та виявити можливості та ризики при імплементації змін (табл. 2.7).

Таблиця 2.7.

SWOT - аналіз середовища прийняття управлінських рішень в Головному управлінні Держпродспоживслужби Дніпропетровській області

Сильні сторони (strengths)	Слабкі сторони (weaknesses)
<p>1. Диверсифіковані повноваження Головного управління відповідно до завдань, які воно виконує.</p> <p>2. Офіційна реєстрація як суб'єкта управлінської діяльності.</p> <p>3. Відповідальність за нові напрями роботи, що дозволяє створювати нову базу для прийняття та реалізації управлінських рішень</p> <p>4. Можливість використання попереднього досвіду та напрацювань реорганізованих державних органів ( Державної фітосанітарної інспекції, Інспекції з питань захисту прав споживачів, Головного управління ветеринарної медицини, Державної інспекції сільського господарства, Головного управління ветеринарної медицини у Дніпропетровській обл.).</p> <p>5. Наявність розроблених регламентів щодо виконання певної частини робіт, положень та посадових інструкцій</p>	<p>1. Неповна відповідність лабораторного обладнання сучасним вимогам діагностики і аналітичної роботи.</p> <p>2. Недосконала нормативно-правова база для підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень.</p> <p>3. Недостатня мотивація персоналу.</p> <p>4. Недофінансованість діяльності з боку державного бюджету, фінансова нестабільність.</p> <p>5. Фінансування недостатньо диверсифіковане за джерелами. Не долучені грантові кошти.</p> <p>6. Слабка обізнаність суспільства з місією, завданнями та повноваженнями Держпродспоживслужби України</p> <p>7. Недостатній рівень комп'ютерного забезпечення процесів, пов'язаних з підготовкою, прийняттям та реалізацією управлінських рішень.</p>

## Продовження табл.2.7

<p>6. Висока кваліфікація, професійність і компетентність персоналу з досвідом роботи у різних галузях.</p> <p>7. Доступ до напрацювань міжнародних організацій стосовно прийняття рішень у відповідних сферах управлінської діяльності Держпродспоживслужби.</p> <p>8. Можливість підвищення професійної компетентності персоналу за державні кошти</p> <p>9. Можливість інформування стейкхолдерів та громадян за допомогою офіційного веб-сайту та соціальних мереж про результати роботи, прийняті рішення.</p> <p>10. Безпечні умови праці, необхідні для виконання посадових обов'язків.</p> <p>11. Гарантії оплати праці, відпусток та соціально-побутового забезпечення.</p>	<p>8. Незадовільний рівень координації роботи структурних підрозділів, організаційного та внутрішнього контролю.</p> <p>9. Незадовільне управління змістом робіт, що проявляється в накладці за часом виконання різних обов'язків.</p> <p>10. Формальність в оцінюванні роботи персоналу.</p> <p>11. Недостатнє фінансування ІТ потреб.</p> <p>12. Несвоєчасне інформаційне оновлення сайту.</p> <p>13. Низька якість наявної інформації в державних реєстрах та базах даних, складності отримання інформації з них.</p> <p>14. Недостатня підготовленість персоналу до повного переходу на електронний документообіг.</p> <p>15. Заробітна плата неконкурентна з приватним сектором</p>
<b>Можливості (opportunities)</b>	<b>Загрози (threats)</b>
<p>1. Збільшення фінансування під реалізацію цільових програм за рахунок долучення механізму державно-приватного партнерства</p> <p>2. Збільшення обсягів фінансування управлінських рішень за рахунок міжнародних грантів.</p> <p>3. Імплементация новітніх технологій прийняття управлінських рішень</p> <p>4. Підвищення іміджу Держпродспоживслужби .</p> <p>5. Повний перехід на електронні носії документування робіт і послуг.</p> <p>6. Нові комунікації з споживачами товарів і послуг, з суб'єктами господарювання.</p> <p>7. Удосконалення співпраці з іншими державними органами, з громадськими організаціями, обміну досвідом та даними.</p> <p>8. Вдосконалення системи професійного зростання персоналу.</p> <p>9. Використання можливостей зарубіжного стажування в аналогічних державних органах.</p>	<p>1. Зменшення фінансування реалізації цільових програм.</p> <p>2. Заходи з реорганізації з метою оптимізації структури .</p> <p>3. Слабкі зрушення щодо переходу на електронний документообіг .</p> <p>4. Технологічні зміни в галузях управлінського впливу, до яких не готовий апарат управління .</p> <p>5. Можливе підвищення плинності кадрів через високе навантаження в роботі .</p> <p>6. Збільшення кількості сегментів на ринку, що підлягають нагляду (контролю).</p> <p>7. Відсутність позитивних змін в системі мотивації персоналу.</p> <p>8. Дискредитація державного органу у ЗМІ.</p> <p>9. Загроза втручання в роботу інформаційних систем .</p>

Отримані результати та алгоритм проведення аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища досліджуваного державного органу можуть бути використані для визначення пріоритетів управлінської діяльності,

формування стратегії організації, застосування щодо процесу прийняття і реалізації окремих управлінських рішень чи окремої функціональної ділянки роботи, до впровадження технології програмно-цільового управління.

#### Висновки до 2 розділу

1. Емпіричне дослідження, проведене в досліджуваному державному органі, дозволяє констатувати, що:

а) управлінські рішення, які виробляються і приймаються, обов'язкові для виконання підпорядкованими організаціями, опираються на нормативно-правову базу, зазвичай забезпечені державними ресурсами, часто мають високий рівень ризику, як правило базуються на типових процедурах підготовки, документально оформлені;

б) управлінські рішення поширюються на сферу управління безпекою харчових продуктів, ветеринарної медицини, фіто-санітарної безпеки, захисту прав споживачів, роботи з персоналом, організаційно-господарського забезпечення, реєстрації сільськогосподарської техніки, контролю за регульованими цінами, запобігання корупції, сан-епідемологічної роботи. Їх прийняття, загалом, належним чином організаційно забезпечене і регламентоване,

в) основними формами прийняття рішень є організаційні ( наради, перевірки, проведення відбору зразків продуктів, проведення контрольних оглядів у критичних точках, оголошення і скасування карантину, проведення аналізу ризиків, проведення епізоотичного контролю) і матеріально-технічні (ведення діловодства, фінансової звітності, аналітичних матеріалів, довідок, документів, що підтверджують реєстрацію, перереєстрацію та зняття з обліку сільськогосподарської техніки, приписи за результатами перевірок тощо).

2. Для прийняття управлінських рішень спеціалісти Управління співпрацюють з іншими структурами виконавчої влади, беруть участь в роботі постійно діючих комісій (рад, робочих груп) на рівні органів місцевого самоврядування (ОДА, РДА, ТГ) з питань сан-епідблагополуччя,

фіто-санітарної безпеки, захисту споживачів, при прийнятті програм по боротьбі з шкідливими організмами. Таким чином, в роботі досліджуваного державного органу домінують адміністративні і організаційно-розпорядчі рішення, які стосуються тактичної та оперативної роботи і опираються на евристичні (інтуїтивні) і колективні технології їх прийняття. Відтак, алгоритм прийняття управлінських рішень, зазвичай, має спрощений характер, без врахування альтернатив, використання спектру методів аналізу і прогнозу, без врахування пролонгованого ефекту, що робить їх високо-ризикованими.

3. Оскільки ГУ Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області, як управлінська система, має складну і високо диверсифіковану організаційну структуру управління та працює в систематичній взаємодії з агресивним зовнішнім середовищем, то тут особливе місце при прийнятті управлінських рішень має зайняти використання інструментарію стратегічного аналізу та SWOT-аналізу. В роботі на основі використання технологій анкетного опитування та SWOT-аналізу проведено аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища функціональної діяльності досліджуваного державного органу при прийнятті управлінських рішень, виявлено слабкі і сильні сторони, можливості та загрози.

### РОЗДІЛ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1.Формування дерева цілей та визначення стратегічних пріоритетів для прийняття управлінських рішень органом публічної влади

Отримані результати оцінки функціональної діяльності досліджуваного державного органу дають належну інформацію про спроможності виробляти, приймати та забезпечувати реалізацію управлінських рішень. В контексті теми випускної кваліфікаційної роботи важливо виробити стратегічні пріоритети удосконалення роботи Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, враховуючи місію і цілі даної організації. Тобто, дослідження має бути спрямоване на практичну сторону роботи державного органу.

Водночас, враховуючи динамічні зміни у зовнішньому середовищі досліджуваного державного органу, правильно врахувати складові, які впливатимуть на успіх розв'язання поставленого нами завдання. Звідси важливо не лише визначити сильні і слабкі сторони, можливості і загрози для функціонування досліджуваного державного органу, , але й оцінити ступінь ймовірності і важливості останніх. З цією метою вважаємо за доцільне використати “SPACE - аналіз”, який дозволяє об'єднати відповідні чинники і за наведеною нижче методологією оцінити їх. Це дозволило нам при побудові матриці SWOT-аналізу в частині “можливості” і “загрози”, попередньо, скориставшись методом експертних оцінок, провести ранжування факторів можливостей і факторів загроз за їх важливістю (табл.3.1, табл.3.2).

Таким способом ми вирішуємо дві важливі проблеми, виявлені в системі прийняття рішень в досліджуваному державному органі : відхід від практики інтуїтивного прийняття рішень, забезпечення об'єктивності вибору стратегічних пріоритетів в процесі подальшої реалізації алгоритму



$Kv_{mi}$  - коефіцієнти відносної важливості фактору можливостей, прийняті в параметрах від 0 до 10 балів;

$Kv_{ms}$  - середній коефіцієнт відносної важливості за оцінками експертів.

Таблиця 3.3.

Результати експертної оцінки важливості факторів загроз ГУ  
Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області

Фактор	Kvzi за оцінками експертів											Kvz <sub>s</sub>	№ У рейтинг У
	Kvz <sub>1</sub>	Kvz <sub>2</sub>	Kvz <sub>3</sub>	Kvz <sub>4</sub>	Kvz <sub>5</sub>	Kvz <sub>6</sub>	Kvz <sub>7</sub>	Kvz <sub>8</sub>	Kvz <sub>9</sub>	Kvz <sub>10</sub>	Kvz <sub>11</sub>		
1.Зменшення фінансування реалізації цільових програм	9,0	6,0	6,0	7,0	3,0	7,0	6,0	6,0	8,0	5,0	5,0	6,6	2
2.Заходи з реорганізації з метою оптимізації структури	3,0	5,0	3,0	4,0	5,0	4,0	6,0	3,0	5,0	4,0	4,0	4,6	6
3.Слабкі зрушення щодо переходу на електронний документообіг	5,0	5,0	3,0	4,0	6,0	5,0	4,0	6,0	4,0	5,0	6,0	5,2	4
4.Технологічні зміни в галузях управлінського впливу, до яких не готовий апарат управління	4,0	3,0	7,0	4,0	5,0	3,0	2,0	4,0	3,0	5,0	5,0	4,4	8
5.Можливе підвищення плинності кадрів через високе навантаження в роботі	8,0	5,0	4,0	6,0	5,0	4,0	6,0	3,0	7,0	5,0	4,0	5,2	3
6.Збільшення кількості сегментів на ринку, що підлягають нагляду (контролю)	3,0	2,0	3,0	4,0	3,0	5,0	4,0	3,0	2,0	5,0	4,0	3,5	7
7.Відсутність позитивних змін в системі мотивації персоналу	7,0	6,0	5,0	5,0	6,0	7,0	5,0	4,0	4,0	5,0	4,0	5,3	3
8.Дискредитація державного органу в ЗМІ	3,0	4,0	4,0	4,0	5,0	3,0	5,0	5,0	5,0	6,0	3,0	4,3	5
9.Загроза втручання в роботу інформаційних систем	6,0	8,0	8,0	7,0	7,0	8,0	8,0	7,0	8,0	9,0	5,0	7,4	1

$Kv_{zi}$  - коефіцієнти відносної важливості фактору загроз , прийняті в



параметрах від 0 до 10 балів;

Kvzs - середній коефіцієнт відносної важливості за оцінками експертів.

Проведений аналіз середовища дозволяє уточнити місію і цілі функціональної діяльності ГУ Держпродспоживслужби як організації. При цьому треба виходити з того, що: «Місія організації - це поняття, що характеризує її соціальне призначення в суспільному поділі праці. Це найбільш загальна мета, яка визначає причину існування цієї організації» [31, с.40] В основі побудови дерева цілей мають лежати важливі компоненти, які враховують специфіку державного органу і визначені в праці німецьких економістів Клауса Едмунда, Шефера [32]. Відтак, вибираючи стратегічні пріоритети функціональної діяльності в частині управлінських рішень, його управлінський апарат має обов'язково враховувати, що основними мають бути такі цілі - 1)здійснити реалізацію завдань і функцій, визначених державною політикою для системи Держпродспоживслужби в регіоні; 2) - забезпечити, вимоги споживачів управлінських рішень ; 3) - задовольнити потреби персоналу; 3) - забезпечити мінімальні витрати при організації процесу прийняття управлінських рішень.

Виходячи з цього т, а також враховуючи результати SWOT - аналізу та "SPЕCE - аналізу", вважаємо, що дерево цілей удосконалення управління процесом формування, прийняття і реалізації управлінських рішень ГУ Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області на засадах врахування аналізу середовища має набрати такого змісту (рис.3.1).

Стратегічними пріоритетами ( виходячи з цілей), мають стати: нова модель прийняття управлінських рішень (SC-1); нова модель комунікацій стосовно суб'єктів господарювання та інших стейкхолдерів в частині управлінських рішень (SC-2); нова система мотивації персоналу (SC-3); комплексна електронна система функціонування державного органу (SC-4); ефективна система управління витратами і ресурсами (SC-5).

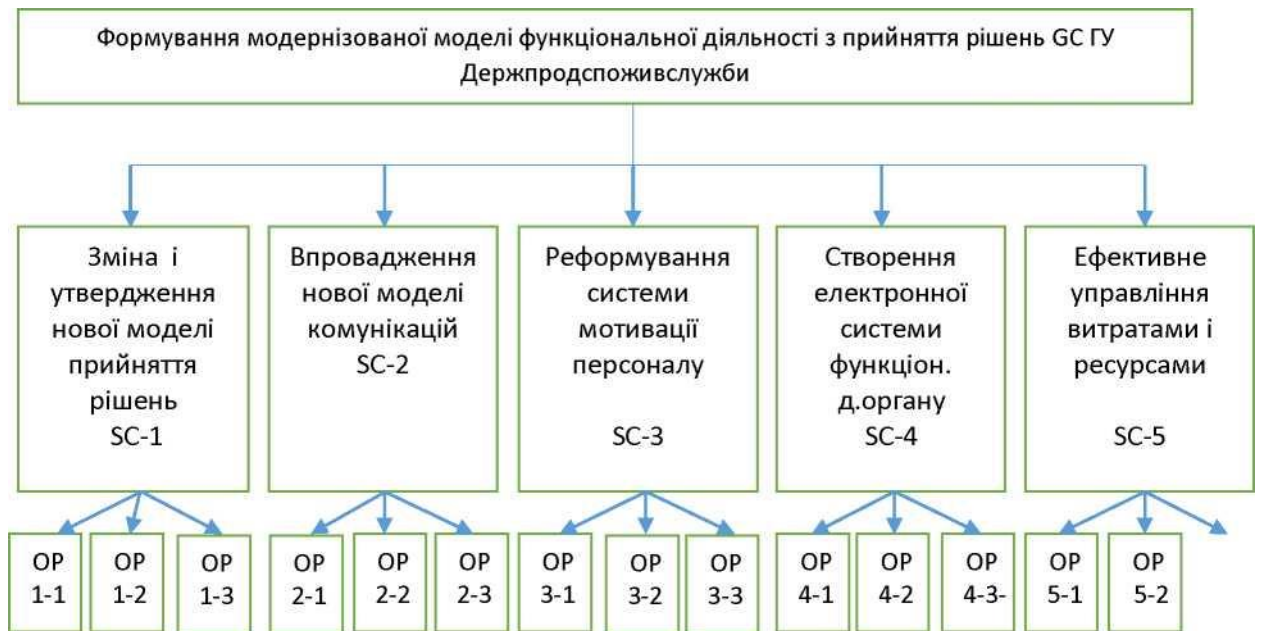


Рис.3.1. Дерево цілей формування модернізованої моделі функціональної діяльності з прийняття управлінських рішень в ГУ Держпродспоживслужби

Примітка: ГС - генеральна ціль; SC 1-5 - стратегічні цілі; OP 11 - OP 5-3 - оперативні цілі.

Враховуючи сильні і слабкі сторони функціональної діяльності досліджуваного державного органу, прийняття управлінських рішень має посилити сильні і усунути слабкі сторони, а також врахувати можливості і загрози. Звідси, досягнення стратегічної цілі SC-1 можливе через: 1) імплементацію в практику функціональної діяльності по формуванню і прийняттю управлінських рішень елементів стратегічного аналізу, зокрема SWOT-аналізу (OP, 1-1); 2) активізацію співпраці з місцевими органами влади міст і адміністративних районів, з бюджетними фондами, з бізнесом, з міжнародними організаціями в контексті розширення фінансових можливостей (OP, 1-2); 3) використання практики прогнозування можливих наслідків прийняття управлінських рішень, моделювання альтернатив (OP, 1-3) В контексті другого стратегічного пріоритету (стратегічна ціль SC-2): поширення практики моніторингу результатів управлінських рішень спільно

з суб'єктами господарювання та іншими стейкхолдерами (ОР, 2-1); оптимізація логістики інформаційних потоків, удосконалення комунікацій між персоналом структурних підрозділів в процесі формування управлінських рішень і контролю їх виконання (ОР, 2-2); удосконалення ідентифікації та документування робіт (ОР, 2-3).

Виходячи з проблем функціональної діяльності персоналу досліджуваного державного органу, важливим стратегічним пріоритетом повинно стати створення нової системи мотивації персоналу (SC-3), в зв'язку з чим варто : розробити стратегію професійного розвитку кадрів (ОР, 3-1); імплементувати диференційовані підходи до мотивації якісної роботи (ОП, 3-2); забезпечити повноцінну корпоративну модель організаційної культури (ОР 3-3). В рамках стратегічної цілі SC-4 в системі Держпродспоживслужби, доцільно : розширити і модернізувати комп'ютерну базу Головного управління державного органу і управлінь в містах та адміністративних районах (ОР, 4-1); процеси документування повністю перевести на електронні носії (ОР, 4-2); впровадити систему електронної комунікації між структурними підрозділами, (ОР, 4-3). В контексті стратегічної цілі (SC-5 ) актуальним є: впровадження внутрішнього аудиту витрат (ОР, 5-1); формування і реалізацію стратегії управління ресурсами (ОР, 5-2); модернізацію і поповнення матеріально- технічної бази досліджуваного державного органу (ОР, 5-3).

3.2. Розробка продуктів діяльності і змісту робіт як результатів прийняття управлінських рішень у Головному управлінні Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області

Імплементация нових підходів до формування і прийняття управлінських рішень в системі Держпродспоживслужби, що ґрунтується на аналізі внутрішнього і зовнішнього середовища, може бути успішним не лише за умови визначення цілей і стратегічних пріоритетів функціональної діяльності, але й через чіткий опис продуктів цієї діяльності, як результатів

управлінських рішень, та проектування змісту робіт.

«Продукт діяльності - речовий або інтелектуальний результат людської праці, або речовина, яка служить матеріалом для виготовлення або вироблення чого-небудь, а також товар, який задовольняє бажання чи потреби ринку.» [33,с.38]. Продукти діяльності, що є результатом управлінських рішень, це специфічний, інтелектуальний продукт. Згідно міжнародного стандарту ISO/ТК 176/ПК 1 введено поняття чотирьох узагальнених категорій продуктів[33, с.3839], серед яких : « інтелектуальна продукція це продукція , що складається з записаної в тому чи іншому вигляді на матеріальних носіях інформації ( до цієї категорії продукції відносяться комп'ютерні програми, документи тощо)» [33, с.38-39]. До складу продуктів діяльності ( прийнятих управлінських рішень) у нашому випадку можна віднести: готовий продукт у вигляді інформації, суб'єкт господарювання, громадянин, стан якого був підданий змінам, власність, що була піддана змінам у процесі її трансформації). Управлінські рішення і те, що слідує за ними, можна віднести як до документально- зафіксованих, так і до функціональних продуктів діяльності. До першої групи можна віднести:

підготовлені за наслідком прийняття управлінського рішення: документи, ділові записи, доповідні записки, розпорядження, накази, плани, звіти, методичні розробки;

результати з упорядкування речових і інформаційних матеріалів (набрані тексти, підібрані інформаційні матеріали, бібліографічні описи);

фіксовані соціальні перетворення ( створені структурні підрозділи, заклади, контингенти працівників (робочі групи), об'єкти робіт, упроваджені та функціонуючі організаційні системи та ін.).

До другої - громадські настрої, психологічний клімат, усні виступи на виробничих нарадах, доповіді, лекції, акти ділового спілкування, консультування з виконанням організаційних функцій тощо [31].

Для фіксації продукту діяльності як результату управлінського рішення, визначення змісту робіт з його реалізації важливо здійснити опис

продукту діяльності. «Опис продукту діяльності - це документування характеристик продукту чи послуги, яку повинна виконувати організація». [33, с.41] В досліджуваному державному органі більшість прийнятих продуктів діяльності як результатів прийнятих рішень фіксується : в планах, стандартизованих вимогах, рішеннях, розпорядженнях, довідках і актах , вимогах ергономічності. Це стосується переважно традиційних рішень, які розробляються, приймаються і підлягають реалізації в системі Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області за розпорядженням центральних органів виконавчої влади, згідно чинного законодавства на основі планів і програм діяльності. Імплементация практики прийняття управлінських рішень в досліджуваному державному органі на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища вимагає розгляду цих рішень як продуктів принципово нового порядку. При цьому, на наш погляд, в характеристиці мають бути зафіксовані:

перелік основних і дотичних рішень (продуктів інтелектуальної та організаційної діяльності);

призначення вироблених продуктів (рішень);

унікальність продуктів (рішень).

Визначення змістовних характеристик робіт, що пов'язані з реалізацією управлінських рішень є предметною сферою управлінської діяльності, яка визначає ті процеси, що забезпечують обсяг необхідних робіт в державному органі, його структурних підрозділах і в об'єктах управлінського впливу. «Послідовність визначення змісту робіт в організації передбачає наступні кроки: 1) аналіз роботи, 2) опис роботи, 3) параметри роботи, 4) визначення переліку робіт в організації» [ 33,с.52)]. Для аналізу роботи зазвичай використовують такі методи як: спостереження, інтерв'ю, опитувальні листи, журнал респондента, опитувальний лист для аналізу посади, або аналізу роботи структурного підрозділу, процедури департаменту праці, функціональний аналіз роботи. В державних органах найбільш поширеним методом є функціональний аналіз.

На наш погляд, у випадку імплементації управлінських рішень на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища, доцільно використовувати кількісні і якісні методи в поєднанні, зокрема, в нашому випадку - результати анкетного опитування щодо характеру організаційної культури в системі Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, або результати SWOT-аналізу щодо можливостей і загроз функціональній діяльності досліджуваного державного органу.

В описі роботи, яку потрібно виконати в результаті прийнятого управлінського рішення, необхідно вказати: найменування роботи, загальну мету цієї роботи, основні напрями діяльності та завдання, підпорядкування працівника (працівників), який буде виконувати роботу, відповідальність з вказанням адресата, робочі взаємини всередині органу влади при виконанні роботи, показники відповідальності, умови роботи і робоче середовище. Такий підхід дозволить чітко регламентувати процес реалізації управлінського рішення.

Для прикладу, опис роботи інспектора, який виконує управлінське рішення в системі державного контролю за здоров'ям та благополуччям тварин, передбачатиме фіксацію такої інформації: 1) назва посади -інспектор з нагляду та контролю за здоров'ям та благополуччям тварин; 2) підрозділ - відділ протиепізоотичної роботи Управління безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини; 3) мета роботи - ведення епізоотичного контролю відповідно до закону; 4) види діяльності - розроблення планів щорічного епізоотичного контролю, розроблення, виконання та організація виконання планів у галузі ветеринарної медицини, розроблення ветеринарно-санітарних заходів, аналізування причин виникнення інфекційних хвороб та інших недугів, повідомлення про встановлення карантину; 5) функції, обов'язки, відповідальність за кожним видом; 6) розподіл часу між видами діяльності; 7) взаємини з іншими працівниками, які виникають під час виконання функцій, 8) умови праці та довкілля. Емпіричний аналіз, проведений в Управлінні безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини

Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, засвідчує, що незважаючи на типовість робіт за вказаним управлінським рішенням, повної їх деталізації в описі змісту робіт на здійснюється. Натомість визначення переліку робіт має місце.

Коли мова йде про управлінські рішення не з типового переліку, а на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища державного органу , то виникає потреба у виборі моделі проектування робіт. А.Мельник та

С.Велешук зазначають такі моделі проектування робіт: модель побудови

роботи, модель розширення масштабів робіт, модель ротації робіт, модель «збагачення роботи», вміст в роботу елементу унікальності, модель соціотехнічної системи. [33 с.63-64].

Враховуючи це та результати дослідження середовища Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, здійснимо проектування продуктів діяльності та змісту робіт щодо реалізації рішень з удосконалення організаційної культури досліджуваного державного органу та щодо зменшення факторів загроз зовнішнього середовища для функціональної діяльності цієї організації.

Стосовно першого використаємо модель «збагачення робіт». Процес проектування продуктів діяльності та змісту робіт побудуємо , опираючись на результати анкетного опитування суб'єктів господарювання і інших стейкхолдерів (розділ 2). Напрямки робіт і їх зміст в даному випадку виглядатимуть наступним чином:

1) недостатній доступ до публічних послуг - проведення роботи з організації надання адміністративних послуг за прикладом кращих вітчизняних та зарубіжних практик;

2) незадовільна культура комунікацій з суб'єктами господарювання та з іншими стейкхолдерами - заходи з використання сучасних форм комунікацій. зустрічей на відкритих майданчиках, організація спільних семінарів, обговорення проблем в соцмережах;

3) проблема доступності інформації про прийняті управлінські рішення - забезпечення чіткого регламенту повідомлення об'єктів управлінського впливу про прийняті управлінські рішення та інші дії згідно закону «Про доступ до публічної інформації»;

4) недостатня прозорість та коректність процедур проведення контролю і нагляду - виявлення фактів зловживань, організація навчань, застосування оргвисновків;

5) недостатність інформації про види консультативної допомоги - підготовка і представлення інформації про консультативні послуги на сайті державного органу.

Проблему усунення загроз середовища для функціональної діяльності досліджуваного органу влади, доцільно проектувати як процес підготовки продукту діяльності і змісту робіт, використовуючи модель «збагачення роботи». Враховуючи результати SWOT- аналізу, в цьому контексті пропонуємо наступні продукти діяльності і напрямки робіт:

1) зменшення фінансування на реалізацію цільових програм - а) започаткування проектів державно-приватного партнерства, б) залучення коштів від платних послуг;

2) слабкі зрушення щодо переходу на електронний документообіг - а) поповнення комп'ютерної бази, б) організація навчання персоналу щодо переходу на електронний документообіг ;

3) технологічні зміни в галузях управлінського впливу, до яких не готовий управлінський апарат - а) організація моніторингу технологічних змін, б) проведення навчання і ознайомлення працівників з нововведеннями ;

4) можлива висока плинність кадрів - а ) діагностика руху персоналу, б) впровадження елементів наукової організації праці;

5) відсутність позитивних змін в мотивації персоналу - а) перегляд Положень про структурні підрозділи і посадових інструкцій з метою покращення мотивації персоналу в рамках чинного законодавства ; б) дискредитація державного органу в ЗМІ - а) використання ЗМІ для



роз'яснення особливостей управлінської діяльності державного органу;  
 7) загроза втручання в роботу інформаційної системи - а) підвищення рівня професійної підготовки спеціалістів, відповідальних за інформаційну безпеку.

Запропоновані варіанти проектування продуктів управлінської діяльності та змісту робіт не вичерпують весь можливий спектр альтернатив, особливо , коли врахувати , що функціональна діяльність досліджуваного державного органу зорієнтована на широкий перелік галузей впливу, які слід аналізувати . Варто врахувати, що для прийняття деяких інших управлінських рішень доцільно аналізувати додаткові індикатори зовнішнього середовища, як от: ємність споживчого ринку асортимент споживчих товарів, асортимент харчових продуктів та їх якість, кількість підприємств роздрібною торгівлі, рівень упорядкованості роздрібною мережі, рівень оснащення робочих місць, ціни на основні споживчі товари, загальний обсяг продажів в день, технологічний рівень споживчого ринку, фінансова стабільність, ступінь відкритості ринку, виникнення нових сегментів, зміни валютних курсів, рівень кваліфікації працівників та ін.

Врахування наведених пропозицій дозволить підвищити об'єктивність управлінських рішень, створити адекватну інформаційну базу не лише для їх прийняття , але для імплементації в практику елементів стратегічного менеджменту.

### Висновки до 3 розділу

1. Отримані результати оцінки функціональної діяльності досліджуваного державного органу дають належну інформацію про його спроможність виробляти, приймати та забезпечувати реалізацію управлінських рішень. В контексті теми кваліфікаційної роботи важливо визначити стратегічні пріоритети удосконалення роботи Головного управління

Держпродспживслужби у Дніпропетровській області, враховуючи місію і цілі

даної організації. SWOT-аналіз, проведений в роботі, має не лише інформаційну, але й скеровуючу дію, що полягає у визначенні пріоритетів і системи дій на удосконалення функціональної діяльності державного органу.

2. В контексті цього в роботі за допомогою SPACE-аналізу оцінено ступінь ймовірності та ступінь важливості сильних і слабких сторін, а також за аналогом стосовно можливостей і загроз з використанням експертних оцінок. Для уточнення місії і цілей Головного управління побудовано дерево цілей, що дозволило визначити такі стратегічні пріоритети: 1) зміну і утвердження нової моделі прийняття рішень, 2) впровадження нової моделі комунікацій з суб'єктами господарювання та іншими стейкхолдерами в частині управлінських рішень, 3) впровадження повноцінної електронної системи функціонування державного органу, 4) реформування системи мотивації персоналу, 5) ефективне управління витратами і ресурсами.

3. Впровадження нових підходів до формування і прийняття управлінських рішень в системі Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області, що ґрунтуються на аналізі внутрішнього і зовнішнього середовища, може бути успішним не лише за умови визначення цілей та стратегічних пріоритетів функціональної діяльності, але й через чіткий опис продуктів цієї діяльності як результату управлінських рішень та проектування змісту робіт. Використовуючи нові моделі проектування продуктів діяльності ( модель «збагачення»), в процесі проектування продуктів управлінської діяльності, розроблено перелік змісту робіт щодо реалізації рішень з удосконалення організаційних процедур та щодо зменшення факторів загроз зовнішнього середовища для функціонування досліджуваного державного органу.

Врахування наведених пропозицій дозволить підвищити об'єктивність управлінських рішень, створити адекватну інформаційну базу не лише для їх прийняття, але й для імплементації в практику елементів стратегічного аналізу.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Управлінська діяльність в органі державної влади забезпечується шляхом підготовки , прийняття і виконання управлінських рішень. Управлінське рішення - це результат інтелектуальної діяльності, продукт управлінської діяльності на різних рівнях управління. Управлінські рішення характеризують за різними ознаками (за характером цілей, причинами виникнення, характером процесу вироблення, за функціональним змістом, за рівнем ієрархії системи управління) і особливостями залежно від суб'єкта їх прийняття. Державно-управлінські рішення характеризуються такими особливостями: масштабом впливу, спрямованістю на розв'язання державних проблем, обов'язковістю виконання всіма органами влади, організаціями і підприємствами, високим рівнем ризику при невиконанні.

Для характеристики процесу прийняття такого типу рішень важливо враховувати, що критеріальними ознаками можуть бути методи розробки управлінських рішень і характер їх організаційного оформлення. Зокрема, процес підготовки , прийняття і реалізації управлінських рішень тут має проходити у декілька етапів (етап підготовки управлінського рішення, етап прийняття і етап виконання) і базуватися на наявності і оцінюванні альтернатив. Прийняття управлінських рішень в державному органі розглядається як одна із його функцій. При цьому важливими є вибір цілі, вироблення альтернатив, порівняння альтернатив і вибір варіанту розв'язання проблеми.

Сучасна система прийняття управлінських рішень в державному управлінні базується на традиційних підходах , які в більшості випадків зорієнтовані на тактичні цілі. Натомість невизначеність, що часто має місце, вимагає стратегічного аналізу, що базується на вивченні зовнішнього і внутрішнього середовища органу влади. В розділі 1 наведено класифікацію факторів зовнішнього і внутрішнього середовища . Дано їх характеристику.

Аналіз зовнішнього середовища опирається на застосування

спеціальних методів дослідження, до яких можна віднести: PEST-аналіз, ABC-аналіз, SPACE-аналіз, SWOT-аналіз, аналіз інтересів зацікавлених сторін. Аналіз внутрішнього середовища - на функціональний аналіз, використання методів спостереження, анкетування тощо. Їх використання в комплексі дасть можливість підготувати аналітичну базу для прийняття стратегічних управлінських рішень, а відтак забезпечити їх об'єктивність.

Емпіричне дослідження, проведене в Головному управлінні Держпродспоживслужби України у Дніпропетровській області, дозволяє констатувати, що:

управлінські рішення, які тут виробляються і приймаються, обов'язкові для виконання підпорядкованими організаціями, опираються на нормативно-правову базу, зазвичай забезпечені державними ресурсами, часто мають високий рівень ризику, як правило базуються на типових процедурах підготовки, документально оформлені;

управлінські рішення поширюються на сферу управління безпекою харчових продуктів, ветеринарної медицини, фітосанітарної безпеки, захисту прав споживачів, роботи з персоналом, організаційно-господарського забезпечення, реєстрації сільськогосподарської техніки, контролю за регульованими цінами, запобігання корупції, санітарно-гігієнічної роботи. Їх прийняття, загалом, належним чином організаційно забезпечене і регламентоване,

основними формами прийняття рішень є організаційні (наради, перевірки, проведення відбору зразків продуктів, проведення контрольних оглядів у критичних точках, оголошення і скасування карантину, проведення аналізу ризиків, проведення епізоотичного контролю) і матеріально-технічні (ведення діловодства, фінансової звітності, аналітичних матеріалів, довідок, документів, що підтверджують реєстрацію, перереєстрацію та зняття з обліку сільськогосподарської техніки, приписи за результатами перевірок тощо).

Для прийняття управлінських рішень спеціалісти Управління співпрацюють з іншими органами виконавчої влади, беруть участь в роботі

постійно діючих комісій (рад, робочих груп) на рівні органів місцевого самоврядування (ОДА, РДА,ТГ) з питань санепідблагополуччя, фітосанітарної безпеки, захисту споживачів, при прийнятті програм по боротьбі з шкідливими організмами. Таким чином, в роботі досліджуваного державного органу домінують адміністративні і організаційно-розпорядчі рішення, які стосуються тактичної та оперативної роботи і опираються на евристичні (інтуїтивні) і колективні технології їх прийняття. Відтак, алгоритм прийняття управлінських рішень, зазвичай, має спрощений характер, без врахування альтернатив, використання спектру методів аналізу і прогнозу, без врахування пролонгованого ефекту, що робить їх високо-ризикованими.

Оскільки Головне управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, як управлінська система, має складну і високо диверсифіковану організаційну структуру управління та працює в систематичній взаємодії з агресивним зовнішнім середовищем, то тут особливе місце при прийнятті управлінських рішень має зайняти використання інструментарію стратегічного аналізу та SWOT-аналізу. В роботі на основі використання технологій анкетного опитування та SWOT-аналізу проведено аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища функціональної діяльності досліджуваного державного органу при прийнятті управлінських рішень, виявлено слабкі і сильні сторони, можливості та загрози.

Отримані результати оцінки функціональної діяльності досліджуваного державного органу дають належну інформацію про його спроможність виробляти, приймати та забезпечувати реалізацію управлінських рішень. В зв'язку з виявленими недоліками важливо визначити стратегічні пріоритети Головного управління Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області і, враховуючи місію і цілі даної організації. SWOT-аналіз, проведений в роботі, і систему дій на удосконалення функціональної діяльності державного органу.

В контексті цього в роботі за допомогою SPACE-аналізу оцінено ступінь ймовірності та ступінь важливості сильних і слабких сторін, можливостей і загроз з використанням експертних оцінок. Для уточнення місії і цілей Головного управління побудовано дерево цілей, що дозволило визначити такі стратегічні пріоритети: 1) зміну і утвердження нової моделі прийняття рішень, 2) впровадження нової моделі комунікацій з суб'єктами господарювання та іншими стейкхолдерами в частині управлінських рішень, 3) створення повноцінної, комплексної електронної системи функціонування державного органу, 4) реформування системи мотивації персоналу, 5) ефективне управління витратами і ресурсами.

Впровадження нових підходів до формування і прийняття управлінських рішень в системі Держпродспоживслужби у Дніпропетровській області, що ґрунтуються на аналізі внутрішнього і зовнішнього середовища, може бути успішним не лише за умови визначення цілей та стратегічних пріоритетів функціональної діяльності, але й через чіткий опис продуктів цієї діяльності як результату управлінських рішень та проектування змісту робіт. Використовуючи нові моделі проектування продуктів діяльності (модель «збагачення»), в процесі проектування продуктів, розроблено перелік змісту робіт щодо реалізації рішень з удосконалення організаційних процедур та щодо зменшення факторів загроз зовнішнього середовища для функціонування досліджуваного державного органу.

Враховання наведених пропозицій дозволить підвищити об'єктивність управлінських рішень, створити адекватну інформаційну базу не лише для їх прийняття, але й для імплементації в практику елементів стратегічного менеджменту.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч.посіб./В. Д.Бакуменко, П.І.Надолішній. - К.: Міленіум, 2013. - 256с.
2. Герберт А.С. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції/ Саймон А, Герберт А.; пер. з англ. - К.: АртЕК, 2011. - 392 с. С.1/
3. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник/А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболенський, А.Ю.Васіна. - К.: Знання, 2019. - 582 с. - (Вища освіта ХХІ століття). ISBN 978-966-346-676-7 978-966-346-676-7.
4. Дерлоу Дж. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень /Дж.Дерлоу; пер. з англ. - К.: Наук.думка, 2011. - 242 с.
5. Калпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: учеб. пособие .В.М.Калпаков. К.: МАУП, 2010. - 265с.
6. Литвак Б.Г. Управленческое решение. Б.Г. Литвак. -М.: Тандем: ЭКМОС, 1998. - 248с.
7. Саймон Г. Менеджмент в организациях / Г.Саймон и др.; сокр. пер. с англ. - М.: Экономика, 1995. -510 с.
8. Енциклопедія державного управління[Текст]:у 8 томах/-ред.кол.: Ю.В.Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. - К.: НАДУ, 2011.
9. Енциклопедичний словник з державного управління/ уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред.Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. - К.: НАДУ, 2010. - 820 с.
10. Подольчак Н.Ю. Стратегічний менеджмент: навч.посібник. / Ю.Подольчак.-Львів: Видавництво Львівської політехники, 2012.-400С.
11. Мельник А.Ф.Методологія наукових досліджень.Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Методологія наукових досліджень» для студентів освітнього ступеня «магістр» спеціальностей 074 -«Публічне управління і

адміністрування, 073 -«Менеджмент». 2017.

12. Василенко В.А., Ткаченко Т.Г. Стратегічне управління: Навч.посібник. - К.: ЦУЛ,2014.- 396 с.

13. Конституція України. Зі змінами, внесеними згідно із Законом від 8 грудня 2014 № 2222- IV //Відомості Верховної Ради України. - 2015. - №2.

14. Закон України « Про державну службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

15. Закон України « Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

16. Закон України « Про племінну справу у тваринництві» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

17. Закон України « Про молоко і молокопродукти». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

18. Закон України «Про основні засади державного нагляду ( контролю) у сфері господарської діяльності» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

19. Закон України « Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти , корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

20. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

21. Закон України « Про питну воду та питне водопостачання» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

22. Закон України « Про захист населення від інфекційних хвороб» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

23. «Основи законодавства про охорону здоров'я» URL: <http://org.ua/base/62/htm>

24. Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1092 «Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF#Text>.

25. Положення про Головне управління Держпродспоживслужби у



Дніпропетровській області. URL:

<http://voldpss.gov.ua/files/file/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>

26. Положення про районне (міське) управління Держпродспоживслужби.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

27. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179/96#Text>.

28. Чопенко А. Регламентация прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади» URL: <http://www.dridu.dp.ua>.

29. Про доступ до публічної інформації: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

30. Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

31. Велешук С.С. Техніка адміністративної діяльності /За ред. А.Ф.Мельник. ТНЕУ «Економічна думка», 2011, 320 с.

32. Клаус Эрдманн, Вольфган Шефер, Эрхард Мундхенке. Организационная структура правительства и структура управления. - К. V. Deckers Verlag, Heidelberg, 1996.- 106с.

33. Мельник А., Велешук С. Управління змістом робіт. Навчальний посібник / А.Ф.Мельник, С.С.Велешук. - Тернопіль: Економічна думка, 2015- 262 с.

34. Фіщук Н.Ю., Ломачинська І.В. Корпоративна культура організації: сутність, види, принципи та вплив на розвиток організації. Збірник наукових праць ВНАУ.2012.№1 (56) Том.4 с.81-85.

35. Mokin C.W. Technology transfer ord the university/ C.W.Mokin - Now.vork: Mостилon Publiching Company.1990. - 329 p.

36. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю. , Кривокульська Н.М. Менеджмент державних установ і організацій : Навч.посібник - Київ: ВД «Професіонал» 2016. - 464 с.

37. Полінець О. Контроль у державному управлінні: сутність види та форми його здійснення/О.Полінець// Вісник УАДУ.- 2010.№2.- С.74
38. Прийняття управлінських рішень : організаційно-психологічний аспект: навч. посіб./М.М.Білинська, Ю.В.Ковбасюк - К.: НАДУ, 2011 . - 232с.
39. Про основи національної безпеки України: Закон України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
40. Про управління об'єктами державної власності: Закон України. URL: [http://www.zakon.rada.gov/ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
41. Аналіз державної політики та прийняття управлінських рішень: навч.метод.посіб./уклад.: Нац.акад.держ.управ. при Президентові України; Ін-т підвищ.кваліфікації кер.кадрів, В.А.Гошовська, М.М. Газізов, О.З.Босак . - К.: НАДУ, 2010. - 88с.
42. Ігнат'єва І.А. Стратегічний менеджмент: теорія, методологія, практика : монографія. - К.: Знання України, 2015. - 250с.
43. Истоки современной Японской системы управления // Теория и практика управления. - 2012. - №6.
44. Канеман Д., Словик П., Тверски А. Принятие решений в неопределенности: Правила и предубеждения / Пер. с англ. - Х.: Изд-во «Гуманитарный центр», 2015.- 632с.
45. Барвінський І. Особливості вироблення і прийняття управлінських рішень в процесі виконання місії органом виконавчої влади. Збірник «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки». Матеріали Всукраїнської науково - практичної конференції з міжнародною участю. 28 травня 2021 року. Тернопіль, ЗУНУ, с.