

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

Факультет програмної інженерії та бізнесу

Кафедра публічного управління та підприємництва

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи

другий (магістерський)

(освітній ступінь)

на тему «Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень»

ХАІ.601.6-96пу1/2.22В.281.292-9/20-6 ПЗ

Виконав: студент 2 курсу групи № 6-96пу1/2
Галузь знань 28 «Публічне управління
та адміністрування»

(код та найменування)

Спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування

(код та найменування)

Освітня програма: «Управління та
адміністрування регіональних економічних
систем»

(найменування)

Колот В.О.

(прізвище й ініціали студента)

Керівник: Дегтяр А.О.

(прізвище й ініціали)

Рецензент: Поступна О.В.

(прізвище й ініціали)

Харків – 2022

Міністерство освіти і науки України
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

Факультет програмної інженерії та бізнесу

(повне найменування)

Кафедра публічного управління та підприємництва

(повне найменування)

Рівень вищої освіти другий (магістерський)

Спеціальність 281 – «Публічне управління та адміністрування»

(код та найменування)

Освітня програма «Управління та адміністрування регіональних економічних систем»

(найменування)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

В.Г. Ковальчук

(підпис) (ініціали та прізвище)

«28» жовтня 2021 р.

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ**

Колоту Вадиму Олександровичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема кваліфікаційної роботи «Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень» Керівник кваліфікаційної роботи: Дегтяр А.О., д. наук держ. упр., професор затверджені наказом Університету від «26» жовтня 2021 року № 1707-уч.

2. Строк подання студентом кваліфікаційної роботи 08.02.2022 р.

3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи: чинне законодавство, матеріали переддипломної практики, періодична література, інші джерела.

4. Зміст пояснювальної записки: Розглянути та дослідити теоретичні засади аналітичного забезпечення прийняття та реалізації управлінських рішень; проаналізувати організаційне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності в системі державного управління; запропонувати шляхи моделювання процесу прийняття державно-управлінських рішень.

Перелік графічного матеріалу: Презентація кваліфікаційної роботи в Power Point

6. Консультанти розділів кваліфікаційної роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Основний	Дегтяр А.О., професор каф. 601	28.10.2021	08.02.2022

Нормоконтроль _____ Т.Ю.Можевенко «____» _____ 2022 р.
(підпис) (ініціали та прізвище)

7. Дата видачі завдання «28» жовтня 2021 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Дослідження основних літературних джерел за темою кваліфікаційної роботи	28.10.2021 20.10.2021	виконано
2.	Розділ 1. Теоретичні засади аналітичного забезпечення прийняття та реалізації управлінських рішень	21.10.2021 04.11.2021	виконано
3.	Розділ 2. Організаційне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності в системі державного управління	05.11.2021 03.12.2021	виконано
4.	Розділ 3. Моделювання процесу прийняття державно-управлінських рішень	04.12.2021 05.01.2022	виконано
5.	Висновки	06.01.2022 11.01.2022	виконано
6.	Оформлення графічного матеріалу	12.01.2022 14.01.2022	виконано
7.	Оформлення пояснювальної записки	15.01.2022 01.02.2022	виконано
8.	Одержання відгуку керівника та рецензії	02.02.2022 08.02.2022	виконано
9.	Нормоконтроль	08.02.2022	виконано
10.	Підготовка до захисту	10.02.2022 14.02.2022	виконано

Студент

_____ Колот В.О.
(підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи

_____ Дегтяр А.О.
(підпис) (прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема кваліфікаційної роботи «Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень».

Об'єктом дослідження є процес прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Предмет дослідження – інформаційне, аналітичне та організаційне забезпечення процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Мета кваліфікаційної роботи полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні механізмів аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, зокрема визначення особливостей використання в державному управлінні існуючих в теорії прийняття рішень методологічних підходів до аналітичного забезпечення прийняття та реалізації рішень органами державної влади, опрацювання нових підходів організаційного забезпечення державно-управлінських рішень, розробка конституційних основ використання теорії активних систем в аналітичному забезпеченні державно-управлінських рішень.

Методи дослідження. У процесі дослідження було використано такі методи дослідження: загальнонаукові: методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, аналогії та моделювання, а також організаційного, інформаційно-кадрового механізмів забезпечення інноваційного розвитку населених пунктів та механізму контролю ефективності здійснення державно-приватного партнерства як форми інноваційного розвитку; системний метод; статистичні: методи збирання, узагальнення та аналізу статистичних даних, визначення середніх величин, аналогій, метод експертних оцінок, шкалювання; емпіричні: спостереження, порівняння, узагальнення; тестування – при визначенні основних напрямів удосконалення механізмів забезпечення інноваційного розвитку територій.

У роботі розглянуто і конкретизовано проблему створення дієвих механізмів інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення прийняття і реалізації державно-управлінських рішень.

Практичне значення отриманих результатів. Теоретичні положення, рекомендації та висновки, викладені в кваліфікаційній дипломній роботі, можуть

бути використані органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Ключові слова: управління, управлінські рішення, механізми публічного управління прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, територія, оцінка ефективності.

Кваліфікаційна робота магістра: 102 с., 20 рис., 8 табл., 0 додатків, 114 джерел.

ABSTRACT

Theme of qualification work "Adoption and implementation of public administration decisions".

The object of study is the process of making and implementing public administration decisions.

The subject of research - information, analytical and organizational support of the process of making and implementing public administration decisions.

The purpose of the qualification work is to theoretically and methodologically substantiate the mechanisms of analytical and organizational support for the adoption and implementation of public administration decisions, in particular to determine the features of public administration existing in the theory of decision making methodological approaches to analytical support for decision making and implementation. organizational support of public administration decisions, development of constitutional bases for the use of the theory of active systems in the analytical support of public administration decisions.

Research methods. The following research methods were used in the research process: general scientific: methods of analysis and synthesis, induction and deduction, analogy and modeling, as well as organizational, information and personnel mechanisms for innovative development of settlements and mechanism for monitoring the effectiveness of public-private partnership as a form of innovative development ; system method; statistical: methods of collection, generalization and analysis of statistical data, determination of averages, analogies, method of expert assessments, scaling; empirical: observations, comparisons, generalizations; testing - in determining the main areas of improvement of mechanisms for innovative development of territories.

The paper considers and concretizes the problem of creating effective mechanisms of information-analytical and organizational support for the adoption and implementation of public administration decisions.

The practical significance of the results. Theoretical provisions, recommendations and conclusions set forth in the qualification thesis can be used by executive authorities and local governments in activities to ensure the adoption and implementation of public

administration decisions.

Key words: management, administrative decisions, mechanisms of public management of acceptance and realization of state-administrative decisions, territory, efficiency estimation.

Qualifying work of the master: 107 pages, 20 figures, 8 tables, 0 appendices, 114 sources.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	12
1.1 Теоретичні основи розв'язання проблем прийняття та реалізації державно-управлінських рішень	12
1.2 Основні етапи процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.....	20
1.3 Особливості використання методів прийняття рішень у державному управлінні	28
Висновки до розділу 1.....	38
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ....	40
2.1 Організація інформаційно-аналітичного забезпечення процесів державного управління	40
2.2 Організаційне забезпечення інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади	48
2.3 Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення механізмів прийняття та реалізації державно-управлінських рішень	55
Висновки до розділу 2.....	63
РОЗДІЛ 3. МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	64
3.1 Підходи до моделювання процесу прийняття державно-управлінських рішень	64
3.2 Особливості процесу прийняття управлінських рішень стосовно державного регулювання економіки України	70
3.3 Організація прийняття та реалізації рішень в органах державного управління	80
Висновки до розділу 3.....	90
ВИСНОВКИ.....	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	94

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасні умови розвитку України, для яких притаманні поглиблення демократизації, прямування до європейської інтеграції, інформатизація всіх сфер життєдіяльності людини, потребують існування ефективних та результативних механізмів державного управління. У будь-якій системі управління основним компонентом є управлінське рішення, від якого залежать структура, функції та результати роботи системи.

Особливістю системи державного управління є масштабність і значимість рішень, які стосуються широких верств населення. Вони приймаються в умовах обмежених часових і фінансових ресурсів, невизначеності, інформаційної асиметрії. Прийняття необґрунтованих рішень у державному управлінні може призвести до негативних наслідків. В Україні проблема підвищення якості державно-управлінських рішень (далі – ДУПР) є особливо актуальною. Це зумовлено процесами формування відкритого громадянського суспільства, які супроводжуються глибинними трансформаціями й потребують дієвого аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації науково обґрунтованих ДУПР. Основними складовими компонентами цього механізму є його інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення, від якості яких залежить ефективність не лише управлінських рішень, а й державного управління в цілому, оскільки цей вид діяльності є перманентним процесом прийняття стратегічних, оперативних і тактичних рішень.

Наукове забезпечення даного процесу передбачає синтез міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплексний науковий підхід до побудови ефективної системи аналітично-організаційного забезпечення прийняття і реалізації ДУПР. Такий підхід передбачає виконання широкого кола досліджень, передусім упровадження математичних методів у теорію та практику державного управління. Їхнє цілеспрямоване використання в системному дослідженні суспільних процесів має понад півстолітню історію. За цей час розроблено та запропоновано численні методи моделі дослідження функціонування різних складових соціальних систем. Але

часто дослідження прикладних завдань управління з використанням методів математичного моделювання завершуються лише розробкою вербальної моделі чи її математичною формалізацією, а не висновками щодо прийняття відповідного управлінського рішення, а результати системних досліджень багатопланових процесів суспільного розвитку не пов'язані з конкретними ДУПР. Таким чином, побудова аналітично-організаційного механізму прийняття та реалізації цих рішень є актуальною науковою проблемою.

Різними аспектами прийняття управлінських рішень присвячено значну кількість наукових робіт вітчизняних і зарубіжних науковців. Так, державно-управлінський аспект проблеми з методологічної точки зору досліджується у працях Б. Адамова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, К. Вайс, О. Воронкова, В. Воротіна, Б. Гурне, В. Кнорринга, В. Князева, М. Корецького, Б. Лазарева, М. Лесечка, В. Лугового, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Г. Райта, В. Рижих, І. Розпутенка, Г. Саймона, В. Тертички, Ю. Тихомирова, В. Цветкова та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою дипломної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, зокрема визначення особливостей використання в державному управлінні існуючих в теорії прийняття рішень методологічних підходів до аналітичного забезпечення прийняття та реалізації рішень органами державної влади, опрацювання нових підходів організаційного забезпечення ДУПР, розробка конституційних основ використання теорії активних систем в аналітичному забезпеченні ДУПР.

Для досягнення мети було визначено такі задачі дослідження:

- розглянути і конкретизувати проблему створення дієвих механізмів інформаційно-аналітичного та організаційного забезпечення прийняття і реалізації ДУПР;
- визначити ступінь дослідженості проблеми аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації управлінських рішень в теорії державного управління;
- проаналізувати існуючі методи та засоби аналітичного забезпечення

прийняття та реалізації управлінських рішень у контексті державного управління;

- узагальнити існуючі та запропонувати нові підходи до організаційного забезпечення прийняття та реалізації ДУПР;

- розглянути модель активної управлінської системи та опрацювати її до умов використання в процесі прийняття та реалізації ДУПР.

Об'єкт дослідження – процес прийняття та реалізації ДУПР.

Предмет дослідження – інформаційне, аналітичне та організаційне забезпечення процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Методи дослідження. У роботі використанні загальнонаукові та спеціальні методи та інструменти дослідження. Аналіз стану теоретичних і методологічних напрацювань міждисциплінарних наук, пов'язаних з проблемою прийняття та реалізації управлінських рішень, дозволив обрати об'єкт і предмет дослідження. Для їх розкриття використані методи системного аналізу та синтезу.

Збір наукової інформації за темою роботи здійснено за допомогою методу аналізу літературних джерел, соціологічних і статистичних методів. У процесі визначення особливостей застосування існуючих методів прийняття рішень у державному управлінні, узагальнення етапів прийняття та реалізації ДУПР використані системний, ситуаційний підходи, методи експертних оцінок, структурно-логічного моделювання, структуризації цілей. Шляхом використання статистичних методів, методів математичного моделювання, теорії активних систем, індукції та дедукції розроблено пропозиції щодо прийняття ДУПР в умовах різної поінформованості учасників ухвалення та реалізації таких рішень.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

1.1 Теоретичні основи розв'язання проблем прийняття та реалізації державно-управлінських рішень

Проблема прийняття управлінського рішення завжди знаходилася в центрі уваги представників різних галузей знань. Їх можна згрупувати за змістовною науковою спрямованістю: психологічною, управлінською, соціологічною, філософською, інформаційно-кібернетичною та ін.

Управлінське рішення – це розумова діяльність суб'єкта управління (управлінського працівника – особи, що приймає рішення), спрямована на розв'язання певної проблеми.

Управлінська дія, яка спостерігається ззовні, є логічно вибудованою поведінкою особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятого рішення.

Управлінські дії, таким чином, визначаються характером і змістом рішень та конкретною управлінською ситуацією (рисунок 1.1). Тобто прийняттю рішення завжди передують управлінська ситуація, яка, у свою чергу, виникає одночасно з виникненням проблеми.

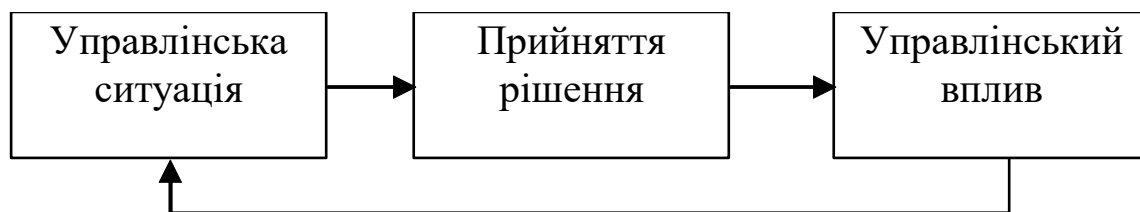


Рисунок 1.1 – Взаємозв'язок етапів управління

Вид рішення та його зміст залежать від характеру задач, які потребують розв'язання. Задачі управління можна класифікувати на основі їх внутрішніх особливостей та способу розв'язання.

За внутрішніми особливостями виокремлюють такі характеристики задач [19]:
 – невизначеність (непередбачуваність рішення);

- складність (кількість змінних задач);
- динамічність (мінливість у часі).

За способом розв'язання виділяють три категорії задач:

- однотипні, що часто повторюються, розв'язуються стереотипно, потребують від виконавця певних навичок та знань;
- відносно складні задачі – розумові (розв'язуються за певними алгоритмами);
- найбільш складні задачі – проблемні, або інтелектуальні [53] (для їхнього розв'язання не існує відомих дій та певних правил; дослідникові необхідно творчо мислити, відшуковуючи шляхів та способів розв'язання задачі);

Усі перелічені типи задач зустрічаються в теорії та практиці державного управління. Відома також класифікація задач, в основу якої покладено розбіжність в їхній структурі: добре та погано структуровані [31]. До добре структурованих належать задачі, які можна точно сформулювати та розв'язати за допомогою відомих обчислювальних процедур. Погано структуровані задачі не мають чіткого формулювання, головні змінні можуть бути не числовими, цілі – невизначеними, часто відсутній алгоритм рішення.

Як свідчить досвід, будь-яка соціальна система породжує погано і добре структуровані задачі, що стосується і прийняття рішень у системі державного управління.

Саме складністю розв'язання таких задач зумовлюється певна ризикованість дій управлінців під час прийняття рішень. Оскільки нова відповідальність стосовно розв'язання таких задач покладається на особу або виконавчий орган управління, а процес виконання рішень та його наслідки значною мірою залежать від індивідуальних якостей особи, причетної до підготовки варіантів рішення, вони завжди є суб'єктивними.

Залежно від характеру умов прийняття рішень, останні поділяються на групи. Тобто це рішення, що приймаються за умов:

- 1) визначеності (результат кожної дії відомий);
- 2) часткової визначеності (кожна дія приводить до одного з можливих випадкових результатів, причому кожен з них має відому ймовірність виникнення);

3) невизначеності (наслідком тієї чи іншої дії є множина випадкових результатів, але ймовірність цих результатів невідома).

Процес державного управління складними соціально-економічними системами, включаючи прийняття рішень, пов'язаний із необхідністю перероблення величезних обсягів різнопланової інформації. Обмежені можливості людини щодо сприйняття й засвоєння інформації призводять до вибору неоптимальних рішень. Тому і потрібний науковий підхід, який в широкому розумінні передбачає використання теорії державного управління, сукупності відповідних рекомендацій, комплексне застосування усіх засобів забезпечення прийняття та реалізації рішень, логічного мислення та інтуїції людини, математичних методів та обчислювальної техніки. Науковий підхід дозволяє керівникові об'єктивно оцінювати проблемну ситуацію, якнайповніше враховувати наявні ресурси та обмеження, формулювати й аналізувати варіанти рішень, вибрати з них оптимальний та прогнозувати можливі наслідки.

Крім того, важливість рішень та безпосередньо функції їхнього прийняття зумовлені у процесі державного управління тим, що, по-перше, їхнє ухвалення чітко простежується як умова виконання всіх інших функцій; по-друге, вони є безпосереднім продуктом діяльності керівників усіх рівнів управління; по-третє, рішення є одним із важливих засобів задоволення соціальних потреб; по-четверте, рішення виступають однією з форм реалізації соціальних потреб [9]. Можна стверджувати, що управлінські рішення і процес їхнього ухвалення являють собою й фундаментальну детермінанту колективної (і взаємопов'язаної з колективною) людської поведінки та спільної комбінованої діяльності людей, зумовленої необхідністю реалізації індивідуальних інтересів.

Управлінські рішення, відбиваючи суспільні потреби та інтереси, у свою чергу, сприяють їхній реалізації, спрямуванню поведінки людей у сфері управлінських відносин, зміні певною мірою їх вартісної орієнтації.

Як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт державне управління здійснюється у вигляді сукупності взаємопов'язаних рішень, реалізація яких є завершальним етапом управлінського процесу. Його значення зумовлене

багатоплановістю впливу на соціально-економічні та організаційні характеристики об'єкта управління, тобто суспільних відносин. У чистому вигляді управлінська діяльність у конкретній дійсності не існує поза усвідомленням інтересів відповідних учасників управлінських відносин, їхніми вираженням та реалізацією [76]. Науково обґрунтоване рішення є важливим фактором спрямування та організації дій суб'єкта й об'єкта державного управління.

Основними ознаками управлінських рішень можна вважати такі моменти:

- рішення передбачає наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до обставин, що існують, інтересів і потреб середовища;
- вибір варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психічної діяльності керівника;
- необхідність та основний зміст рішення визначається метою спільної діяльності людей;
- управлінське рішення має силу, що активізує та організує;
- в основі управлінського рішення знаходиться організаційна діяльність людей [7].

Головна відмінна особливість управлінських рішень полягає в тому, що їхньою метою є забезпечення оптимальних умов для спільної діяльності людей. Таким чином, як форма виявлення волі суб'єкта власності чи його представника (органу, посадової особи – керівника) відносно підпорядкованого об'єкта, управлінське рішення являє собою результат відбору з численних варіантів поведінки (руху) управлінської системи такого, що найбільше відповідає конкретній ситуації та цілям функціонування даної системи на відповідному етапі її розвитку.

У системі державного управління рішення виконують низку функцій:

- 1) спрямувальну (визначає цілі та завдання функціонування системи управління);
- 2) забезпечувальну (визначає шляхи і способи, сили та засоби гарантування виконання даного рішення і дозволяє системі управління функціонувати в певному напрямку та заданому режимі);
- 3) координаційну (встановлює порядок узгодження діяльності

системоутворювальних структурних елементів – службовців, підрозділів організацій – визначає нормативно-правовий режим цієї діяльності. Завданням управлінської діяльності є координація індивідуальних і колективних цілей, підпорядкування індивідуальної праці інтересам спільної діяльності, спрямування роботи всіх членів соціальної спільноти на досягнення загальних цілей і завдань);

4) стимулювальну (визначає такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників під час виконання конкретних службових завдань) [76].

Проблема прийняття ДУПР належить до класу задач, які не вирішуються в межах монодисциплін, а вимагають використання комплексу наук: соціології, математики, психології, інформатики, філософії, теорії державного управління, менеджменту, економіки. Однак на шляху такого синтезу зустрічається чимало труднощів, передусім методологічного плану, які необхідно подолати. Перша з них полягає в тому, що всі перелічені науки багаті на власну термінологію, систему категорій. Наприклад, загальний для них термін “прийняття рішення” або категорія “соціальне” по-різному трактуються кожною з них. Тому найпершим завданням має бути порівняльний аналіз категорій, що застосовуються в різних галузях знань у розгляді процесу прийняття рішення. Друга проблема – це визначення базової наукової дисципліни. У нашому дослідженні така роль відводиться теорії державного управління.

Процес прийняття ДУПР має враховувати соціологічний характер проблеми, що досліджується, в основі якої знаходиться поведінкова парадигма, згідно з якою прийняття управлінського рішення – це мотивована, раціональна дія в межах соціальної організації. Вона здатна поєднати дисципліни, що досліджують поведінку та діяльність соціальних систем, і застосувати їх у теорії державного управління.

Враховуючи дуже широкий спектр та багатоплановість ДУПР та їхніх функцій, доцільно використовувати міждисциплінарний підхід до дослідження процесу їхніх прийняття та реалізації. Він зумовлюється, перш за все, складністю та багатоплановістю проблеми, що вивчається, її залежністю від суб’єкта (особи, яка приймає рішення) та об’єкта (соціальної структури управління), які, у свою чергу, є

складними системами. Тому потрібно максимально враховувати зв'язки всіх аспектів людської поведінки, умови навколишнього середовища, які й забезпечують оптимізацію взаємодії наук.

Вершиною формалізованого підходу до процесу прийняття рішення й управління в цілому є спроба побудувати алгоритм, формалізувати модель процесів, що є надто цінним для дальшого дослідження. Узагальнення підходів до цієї задачі дозволило побудувати блок-схему алгоритму (рисунок 1.2), яка найбільш повно відображає сутність формалізованого підходу до процесу прийняття рішення й управління в цілому, його переваги та недоліки.

З блок-схеми видно, що на основі відповідної інформації про поточний стан об'єкта, передусім, визначається мета. Далі інформація аналізується та оброблюється за допомогою збору відомостей різного характеру та різного ступеня узагальнення в ході практичного управління.

Іншою суттєвою особливістю даного алгоритму є його узагальнювальний, багатозначний характер. Він побудований з орієнтацією на ті чи інші надлишкові ланки структури. Ця особливість властива для найбільш загальних форм процесу, але за деяких конкретних обставин яскраво проявляється в численних варіантах реалізації компонентів, які складають алгоритм. Визначення оптимального варіанта потребує опрацювання не однієї, а багатьох моделей поведінки та їхнього порівняння, що має велике значення для формування концепцій державної політики, складання прогнозів, рішень, програм, планів та ін.

Саме ця обставина, а також складний, багатозначний характер операцій, які входять до алгоритму, зумовлює зростання ролі суб'єкта управління. У той же час алгоритмізація управління має на меті обмеження суб'єктивного фактора в керівництві, зменшення залежності організації від особистих якостей її членів, закріплення дисципліни та підвищення ролі стимулів в управлінні.

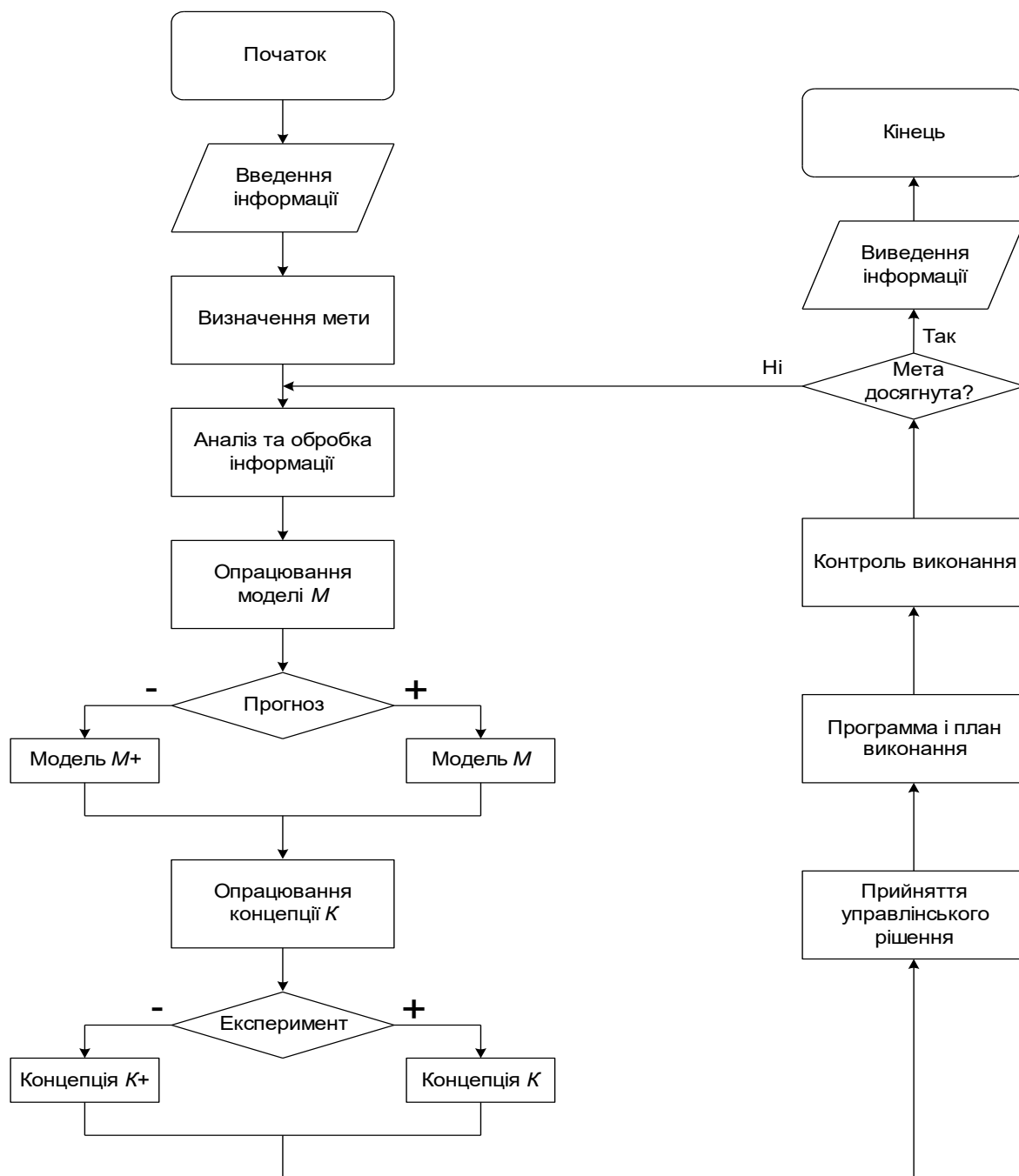


Рисунок 1.2 – Блок-схема алгоритму підготовки прийняття та реалізації державно-управлінського рішення

Можна запропонувати схему прийняття та реалізації ДУПР на основі формалізованого підходу з урахуванням мотивів зацікавлених сторін (рисунок 1.3). Першочергова інформація про стан об'єкта управління дозволяє виявити потреби в нововведеннях і проблемах, вирішення яких потребує прийняття державно-управлінських рішень. Під їхнім впливом виникає мотив, який активізує визначення мети державно-управлінського рішення та збір інформації про наявні способи

вирішення проблеми та їхній аналіз з метою досягнення узгодженості з цілями державно-управлінського рішення. Якщо дані цілі узгоджуються з одним із наявних варіантів, то він і застосовується. За іншого випадку необхідна розробка нового варіанта державно-управлінського рішення. Після прийняття ДУПР необхідно скласти програму його реалізації.

Потім необхідно організувати реалізацію прийнятого ДУПР, його впровадження. Питання організаційного забезпечення процесу реалізації ДУПР обов'язково включають організацію моніторингу реалізації ДУПР і, за необхідності, процес коригування програми реалізації ДУПР. Закінчується процес реалізації ДУПР оцінкою його результату.

Такий погляд на процес прийняття ДУПР розширює можливості теорії прийняття рішень із використанням алгоритмізації, спрямованості на конкретну управлінську ситуацію, дозволяє глибше вивчити її внутрішню логіку та сутність, зрозуміти, як саме суб'єкт управління обґрунтовує рішення.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що основними факторами впливу на прийняття державно-управлінського рішення є врахування цілей об'єкта управління, якість системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління, ефективність та результативність здійснення управлінських функцій: прогнозування, аналізу, організації, мотивації й контролю за виконанням рішення відповідно до всіх наведених вище принципів системного та ситуаційного підходів.

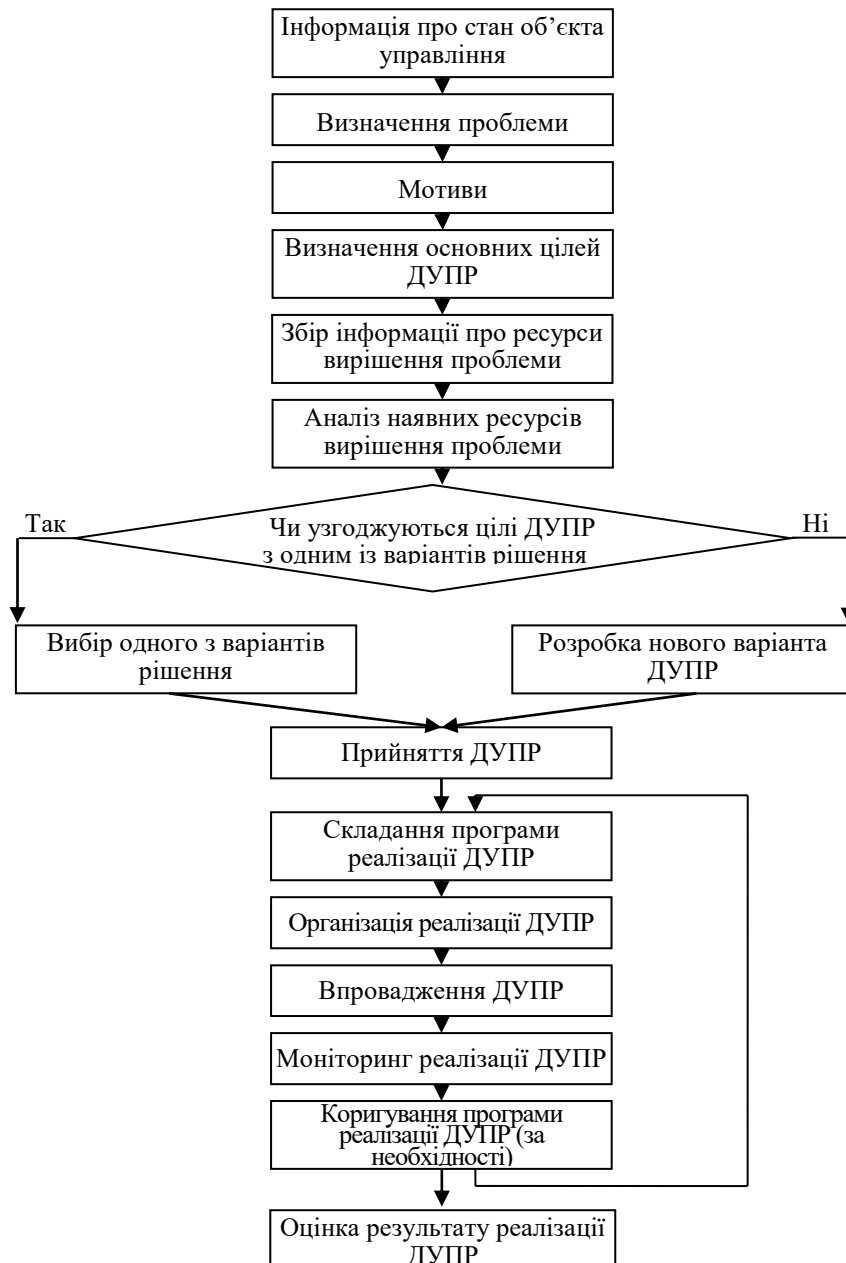


Рисунок 1.3 – Схема підготовки, прийняття та реалізації ДУПР з урахуванням мотивів зацікавлених сторін

У цьому полягає основне протиріччя, і тоді, основний недолік формалізованого підходу – неможливість досягти максимальної ефективності прийнятого рішення й державного управління в цілому.

1.2 Основні етапи процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень

Прийняття рішень слід розглядати як особливу й дуже важливу функцію управління. Як зазначають Л. Рю та Л. Байер, “ухвалення рішень охоплює всі основні функції управління: планування, організацію, комплектування штату, мотивацію і контроль”. Отже, обставини, за яких ухвалюються рішення, значною мірою визначають моделі чи теорії прийняття рішень, які можна застосувати у практичній діяльності. Теорія та практика вирішення проблем, що виникають в управлінській діяльності, виробили загальну логічну послідовність процесів управління. Для успішного виконання керівником своїх функцій йому необхідно знати закономірності етапів опрацювання рішень і порядку дій на кожному з них. Основні етапи процесу прийняття державно-управлінських рішень мають такі послідовність і зміст:

1. Ідентифікація та визначення проблеми. Вихідним пунктом опрацювання рішення вважається виникнення ситуації, яка вимагає його прийняття. Це етап усвідомлення проблеми – визнається невідповідність стану системи до прогнозованого, а тому виникає необхідність певних його коректив. Більшість проблем мають велику кількість варіантів вирішення, тобто різних способів переходу від одного стану до іншого.

Етап виникнення ситуації дещо виходить за межі процесу прийняття рішення, оскільки його опрацювання розпочинається, по суті, лише після виникнення ситуації. Однак з'ясування порядку дій керівника на цьому етапі є вкрай важливим і необхідним, тому що від цього залежить результат усіх подальших дій та правильність прийняття рішення. Саме на цьому етапі керівник повинен усвідомити сутність проблеми та її зміст, а також взаємозв'язок з іншими сторонами управлінського процесу для врахування під час підготовки та прийняття рішення.

Розглядаючи державне управління як безперервний процес вирішення проблем, що виникають, теорія прийняття рішень обстоює також принцип, відповідно до якого рішення повинні вироблятися не за окремими функціями

державного управління, а стосовно проблеми в цілому. Це стосується органів не лише вищих рівнів, але й рівнів, де виникає проблема.

Для того щоб вирішити проблему, потрібно:

- а) знаходити й аналізувати інформацію, яка стосується проблеми; чим більше інформації про стан проблеми, тим більше вона є структурованою;
- б) узагальнити проблему, визначити її важливість;
- в) використати індивідуальні або групові методи для визначення й аналізу проблеми.

Головне завдання на цьому етапі – оцінити потребу в прийнятті нового ДУПР.

2. Підготовка необхідної інформації. Підготовка та прийняття ДУПР передбачає, передусім, збір та обробку необхідної інформації. На цьому етапі з'ясовується директивна інформація та правовий бік проблеми, вивчається нормативна інформація та наукові дані з вирішуваного питання, узагальнюється досвід, збирається внутрішня поточна інформація, також дані про ресурси для реалізації рішення. Збираючи інформацію, що відповідає певним вимогам, слід зосередитися на виборі лише такої кількості даних, які б забезпечили прийняття оптимального управлінського рішення, а значить, інформація повинна бути достовірною, об'єктивною, своєчасною та достатньою. Цей етап може видатися трудомістким, тривалим і дати зворотні результати за зміни ситуації під час збору фактичних даних.

3. Генерація альтернативних варіантів розв'язання проблеми. Однією з характерних рис управлінського процесу є багатоваріантність шляхів переходу системи від одного стану до іншого чи можливість прийняття великої кількості різних рішень з однієї й тієї ж проблеми. Якщо за умов адміністративно-командної системи управління практика одноваріантного вирішення проблем, що була швидше правилом, ніж винятком, певним чином спрацьовувала, то під час панування ринкових відносин, коли різко зростає ступінь ризику і знижується ступінь визначеності проблемної ситуації, потреба в розробці багатьох альтернативних (взаємовиключних) варіантів рішення стає життєво необхідною. Варіанти та їх оцінка є найважливішими умовами ефективності ДУПР, що визначається через

відношення ступеня досягнення визначених для системи цілей до затрат на їхнє досягнення.

На основі отриманої інформації можна розробити альтернативні варіанти рішення. Ключем до їхньої оцінки є відповідність очікуваного результату до бажаних обставин, для чого необхідно: оцінити очікуваний результат кожної з альтернатив; оцінити очікувану вартість альтернатив; визначити можливі несподівані фактори, властиві кожній з альтернатив. Враховуючи, що максимальної відповідності альтернативних результатів до бажаної ситуації досягти важко, необхідно визначити максимально можливі варіанти вирішення проблеми.

Оцінка важливих наслідків альтернативних варіантів – одна з найбільш трудомістких дій, пов'язана з використанням економіко-статистичних, математичних методів порівняння витрат і результатів, а також розглядом соціально-політичних наслідків і факторів.

4. Визначення критеріїв. Принципово важливим є визначення і запровадження несуперечливих критеріїв внутрішньої (з точки зору даної організації) та кінцевої (суспільної) доцільності тих чи інших дій управлінської системи. Міркування про досягнення певних цілей мають узгоджуватися з відповідними критеріями ефективності рішення – соціальними, економічними.

Даний етап стосується проблеми з точки зору її оцінки, що є дуже важливим для запровадження суспільних цінностей і надбань філософської науки в управлінський аналіз, бо критерії – це стандарти оцінок для суджень про “сприятливість” проектних наслідків кожної з альтернатив. Критерії застосовуються для оцінки наслідків, а не альтернативних варіантів. Можна вирізнити такі основні критерії: законність, політична прийнятність, економічна справедливість, відповідність до міжнародних стандартів, придатність до втілення в життя, можливість удосконалення, відповідність до очікувань або вимог тих людей, яких стосується ДУПР.

5. Аналіз можливих наслідків. Це один з найважливіших етапів процесу прийняття рішень, який має відповісти на три важливих питання:

– чи виправдано труднощі реалізації програми;

- чи потрібна спеціальна підготовка (навчання, тренінг) фахівців;
- чи наявні необхідні ресурси?

Альтернативи пропонують не лише різні, а часто-таки протилежні виходи з проблемної ситуації. Ось чому суб'єкт управління, що приймає ДУПР, перш ніж зупинитися на єдиному варіанті, повинен порівняти альтернативи, оцінити їх, виявити серед них позитивні. Для такого аналізу доцільно відбирати принципово різні варіанти, кожен з яких повинен розглядатися в певному взаємозв'язку з іншими варіантами та іншими вирішуваними проблемами. Жоден з варіантів вирішення поставленого завдання не повинен відкидатися без ретельного аналізу, зокрема, аналізу причин, в силу яких його не слід використовувати.

Поверховий аналіз можливих наслідків альтернативних рішень, недооцінка чи переоцінка їхньої якості надалі можуть призвести до того, що перед суб'єктом постануть суттєві труднощі та протиріччя. Особливу увагу необхідно звернути на розвиток у керівників та працівників, які беруть участь у розробці ДУПР, таких творчих здібностей як чутливість до сприйняття проблем, швидкість, гнучкість, та оригінальність мислення, здатність по-новому визначати проблему мислення.

6. Прийняття (вибір) рішення. Це творчий процес вибору з числа можливих альтернатив єдиної, яка приймається до виконання. Оскільки в сучасних умовах для завдань прийняття ДУПР характерні багатогранність і складність взаємовпливів соціальних, економічних, політичних і технічних факторів та інформації, головна роль у пошуку оптимального рішення відводиться людині. Хоч як ефективно використовувались новітні інформаційні технології та обчислювальна техніка на етапі збору інформації та даних, і навіть підготовки варіантів поведінки, функція вибору оптимального варіанта з урахуванням неможливості кількісного виразу факторів, тобто функція прийняття рішення, покладається на особу або орган, що приймає рішення. Як творча діяльність, процес ухвалення рішень спонукає до активної реалізації перетворюючої сили людського розуму. Адже рішення – це не просто елементарне логічне узагальнення інформації, а продукт творчого мислення, інтуїції та фантазії. Формальні методи і засоби використовуються людиною у процесі прийняття рішень як допоміжні інструменти. Тому процес прийняття

рішення – завжди вольовий акт, соціальна дія, що не лише віддзеркалює потреби та інтереси особи й одночасно інтереси певних соціальних сил у суспільстві, але й реалізує ці соціальні інтереси. Ось чому різко зростає відповідальність управлінців за прийняті рішення та їхні наслідки.

У кожній конкретній ситуації об'єктивно існує кілька можливих рішень. На його вибір впливають такі фактори, як цілі, визначені суспільством або вищим органом, право керівника приймати ті чи інші рішення; наявність ресурсів, здібності керівника та його підлеглих. Досвід, розуміння суті проблеми, бачення перспективи та інтуїція допомагають оцінити значущість альтернативних варіантів рішення і вибрати найбільш раціональний із них. На перший план висуваються викладені вище якості управлінського рішення як логіко-аналітичного, емоційно-вольового та організаційно-правового актів. Головною вимогою до будь-якого управлінського рішення є його чіткість, зрозумілість для виконавців, конкретність та підконтрольність. Затвердження рішення є актом його офіційного прийняття, документ має надаватися виконавцям у письмовій формі, за підписами посадових осіб, уповноважених їх затверджувати. У рішенні визначається програма дій з його виконання, вказуються зміст, виконавці, термін та форми виконання, а також ті, хто контролює виконання рішення. Без цих складових ефективного виконання ДУПР є неможливим.

7. Доведення управлінських рішень до виконавців. Важливою вимогою на цьому етапі є оперативне доведення ДУПР до виконавців, що потребує визначення способів і форм передачі рішення, часу на його передачу, уточнення способів і засоби підтримки зв'язку і порядку взаємодії виконавців тощо. Довести рішення до виконавців у повному обсязі означає обрати відповідний вид оформлення рішення в команду (наказ, розпорядження, постанова, указ тощо) і викласти його так, щоб виконавець зрозумів проблему і ясно уявляв мету, а також у цілому структуру вирішуваної проблеми та своє місце у процесі вирішення. Керівник повинен змусити виконавця ініціативно вирішувати часткові завдання, що впливають із загальної проблеми, зробити виконавця своїм однодумцем, переконати його в необхідності та правильності прийнятого рішення.

8. Організація реалізації рішення. Після оприлюднення ДУПР виконавці, з урахуванням отриманих основних вказівок розробляють детальні плани і програми їхньої реалізації, визначаючи окремі завдання, відповідальних і терміни виконання. Наявність в організації чіткого розподілу і координації функцій, дійових регламентів і процедур управління – важливі чинники ефективної реалізації ДУПР.

Особливою частиною цього етапу є забезпечення діяльності виконавців. При цьому розрізняють організаційне, матеріально-технічне, фінансове та психологічне забезпечення, стимулювання праці виконавців. Зрозуміло, що забезпечення діяльності виконавців має здійснюватися в межах чинного законодавства, з дотриманням вимог директивних документів.

Важливо не просто ознайомити колектив (чи окремих службовців) зі змістом ДУПР, але й здійснити при цьому комплекс заходів з метою унеможливлення емоційних бар'єрів, подолання пасивності виконавців, мобілізації їхніх енергії та ініціативи на реалізацію нових постанов. Керівник повинен стимулювати у виконавців розвиток ініціативи, делегувати їм необхідні повноваження, уникати дріб'язкової опіки; не обмежувати у виборі способів та засобів виконання часткового завдання у межах правових норм та функціональних обов'язків. 9. Моніторинг виконання ДУПР. Він поширюється як на підсумки, так і на перебіг реалізації управлінських рішень. Принциповою вимогою до забезпечення ефективного функціонування системи державного управління є об'єктивність моніторингу, зокрема контролю виконання рішення.

Контролюючи дії виконавців, керівник повинен встановити, чи досягнуто запланованої рішенням мети, тобто виконано рішення повністю, частково чи не виконано в якій частині й т. ін. Якщо мету досягнуто, встановлюють, чи був процес її досягнення найкращим (оптимальним), чи відповідали застосовувані методи і засоби вимогам чинного законодавства. У разі, якщо мету не досягнуто, необхідно встановити, з яких основних причин, якою мірою вона залежала від виконавців, а якою – від правильності та обґрунтованості самого рішення.

10. Оцінка рішення та отриманих результатів. Оцінка успіхів та невдач має бути диференційованою відповідно до їхнього впливу на перебіг (а не тільки на

результат) подій. Аналіз і узагальнення досвіду – головний шлях самонавчання державних службовців та вдосконалення системи державного управління. Ця стадія управлінського процесу передбачає встановлення зворотного зв'язку щодо реалізації рішення, пошук його нових альтернатив, коригування рішення (навіть перегляд поставленої мети), оцінку ефективності його виконання.

Отже, можна відокремити такі основні блоки процесу опрацювання ДУПР:

- 1) виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення;
- 2) підготовка необхідної інформації;
- 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення;
- 4) ухвалення (вибір) рішення; 5) організація реалізації прийнятого рішення

(рисунок 1.4).

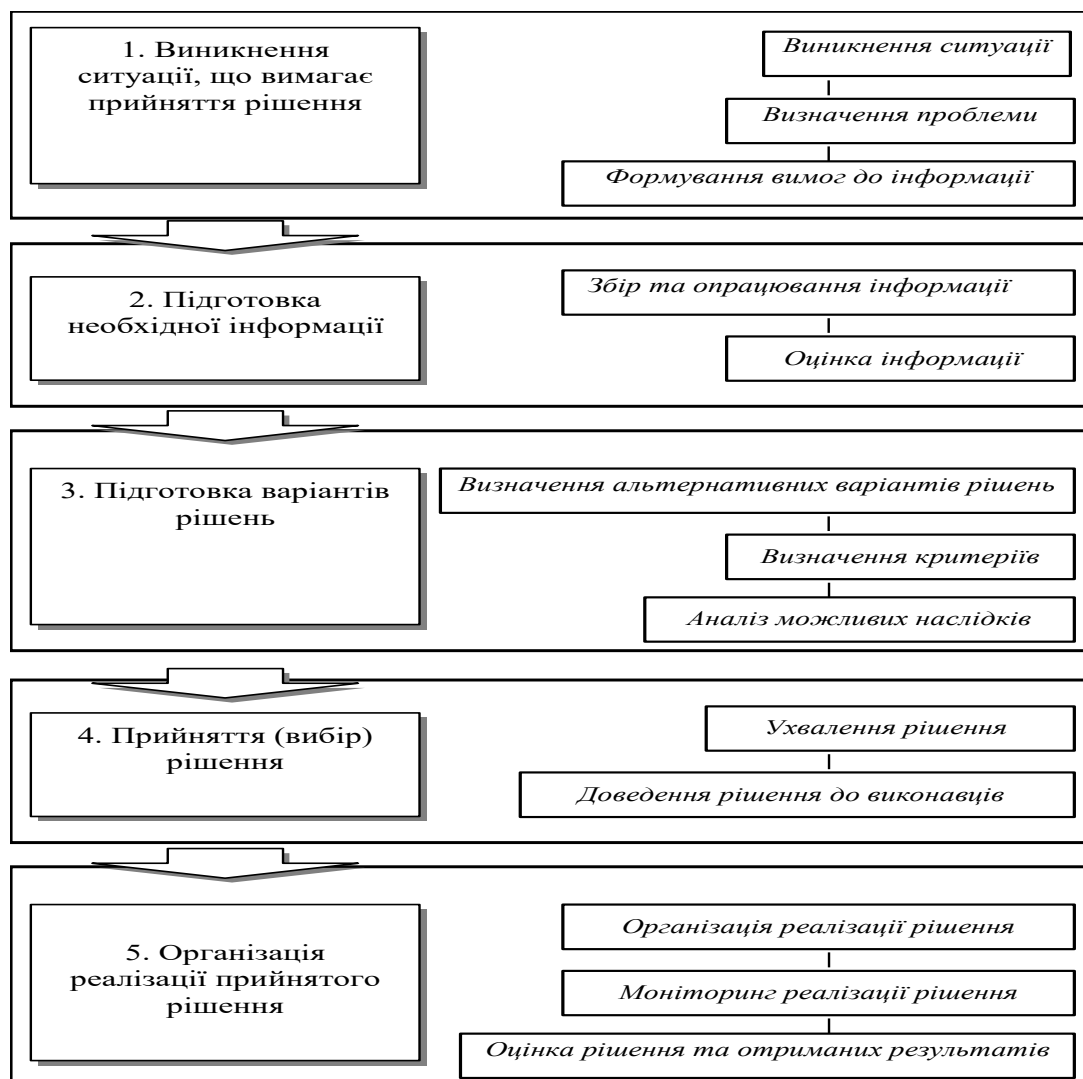


Рисунок 1.4 – Структура процесу опрацювання ДУПР

Етапи процесу опрацювання прийняття ДУПР зводяться в певні блоки, які не можна розглядати ізольовано один від одного, оскільки для прийняття ДУПР необхідно використовувати системний підхід.

Контролюючи дії виконавців, керівник повинен встановити, чи досягнуто запланованої рішенням мети, тобто виконано рішення повністю, частково чи не виконано в якій частині й т. ін. Якщо мету досягнуто, встановлюють, чи був процес її досягнення найкращим (оптимальним), чи відповідали застосовувані методи і засоби вимогам чинного законодавства. У разі, якщо мету не досягнуто, необхідно встановити, з яких основних причин, якою мірою вона залежала від виконавців, а якою – від правильності та обґрунтованості самого рішення.

1.3 Особливості використання методів прийняття рішень у державному управлінні

Вибір того чи іншого метода аналізу проблеми прийняття ДУПР залежить від його форми. Класифікацію проблем, що потребують прийняття ДУПР з використанням відповідних методів аналітичного забезпечення, наведено в таблиці 1.1.

Як зазначається у багатьох роботах, основною особливістю погано структурованих та неструктурованих проблем є можливість їхнього опису переважно в якісній формі, що приводить до необхідності використання методів системного аналізу, теорії активних систем, а також аналізу політики. Таким чином, доцільним є використання міждисциплінарного підходу.

У процесі прийняття ДУПР необхідно працювати і з числами, і з судженнями. З останніми важко працювати, крім того, вони змінюються в широкому діапазоні. Але можна досліджувати узгодженість суджень і тим самим обґрунтовувати їх.

Метод структуризації цілей. При прийнятті ДУПР та прогнозуванні можливих наслідків орган, який приймає рішення, зазвичай стикається зі складною системою взаємозалежних складових (ресурси, бажані наслідки або цілі, особи або група осіб і т. ін.), яку необхідно проаналізувати. По суті, чим глибшим і більш комплексним

буде здійснений органом аналіз, тим кращими будуть його рішення та прогнози. Відомий американський вчений Т. Сааті розробив теорію, застосування якої зводить дослідження складних систем до послідовності попарних порівнянь відповідним чином визначених компонент [114]. Теорія попарного порівняння створювалась для вирішення задач планування в умовах невизначеності. Використовуючи парні порівняння на вході, можна врахувати фактори, які зазвичай не піддаються кількісній оцінці. Однак у державному управлінні використання такого підходу натикається на певні труднощі, тому що при такому підході числа асоціюються із судженнями.

Як вже зазначалося, для підвищення якості ДУПР доцільно використовувати системний аналіз, головні завдання якого наступні:

- визначення й деталізація основних елементів системи цілей, що ведуть до вирішення проблем;
- визначення шляхів досягнення таких цілей, тобто формування комплексу управлінських дій, спрямованих на реалізацію цілей;
- встановлення внутрішньо- та міжрівневих взаємозв'язків, що певною мірою відбивають технологію процесу вирішення прийнятих до опрацювання проблем.

Таблиця 1.1 – Класифікація проблем, що потребують прийняття ДУПР з використанням методів та засобів аналітичного забезпечення

Тип проблеми	Загальна характеристика проблеми	Основні методологічні підходи до аналітичного забезпечення	Методи та засоби
1	2	3	4
Добре структурована	Елементи проблеми та їхні взаємозв'язки можна подати в кількісній формі	Дослідження операцій: – програмовані рішення; – нормативна теорія рішень; – модель поведінки	Сітьові методи Графічні методи Лінійне програмування Нелінійне програмування Динамічне програмування

Закінчення таблиці 1.1

1	2	3	4
		“економічної людини”	Методи та засоби теорії масового обслуговування
Слабко структурована	Проблема містить елементи як якісного, так і кількісного характеру	Системний аналіз: – непрограмовані рішення; – моделювання; – моделі поведінки людини – “економічної” та “адміністративної”	Математичне моделювання Методи та засоби оптимізації Методи та засоби теорії ігор Імітаційне моделювання Методи теорії активних систем Аналіз “витрати-вигоди” Аналіз “витрати-ефективність” Статистичні методи аналізу Аналіз ієрархії Експертні оцінки
Неструктурована	Проблема містить лише якісний опис елементів, кількісні залежності між якими визначити неможливо	Аналіз політики: – непрограмовані рішення; – програмний аналіз; – оцінювання; – модель поведінки людини “адміністративної”	Методи теорії активних систем Аналіз чутливості Статистичні методи аналізу Соціологічні методи Методи та засоби соціальної психології Метод сценаріїв Соціальні експерименти Евристичні методи

Розв’язання задач системного аналізу ДУПР вбачається можливим на базі такого науково-прикладного інструментарію, як метод структуризації цілей, оснований на розукрупненні (деагрегуванні) проблеми на складові з наступною очікуваною кількісною оцінкою їхньої відносної важливості [39]. У методологічному арсеналі дослідження найбільш відомі два принципи системного аналізу, що

закладені в основу підходів до розробки системи цілей:

- 1) засоби досягнення цілі, у тому числі альтернативні, відповідають самій меті;
- 2) цілі нижнього рівня являють собою засоби досягнення цілей верхнього рівня.

Необхідність застосування зазначених принципів при прийнятті ДУПР пояснюється тим, що усвідомлення мети зумовлено загальним уявленням про можливі засоби її досягнення. Основна помилка при структуризації цілі полягає в тому, що цілі визнаються незалежними від реальних можливостей їхнього досягнення [59].

Розгляд принципів системного аналізу дозволяє розчленити головну мету процесу, що опрацьовується, на підцілі та сформувану упорядковану систему цілей.

Можливі два основних методологічних підходи до процесу структуризації цілей: метод дезагрегації та метод умов, що забезпечують.

Метод дезагрегації передбачає таке розкриття структури систем, яке за певними ознаками розподіляє їхні складові (підсистеми). Цей метод рекомендується використовувати за умов, коли кінцеву мету державно-управлінського рішення неможливо пов'язати із засобами її досягнення, тобто кількісні оцінки можуть отримувати тільки цілі нижнього рівня ієрархії, а оцінки цілей більш високого ієрархічного рівня є похідними від оцінок складових.

Сутність методу умов, що забезпечують, полягає в оцінці вихідної проблеми експертами, що формують вимоги в контексті умов, дотримання яких є обов'язковим при вирішенні проблеми. Умови тут розглядаються на рівні проблеми, але нижчого ієрархічного рівня. Реалізація даного методу дозволяє відносно незалежно оцінювати кількісно кожен з цілей.

Підходи, що аналізуються, можна визнавати достатньо ефективними як при самостійному використанні (залежно від специфіки кінцевої мети), так і у взаємозв'язку з іншими підходами. Йдеться про доцільність залучення експертів під час реалізації методу дезагрегації на нижніх, кількісно визначених рівнях структуризації цілей. Експертами можуть виступати групи спеціалістів відповідного

рівня знань та кваліфікації з наступним виконанням ними функцій безпосередніх виконавців рішення.

Найбільш розповсюдженою формою системи цілей є граф типу “дерево” [17]. Побудова “дерева цілей” є необхідною для пов’язання цілей із засобами їхнього досягнення. Таке уявлення дозволяє реалізувати вихід або на органи виконавчої влади нижчих рівнів ієрархії, або на систему структурованих, ієрархічно підлеглих понять, що дозволить здійснити перехід від абстрактно якісних оцінок до кількісно визначених. В обох випадках неминучим є використання “дерева цілей” як засобу структуризації, що забезпечує як комплексне охоплення проблеми з позицій системного підходу, так і її конкретизацію на нижньому виконавчому рівні ієрархії.

“Дерево цілей” структурно пов’язує в єдиний системний комплекс задачі, що мають бути вирішені, засоби їх розв’язання та конкретних виконавців і керівників шляхом опрацювання програми реалізації державно-управлінського рішення та його елементів. Таким чином, програма досягнення цілей складається з програм досягнення підцілей, відповідаючи характеристикам, властивим усім ієрархічним системам, та, у першу чергу, системі державного управління:

- вертикальне послідовне розміщення підсистем конкретної системи (“вертикальна декомпозиція”);
- пріоритет дій або права втручання підсистем верхнього рівня;
- залежність підсистем верхнього рівня від фактичного виконання нижніми рівнями заданих функцій.

Методи мозкового штурму, або колективної *генерації ідей*. Концепція мозкового штурму отримала широке розповсюдження з початку 50-х рр. ХХ ст. як метод системного обговорення різних підходів до розв’язання проблеми на основі інтуїтивного мислення [106]. Методи цього типу відомі також під назвами “мозкова атака”, “конференція ідей”, останнім часом найбільше розповсюдження отримав термін “колективна генерація ідей” (КГІ).

Зазвичай, проводячи мозковий штурм або сесії КГІ, намагаються виконати певні правила, сутність яких зводиться до того, щоб забезпечити якомога більшу свободу мислення учасників КГІ та висловлення ними нових ідей, для чого

рекомендується приймати будь-які ідеї, навіть якщо вони спочатку видаються сумнівними чи абсурдними (обговорення та оцінка ідей проводиться пізніше), не допускати їхньої критики, не оголошувати помилковими і не зупинятися на обговоренні лише однієї ідеї, а забезпечити умови висловлення багатьох ідей, бажано нетривіальних.

Методи сценаріїв. Метод підготовки й узгодження уявлень про проблему чи об'єкт у письмовій формі отримав назву сценарію [26]. Спочатку цей метод припускав підготовку тексту, що має логічну послідовність викладення подій або можливих варіантів вирішення проблеми, розгорнутих у часі. Але пізніше обов'язкову потребу часових координат було знято, і сценарієм стали називати будь-який документ, що містить аналіз проблеми або пропозицій з її вирішення, з розвитку системи, незалежно від форми подання. Як правило, пропозиції щодо підготовки подібних документів вносяться експертами спочатку індивідуально, а потім формується узгоджений текст.

Метод експертних оцінок. Дослідженню можливостей та особливостей застосування методу експертних оцінок у державному управлінні присвячено чимало наукових праць, де обґрунтування їхньої об'єктивності базується на припущенні, що індивідуальна експертна оцінка відбиває досвід та знання спеціалістів-експертів про об'єктивну дійсність. Нез'ясовані характеристики явища, що досліджується, трактуються при цьому як випадкові величини, відображенням закону розподілу яких є індивідуальна оцінка спеціаліста-експерта про достовірність та значущість тієї чи іншої події. Коли ж такі оцінки отримують від групи експертів, мають на увазі, що істинне значення характеристик знаходиться всередині діапазону оцінок і що узагальнена колективна думка є достовірною.

Метод Дельфі (метод дельфійського оракула) спочатку був запропонований О. Хелмером та його колегами [113] як ітеративна процедура проведення мозкового штурму, який мав на меті обмежити вплив психологічних факторів при повторенні нарад та підвищити об'єктивність результатів. Адже майже одночасно Дельфі-процедури стали основним засобом підвищення об'єктивності експертних опитувань з використанням кількісних оцінок в оцінці “дерев цілей” та розробці сценаріїв.

Основні засоби підвищення об'єктивності результатів при застосуванні Дельфі-методу – використання зворотного зв'язку, ознайомлення експертів з результатами попереднього туру опитування та облік цих результатів при оцінці значущості думок цих експертів.

Морфологічний метод. Основна ідея цього методу – систематичне знаходження усіх можливих варіантів розв'язання проблеми або реалізації систем шляхом комбінування окремих елементів та їх ознак. Ідея морфологічного зразка мислення сягає доби Арістотеля, Платона, відомої середньовічної моделі механізації мислення Р. Луллія. У систематизованому вигляді морфологічний підхід був розроблений і застосований уперше швейцарським астрономом Ф. Цвіккі та тривалий час був відомий як метод на його ім'я [26]. Ф. Цвіккі запропонував три способи (методи) морфологічного дослідження:

- систематичного покриття поля (МСПП), оснований на виокремленні опорних пунктів знання в будь-якій галузі дослідження і використанні для заповнення поля певних принципів мислення;

- заперечення та конструювання (МЗК), який полягає в тому, що на шляху конструктивного прогресу постають догми та компромісні обмеження, котрі є сенс заперечувати;

- морфологічного ящику (ММЯ), що отримав найширше розповсюдження (ідея ММЯ полягає у визначенні усіх імовірних параметрів, якими вимірюється рішення проблеми, та поданні їх у вигляді матриць-рядків, а потім у визначенні в цій морфологічній матриці-ящику можливих сполучень параметрів по одному з кожного рядка. Отримані в такий спосіб варіанти потім підлягають оцінці з метою визначення найкращого. Морфологічний ящик не обов'язково є лише двомірним.

Метод аналізу витрат і вигід. Цей вид аналізу започаткували ранні наукові праці з економічної теорії добробуту, в яких піддавалися критиці неокласичні підходи до суспільної корисності. У 20-х рр. ХХ ст. прибічники нового підходу переконували, що проста міра індивідуального прибутку є надто вузькою. Наприклад, забруднюючи довкілля своїми викидами, підприємство не враховує цього як частини своїх витрат, хоча завдає шкоди населенню цілого району. Поняття

про суспільні витрати вказало на обмеженість ринкових механізмів і більшу роль держави, а також допомогло створити досконаліші методи підрахунку витрат і вигід [25].

Формалізація процесу прийняття ДУПР висуває вимоги до характеру документів, що готуються державними службовцями, а саме: визначення проблеми та її становлення, системного обґрунтування альтернатив розвитку проблеми та її вирішення, вивчення інтересів усіх сторін, аналіз можливих наслідків рішень та перешкод на шляху їх реалізації, критерії оцінок результатів рішень тощо.

Тож у відповідній постанові, положенні про процедури підготовки ДУПР має бути заздалегідь визначено основні структурні та методичні вимоги щодо аналітичних документів, котрі супроводжують прийняття рішень; закріплено процедури інформаційної взаємодії, у тому числі публічного консультування; формалізовано етапи прийняття рішень (від підготовки, власне прийняття, оцінки впровадження, корекції дій до підбиття підсумків).

Удосконалення механізмів прийняття ДУПР пов'язано зі змінами на всіх його етапах: ініціювання рішення особою, що відповідає за реалізацію відповідної політики, підготовка проекту рішення (концептуальної розробки, визначення й аналізу проблем та деталізації планів з визначенням пріоритетів), обговорення рішення усіма зацікавленими сторонами (і не лише в межах державних органів, а з широким залученням громадськості), урахування даних економічного аналізу, оцінка вигід та витрат, затвердження рішення вищим або центральним органом влади відповідно до єдиного курсу та політичної стратегії держави.

Упровадження нових формально-раціональних процедур у державному управлінні вимагає відповідних структурно-організаційних змін. У центральних органах виконавчої влади доцільним є визначення функціональних напрямів діяльності спеціалізованих структурних одиниць, у тому числі:

– по-перше, управління, що ресурсно забезпечуватиме процес прийняття рішень, вирішуватиме питання нагромадження потужних інформаційних ресурсів, забезпечить оперативний доступ до інформації, надаватиме інформаційні послуги тощо;

– по-друге, управління, що аналітично забезпечить процес прийняття рішень, вивчатиме надану інформацію, визначатиме пріоритети розвитку політики, короткотермінові та довготермінові плани діяльності (департамент аналізу політики та стратегічного планування);

– по-третє, управління, що сприятиме поглибленню публічності процесу прийняття рішень, забезпечуватиме інформаційну взаємодію з громадськістю, групами суспільних інтересів, експертами тощо (управління інформаційної політики, комунікативних стратегій та консультування).

Управління інформаційних послуг покликані забезпечити оптимальний інформаційний менеджмент в організації, що включає опрацювання відповідних рекомендацій, запровадження стандартів, процедур та процесів, ефективних та інноваційних підходів щодо збирання, збереження, доступу, обміну та класифікації інформаційних ресурсів [38]. Таке управління охоплює кілька напрямів діяльності, у тому числі інформаційний та дослідницький сервіс, що передбачає:

– по-перше, формування потужного бібліотечного фонду з використанням сучасних технологій, власне підтримку віртуальної бібліотеки, здійснення інформаційно-документаційного пошуку, організацію, рубрикацію, збереження інформаційних ресурсів, публікацію та розповсюдження матеріалів;

– по-друге, надання інфо- та медіапослуг (здійснення моніторингу засобів масової інформації, збереження систематизованих матеріалів, підтримка та постійне оновлення відповідних баз даних);

– по-третє, протокольне обслуговування засідань в організації (ведення записів, класифікація, оновлення та контроль щодо доступу до матеріалів тощо);

– по-четверте, аналіз кореспонденції, її класифікація та збереження у відповідних базах даних.

Аналітичні управління є основними власниками інформації, знань [9]. Вони формують науковий контекст для подальших рішень, ініціюють довгострокове планування на основі постійної оцінки стану справ. Саме такі структурні одиниці уможливають опрацювання обґрунтованої, послідовної, поетапної та виваженої державної політики. Вони мають гарантувати відповідність певних рішень до

фундаментальних цінностей суспільства. Складність функціонування таких управлінь пов'язана з тим, що, зосереджуючись лише на теоретичному осмисленні проблем, вони можуть перетворитися в суто академічні структури, втративши зв'язок з іншими аспектами діяльності організації, певним чином ізолювавши себе. Тому надто важливим є налагодження належного інформаційного обміну в організації, удосконалення механізмів реалізації політики, що надасть процесу управління (регулювання) граничної раціональності. Зрозуміло, що чимало залежить від професійної підготовки спеціалістів управлінь, їхньої здатності мислити масштабно і стратегічно, опанування методик підготовки прикладних аналітичних документів. Кандидати на такі посади повинні паралельно з інтерв'ю складати відповідні тести, що передбачали б презентацію аналітичних навичок (наприклад, тести-завдання щодо пошуку виходу з певного кризового становища).

Практика створення управління інформаційної політики, комунікативних стратегій та консультування у західних країнах [44] свідчить про доцільність формалізації управлінської діяльності, оскільки відповідає вимогам більш продуктивної співпраці і всередині однієї установи, і між державними органами, і з приватним сектором, що пов'язується із системним застосуванням консультацій, а також інших форм ангажування громадськості до політичних процесів. Ці управління розробляють комунікативні стратегії, забезпечують зв'язки з громадськістю та доступ громадськості до джерел державної інформації. Їхню діяльність спрямовано на вивчення запитів, потреб та очікувань громадськості, забезпечення зворотного зв'язку, та адекватного сприйняття ключової державної інформації громадськістю. Здійснюючи широкий комплекс заходів у контексті формування конструктивного комунікаційного середовища, вони мають стимулювати широкі громадські дискусії та обговорення, де власне і викристалізуються національні інтереси і суспільні цінності.

Формалізація процесу прийняття рішень також пов'язана з діяльністю найвищого або центрального органу влади, наприклад, Кабінету Міністрів, організацією його роботи та налагодженням інформаційної взаємодії. Доцільним є прийняття регламенту Кабінету Міністрів України, в якому, зокрема, визначаються

графіки проведення нарад, брифінгів, “круглих столів” тощо. Чимало залежить від чіткого розподілу функцій офісу Прем’єр-міністра та Секретаріату Кабінету Міністрів; від належного виконання Секретаріатом функцій щодо інформаційно-організаційного забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та його комітетів, належного аналітично-консультаційного наповнення процесів прийняття рішень, налагодження взаємодії та координації дій між департаментами та урядом. Секретаріат має надавати стратегічні (неполітичні, об’єктивні, професійні) поради з приводу наявних проблем і нових політичних ініціатив. Важливе значення має координація наукової діяльності з питань дослідження проблем державного управління, що потребує також певних організаційних зусиль.

Висновок до розділу 1

Належна організація та формалізація системи прийняття рішень на основі комунікаційної раціональної уможлиблює верифікацію прийнятих рішень та відповідних заходів, сприяє формуванню й реалізації ефективної, цілеспрямованої, виваженої державної політики та відкриває можливості громадського контролю за діяльністю органів державної влади, а відтак, є гарантією розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини і громадянина.

Таким чином, виникає чимало питань і можна продовжувати їхній перелік з точки зору формалізації в контексті вдосконалення механізмів прийняття ДУПР. Слід визначити, що система прийняття рішень є комплексним процесом, що тісно пов’язаний із налагодженням загальної організації управління та контролю. Визначальними є вимоги посилення обґрунтованості рішень та відповідності до демократичних принципів прозорості й широкого залучення громадськості до участі політичних процесах. Враховуючи зазначене, слід наголосити на необхідності оновлення державного управління таким шляхом: зміни традиційної системи прийняття рішень і формалізації процедур їхнього розроблення, взаємодії та всебічного обґрунтування, урахування можливих наслідків їх виконання,

комплексного інформаційно-аналітичного забезпечення процедур розробки рішень та їх моніторингу; реалізації адекватної вимогам демократії інформаційної (комунікаційної) політики; якісної підготовки управлінських кадрів, що розробляють проекти рішень; становлення нової культури організації згідно з принципами відповідальності перед громадськістю.

2 ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1 Організація інформаційно-аналітичного забезпечення процесів державного управління

Інформаційно-аналітичне забезпечення є базою, на якій будується управлінська діяльність усього державного апарату. З цієї точки зору інформацію варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, зведень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, які будучи зібраними, систематизованими і перетвореними на придатну для використання форму, відіграють у процесі прийняття й реалізації ДУПР виняткову роль.

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою ознак (властивостей), до яких належать: відома самостійність даних; можливість їхнього багаторазового використання, збереження у передавача чи отримувача, придатність до оброблення, інтеграції та ущільнення за рахунок вилучення дублюючої, надлишкової інформації; припустимість математичного аналізу; системність і комунікативність.

Інформація, що циркулює в органах державного управління, може належати до зовнішньополітичного, економічного, соціально-політичного, екологічного становища тощо. Вона має самостійну цінність також для відповідних регіональних управлінських структур, коли вони виступають як органи, що приймають рішення в межах своєї компетенції. Крім того, інформація слугує основою підготовки нормативних документів.

Необхідні відомості можна отримувати із законів, постанов вищих інстанцій, актів, юридичних рішень, офіційних листів, довідок, зведень, аналітичних оглядів, інформаційних бюлетенів і т. ін. Соціально-управлінську інформацію в органах державного управління можна класифікувати за різними напрямками та ознаками. У науковій літературі такі спроби вже робилися у зв'язку з дослідженням проблем інформатизації та технологізації соціального простору [8].

Оскільки управлінська інформація являє собою певне відбиття соціальної дійсності (а також природної, тією мірою, в якій вона залучена в орбіту суспільної людської діяльності), визнається доцільність її класифікації, насамперед, залежно від ступеня співвіднесення з цією дійсністю та її реальними процесами. Наприклад, інформацію поділяють на офіційну і неофіційну, загальну і галузеву, горизонтальну і вертикальну, за змістом і цільовим призначенням, можливими соціальними наслідками, мірою доступності, а також на основі її співвідношення в часі (інформація про минуле, сьогодення й майбутнє). У межах управлінської системи вона розглядається з позицій актуальності, достатності та адекватності для прийняття відповідних управлінських рішень.

При поділі інформації за об'єктами всередині органу управління на перше місце ставиться інформація, призначена для керівника суб'єкта управління, на друге – для інших посадових осіб. При цьому рекомендується дані, котрі потребують на особливу увагу, передавати паралельно чи перехресно двом-трьом незалежним один від одного працівникам, щоб забезпечити більш повну об'єктивність аналізу й оцінки.

Зазначені підходи до систематизації управлінської інформації, незважаючи на різну спрямованість і певну відособленість, можуть використовуватись у діяльності всіх управлінських структур. Інформацію в державних органах доцільно класифікувати на основі врахування всіх особливостей, рис, ознак, властивих її різним видам. Звичайно, класифікація має бути єдиною, цілісною і ґрунтуватися на комплексному, системному підході, що припускає виокремлення і препарування всіх можливих видів і типів соціально-управлінської інформації. Класифікація сприяє спрощенню всебічного дослідження проблем регулювання й управління, і це мають усвідомлювати співробітники всіх структурних підрозділів органів державної влади й управління.

Інформацію в органах державного управління доцільно класифікувати спочатку на рівні структурних підрозділів, а потім варто виокремлювати і розглядати специфічні види соціальних зведень, даних, повідомлень і фактів, що характеризують інформацію, яка проходить через органи управління. Далі,

грунтуючись на так званих конкретних, часткових видах класифікації, можна говорити про класифікацію інформації на рівні всіх управлінських структур.

Головна мета системи інформаційного забезпечення державного управління полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати вторинну, оброблену інформацію як основу для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з розв'язання низки часткових завдань, таких, як збір первинної інформації, її збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління та їхніми працівниками, підготовка до переробки, власне переробка, надання органу управління в підготовленому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції та ін.

Виходячи з цього інформацію в структурних підрозділах органу управління можна класифікувати за такими основними ознаками:

- функціональне призначення і характер діяльності структурних підрозділів;
- відношення повідомлення до суб'єкта управління структурним підрозділом;
- тип зв'язку структурного підрозділу і зовнішнього середовища. Виділяється інформація, що циркулює у прямому і зворотному напрямках між різними відділами органу управління, між відділами та безпосередньо органом управління, між відділами і зовнішнім середовищем. Аналізуються взаємозв'язки регіональних структур і засобів масової інформації, органів державної влади і т. ін. Наприклад, обласними державними адміністраціями при підготовці відповідних заходів установлюються тісні контакти з представниками провідних вітчизняних, закордонних агентств, телерадіокомпаній, газет, центрами зв'язків із громадськістю міністерств і відомств, що за більшості випадків дозволяє продуктивно поширювати інформацію про діяльність адміністрацій, зміст прийнятих рішень тощо. У свою чергу, зазначені організації виступають як постійні джерела інформації для управлінських структур. Інакше кажучи, здійснюється прямий і зворотний зв'язок з обміну інформацією шляхом налагодження постійних контактів, проведення прес-конференцій, брифінгів, інформаційних зустрічей;
- відношення до цільової функції структурного підрозділу. З усього обсягу інформації, що надійшла до підрозділу, необхідно вичленити ту, що найповніше

відповідає його цілям і завданням;

– логічний зміст. Інформація структурного підрозділу може розподілятися на три самостійних підвиди – щодо суб'єктів органу управління, про об'єкти його управлінського впливу (регіони, підприємства, організації, громадяни і т. ін.) і властиві їм риси та відносини;

– фізична форма подання (усна доповідь, повідомлення на паперовому носії у вигляді текстів, анкет, таблиць, графіків і т. ін.; електронний варіант – надходження електронною поштою, факсом, телексом, з інформаційних систем, на дискетах і т. ін.; у вигляді аудіовідеокaset, окремих або зброшурованих аркушів, книг, журналів, газет та ін.);

– процедури перетворення (вірогідні, соціологічні, моделювальні, аналітичні, обчислювальні й т. ін.);

– ступінь перетворення (основна, надходить уперше; оформлена аналітичною чи прогнозною запискою, телерадіофотоматеріалом; згрупована в інформаційні збірники чи бюлетені й т. ін.).

З позицій державного управління, існують також інші підстави й ознаки класифікації інформації в структурних підрозділах органів державної влади, а саме:

– межі фіксації (підлягає і не підлягає реєстрації);

– ступінь додаткової переробки перед використанням;

– сфера застосування (універсальна, що використовується всіма управлінськими ланками, – зведення, довідки, положення, накази керівництва і т. ін.; спеціалізована, що застосовується тільки окремими структурами);

– ступінь комплектності (комплектна документальна, тобто придатна для використання в первісному вигляді; некомплектна, тобто застосовується лише у сполученні з іншими видами даних і зведень);

– місткість і стабільність (вичерпна, що не потребує доповнення; така, що потребує доповнення; постійна; змінна; що характеризує ймовірність настання події);

– форма і спосіб одержання (надходить з органів управління, у результаті вивчення статей та інших публікацій, проведення моніторингів, досліджень

громадської суспільної думки, обміну досвідом роботи різних інформаційних підрозділів органів державного управління);

– упорядкованість (систематизована; зведення про нормативно-правові акти, прийняті державними структурами; суворо регламентована в часі, просторі, особах, джерелах опублікування та змісті).

Інформацію можна класифікувати за ознакою її адресності (кому надсилається і від кого надходить) і характеру носія. Тут доцільно розрізняти такі її види: офіційну (не для передачі), неофіційну (для можливої передачі), документальну (для пошти), документальну (для інших засобів зв'язку, що з'являються при особистому спілкуванні), горизонтальну і вертикальну, пряму і непряму.

Серед класифікаційних ознак варто також назвати спосіб передачі інформації (телефон, телеграф, людина, пошта, електронна пошта, факс, телекс, радіо, телебачення), вид перетворювача (людина, машина, людина і машина), ступінь вірогідності (достовірні й недостовірні повідомлення), залучення до обчислювальних процесів (обчислення вихідної, постійної, змінної, проміжної, кінцевої інформації), алфавіт (літерна, цифрова, літерно-цифрова інформація).

На основі конкретних, часткових видів класифікації інформації в структурних підрозділах органів державного управління можлива її систематизація на рівні усієї управлінської системи. Підходи тут можуть бути різними – з погляду диференціації офіційної й неофіційної управлінської інформації в структурах державного апарату; з позицій аналізу загальних і функціональних показників; на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління і поза ним і т. ін. При цьому слід виходити з того, що апарат органу державного управління є складною динамічною системою, що досить сильно впливає не тільки на окремі організації й установи, але і на суспільство в цілому.

Одержання підготовчої (попередньої) інформації потребує зосередження зусиль на пошуку, аналізі й оцінці практичної інформації, тобто такої, що відображає та характеризує реальні життєві процеси, котрі виступають предметом передбачуваного (підготовленого) рішення. Це, безперечно, основна частина інформації, що визначає зміст рішення і відомими своїми елементами входить до

його структури.

Та щоб рішення відповідало сучасним вимогам, такої інформації для підготовчого етапу буває недостатньо. Необхідне залучення наукової інформації, котра стосується процесу дослідження, щоб розглядати його не лише за результатами і параметрами власного функціонування, але і з теоретичних позицій. Настільки ж актуальною є інформація про наявний у країні досвід вирішення подібних питань. Досвід за більшості випадків не одержує широкого розповсюдження.

Велике значення має участь в інформаційній підготовчій роботі керівних кадрів. І хоча підготовка рішень ведеться, природно, за вказівкою керівників державних органів і під їхнім безпосереднім контролем, часто вона доручається апарату, працівникам виконавчо-розпорядницького рівня. У результаті особи, що безпосередньо приймають рішення, користуються готовою інформацією, в якій представлено судження та висновки не їх самих, а підлеглих. Збір та обробка попередньої (підготовчої) інформації – відповідальна справа, що стосується органу в цілому, і на всіх стадіях має провадитися спільно керівниками і виконавцями. В одержанні об'єктивної істини з питань дослідження зацікавлені всі, а в першу чергу – керівники державних органів, які зобов'язані весь процес підготовки інформації для управлінських рішень тримати в полі зору.

Завершальним результатом підготовчої інформаційної роботи виступає управлінське рішення. Тому питання його інформаційного змісту є в державному управлінні одним з головних.

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, є аналітичним документом з певного питання, яке необхідно розглядати, тобто дає управлінську оцінку стану справ і визначає напрямки і засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни. Такий акцент на управлінському змісті рішень зумовлений тим, що на практиці чимало цих документів мають пропагандистський, відверто популістський чи абстрактно-декларативний характер. Нерідко багато місця в рішеннях відводиться посиленням

на інші документи, що з даним конкретним питанням часом не мають логічного і юридичного зв'язку, переказам документів, зміст яких уже відомий, фразам, що нічого не констатують і нікого ні до чого не зобов'язують. Рішення такого плану, прийняті вищими або центральними органами державної влади, породжують величезну кількість подібних рішень на всіх нижчих рівнях. Вони необґрунтовано великі за обсягом, але мають незначний реальний управлінський зміст.

Важливою умовою забезпечення якості рішення є узгодженість інформації в кожному конкретному випадку. З точки зору цієї вимоги доцільно, наприклад, щоб за змістом, інтонаціями, акцентами, гостротою тощо констатуюча і резолютивна частини рішення відповідали одна одній. Важливе значення має і рівномірне розташування інформаційного матеріалу, тому що на практиці доводиться зустрічатися з документами, в яких констатація займає дві-три, а то і більше сторінок, а резолютивна частина складається з одного чи двох невеликих пунктів, чи навпаки. Краще сприйняття рішення буде в разі виділення в ньому за допомогою курсиву, абзаців чи підкреслень основної інформації, що заслуговує на більшу увагу виконавців.

Проблема інформаційного забезпечення ДУПР не завершується прийняттям інформаційно насичених актів; вона має "прохід", як уже зазначалося, і в етап їхньої реалізації, оскільки безпосередньо його визначає. Тут варто виділити кілька моментів.

1. Передача інформації, що викладена в ДУПР. Це швидкість передачі, забезпечення ідентичності інформації при ній. Швидкість передачі інформації прямо пов'язана з ефективністю управління, тому що уповільнення, тим більше істотне, призводить до втрати інформації, її старіння, зниження її організаційно-регулятивних можливостей. Адже доки інформація повільно рухається в управлінській системі, можуть докорінно змінитися умови і фактори, що визначили зміст даного рішення. Не менш значущим є збереження ідентичності управлінської інформації. Проходячи багатьма ланками, інформація нерідко одержує інше тлумачення, що може відрізнятись від оригіналу. Тому доцільно управлінські рішення якнайшвидше і прямо передавати безпосередньо виконавцям.

2. Розуміння, коментування інформації, що виражена у відповідному державно-управлінському рішенні. На перший погляд, усе, здається, просто: бери рішення, читай і виконуй. Але на практиці виникає чимало труднощів, оскільки виконавці неоднаково чи неадекватно, по-своєму розуміють висунуті до них управлінські вимоги. У процесі виконання рішення починає йти в іншому напрямку, ніж передбачалося спочатку. Не завжди і коментатори точно схоплюють зміст інформації в управлінських рішеннях, особливо якщо коментар робиться особами, які не працюють у державному органі, що приймав рішення або не мають достатнього рівня компетенції. Звідси висновок: тлумачення, коментування державно-управлінського рішення покликаний вести той державний орган, що його розробляв і приймав.

3. Організація зворотних інформаційних зв'язків, оперативного інформаційного контролю, що дозволяють вчасно й об'єктивно знати про те, як пройшла передача інформації, як вона збереглася та як сприйнята, засвоєна і сприйнята до виконання. Такі знання створюють можливості для повторного роз'яснення (за необхідності), додаткового коментування, прийняття інших заходів, що гарантують правильний початок реалізації рішення. Зрозуміло, етап виконання управлінських рішень має й багато інших аспектів, що є предметом самостійного дослідження. Тут же звернено увагу лише на моменти, що стосуються забезпечення належного інформаційного рівня управлінських рішень.

ДУПР, що виходить, повинне вписуватися в чинну нормативну управлінську інформацію, узгоджуватися з нею у змістовному, просторовому (поле дії) і часовому планах. За кожного окремого випадку необхідно “уписування” рішення в сукупність управлінських рішень, прийнятих відповідним органом державного управління. Настільки ж необхідна і наявність взаємозв'язку інформації, використаної в рішенні, з підготовчою та, у відомих, зазначених межах, з наступною (пов'язаною з реалізацією) інформацією. Системна узгодженість інформації, що міститься в рішенні, за вертикаллю (за ієрархією рішень) і горизонталлю (усередині органу державного управління і між етапами інформаційної діяльності) є найважливішою умовою ефективності інформаційного забезпечення управлінських рішень.

У своїй масі управлінські рішення, особливо ті, що мають нормативні властивості, повинні характеризуватися комплексною постановкою питань, конкретним характером їхнього розгляду, опрацьованістю дієвої моделі, програми, способу, механізму переведення явища, процесу, відносин, ситуації в новий стан. Логічно, що це вимагає повноти і щільності викладу інформації стосовно предмета рішення, чіткого викладу вимог органу державного управління або посадової особи. Комплексність і дієвість інформації в управлінських рішеннях – засіб упорядкування й економії управлінських зусиль.

Кожне з рішень повинне відрізнятися, у першу чергу, конструктивним характером, спрямовуватися на позитивне, творче розв'язання поставлених проблем. Йдеться про цілеспрямовану, таку, що організує і регулює, насиченість управлінських рішень, про концентроване інформаційне вираження відповідних управлінських впливів. Звичайно, у них повинні мати місце критика, виявлення недоліків, недоглядів, відхилень і т. ін. Але розкриття недоліків, недоглядів – лише момент у рішенні, головне ж у ньому – опрацювання механізмів, що запобігають недолікам, забезпечують стійкий, прогресивний розвиток об'єктів управління або підвідомчих органів управління. Безумовно, важко переоцінити роль інформаційного забезпечення в реалізації наведених завдань. Таким чином, можна зробити висновок про необхідність створення в апараті державного управління дієвих інформаційно-аналітичних служб.

2.2 Організаційне забезпечення інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади

Необхідність приймати більшість різноманітних рішень вищими та центральними органами державної влади потребує виходу на якісно інший рівень інформаційної аналітики. На відміну від більшості розвинених західних країн, де формування інформаційної аналітики йшло шляхом поступового еволюційного визрівання, вбудовування інформаційно-аналітичних елементів в інформаційну структуру суспільства, завдяки чому більшість державно-управлінських рішень

приймалась та реалізовувалась безконфліктно, за резервів часу для оптимізації, в Україні аналогічні процеси відбуваються з іншими темпами та в інших умовах.

Становлення української інформаційної аналітики в органах державного управління проходило в короткі терміни, в умовах загострення багатьох проблем, більшою мірою спричинених кризовим станом національної економіки. Процес організаційного оформлення інформаційно-аналітичної діяльності (створення інформаційно-аналітичних служб) в органах державного управління був ініційований розвитком реформ в Україні. Цей процес має супроводжуватися і підтримуватися професіоналізацією, тобто формуванням системи професійних кадрів спеціалістів-аналітиків та створенням ефективної системи комунікацій, розробки основних кваліфікаційних вимог до професії аналітика в державному управлінні.

Універсальність провідної функції інформаційної аналітики в державному управлінні, зокрема, продуктування нових знань на основі переробки наявної інформації з метою оптимізації державно-управлінського рішення, що приймається, призводить до ефекту мультидіяльного генезису аналітичних служб на всіх ієрархічних рівнях державної влади. Тому інформаційно-аналітичні підрозділи з'явилися не тільки у вищих і центральних органах влади, а й на місцях.

Українські аналітичні служби покликані здійснювати інформаційний супровід управління на відповідних рівнях та у відповідних сферах. З метою налагодження їхньої діяльності нині простежується допоміжний характер інформаційної аналітики, якій часто в органах державної влади відводять інформаційно-допоміжну роль у впорядкуванні та оптимізації інформаційних потоків та в забезпеченні зберігання нагромаджених інформаційних ресурсів. Але цю інформаційно-допоміжну функцію успішно виконують бібліотеки, архіви, бібліографічні служби, органи науково-технічної інформації, а також різноманітні приватні фірми, що виробляють електронні, у тому числі й сітьові, інформаційні ресурси.

Узагальнюючи існуючі підходи та враховуючи вищезазначене, можна запропонувати багаторівневу систему інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади (рисунки 2.1).

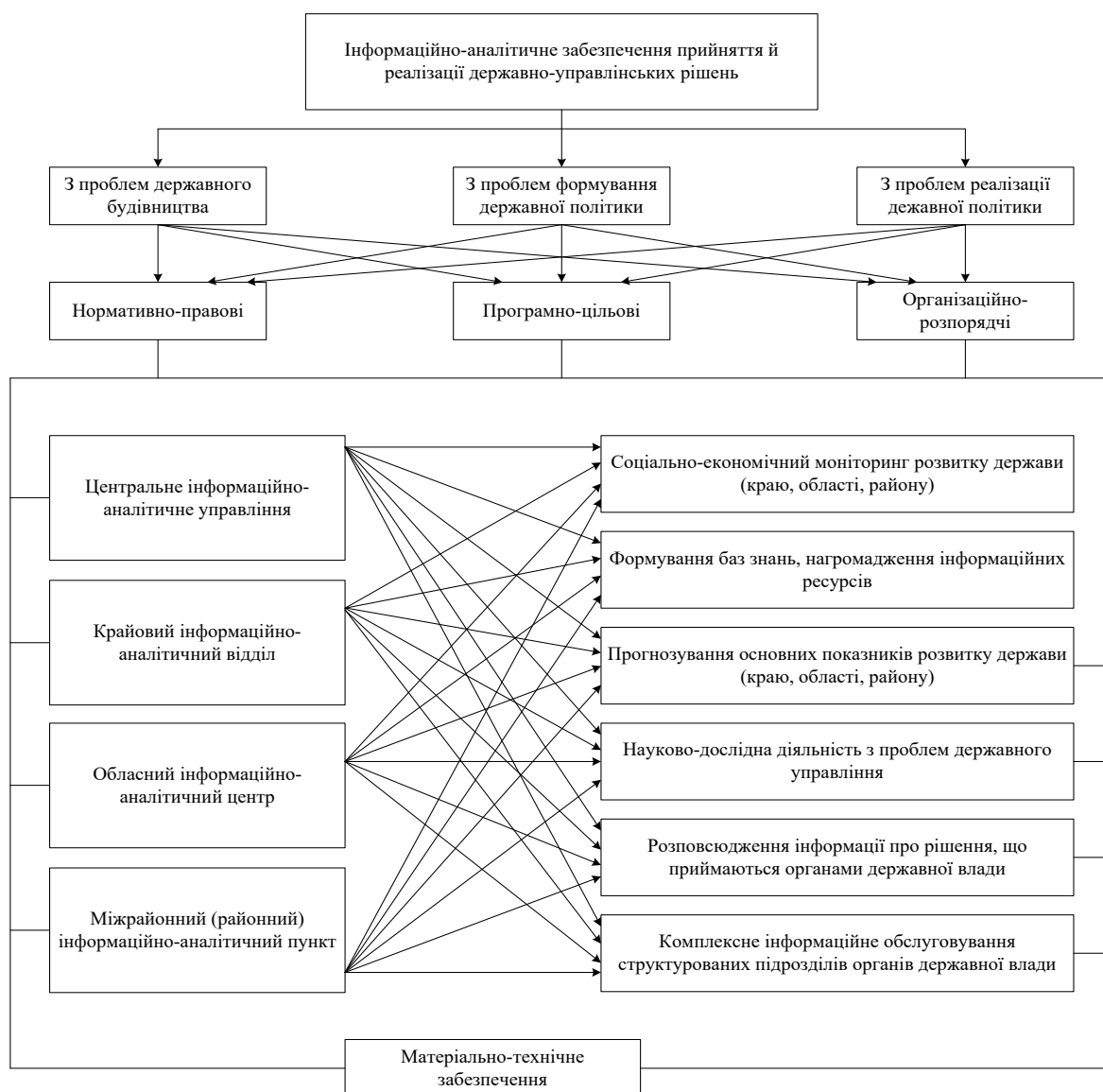


Рисунок 2.1 – Багаторівнева система інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади у процесі прийняття та реалізації ДУПР

Новим концептуальним підходом до її побудови є структура, при якій різні інформаційні потоки генеруються, обробляються, збираються та використовуються на різних рівнях системи: центральному (інформаційно-аналітичні служби вищих органів державної влади), крайовому (крайові інформаційно-аналітичні служби), обласному (інформаційно-аналітичні відділи в облдержадміністраціях) та районні (районні й міжрайонні інформаційно-аналітичні служби). Виокремлення крайового рівня інформаційно-аналітичної системи органів державного управління диктується

необхідністю реформування територіального устрою України як необхідного кроку її демократичного розвитку. Запропонований проектом концепції адміністративно-територіальної реформи перехід від областей до втричі меншої кількості країв, дозволить створити в крайових центрах потужні інформаційно-аналітичні служби. У такому випадку може відпасти необхідність організації інформаційно-аналітичних служб на районному рівні, їх функції переберуть на себе обласні інформаційно-аналітичні служби.

Системоутворювальним принципом організації запропонованої системи інформаційно-аналітичного обслуговування є її функціональна єдність, органічний зв'язок кожного її рівня з реалізацією головної мети – забезпечення ефективного державного управління шляхом прийняття та реалізації науково обґрунтованих державно-управлінських рішень.

Функціональне призначення рівнів структурної організації інформаційно-аналітичної системи являє собою ступінь конкретизації цієї головної мети шляхом її досягнення в окремих напрямках діяльності з урахуванням регіональних і місцевих особливостей.

Структурно-функціональна схема організації багаторівневої системи інформаційно-аналітичного обслуговування органів державної влади у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, подана на рис. 2.1, відображає декомпозицію головної мети, що складається з інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття й реалізації різноманітних державно-управлінських рішень, на більш конкретні завдання і функції, пов'язуючи їх зі структурою і конкретними можливостями матеріально-технічного та кадрового забезпечення. У схемі використовується класифікація державно-управлінських рішень, розроблена В. Бакуменком [17]. Дана схема наглядно ілюструє внутрішню єдність, взаємну пов'язаність головної мети, завдань, структури, функцій та матеріально-технічного, кадрового забезпечення в організації роботи багаторівневої інформаційно-аналітичної системи. Це є важливим методологічним постулатом щодо опрацювання системи у зв'язку з тим, що інформаційні потоки та взаємозв'язки повинні відтворюватися в цій системі, оскільки вони існують у

реальній дійсності, а не довільно нав'язуються ззовні суб'єктивно-вольовим чином.

Незважаючи на те, що основні функції, як показано на рис. 2.1, реалізуються на декількох рівнях, реального дублювання функцій не відбувається. Вказані функції мають загальний характер і пов'язані з більшим обсягом конкретних робіт, які виконуються на кожному з рівнів у різному масштабі.

Кожен організаційний рівень інформаційно-аналітичної системи розрахований на оперування певним обсягом інформації, тобто тут забезпечується збір, аналіз та розповсюдження інформації в межах району, області, краю, країни. Збільшення кількості інформації, що проходить через рівень і обробляється в ньому, веде до зміни якості самого рівня, зміни його внутрішньої структури та функціонального призначення всередині системи. Обґрунтована чітка структура інформаційно-аналітичної системи буде забезпечувати її сталість, стабільність, єдність інформаційного простору, який вона покликана створити та ефективно використовувати у процесі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Замкнутість циклу підготовки інформації припускає не тільки інформаційний і експертно-аналітичний, але технологічний і технічний аспекти діяльності служби. Останнє вкрай важливо, оскільки сучасні інформаційні технології дозволяють реалізувати властивий їм високий рівень можливостей тільки при відповідному рівні проектування, генерації та супроводу інформаційної системи. Під технологічним забезпеченням мається на увазі не стільки наявність комп'ютерів, мереж, засобів зв'язку і програмного забезпечення, скільки використання їх як єдиної системи спеціальних програмно-апаратних засобів, що дозволяє здійснювати підготовку завдань, безпосередньо пошук, попередню обробку, збереження необхідної інформації в автоматизованому режимі.

Зазначені вимоги зводяться до можливості інформаційно-аналітичної служби мати в довільний період реального часу відкритий доступ до інформаційних ресурсів. Найбільш природним шляхом при цьому вважається створення власних баз даних, що будуються для вирішення конкретних завдань. Однак збір і зберігання усієї доступної інформації з використанням власних ресурсів неодмінно натикаються на фінансові та технічні обмеження. Процедури додаткової попередньої обробки,

ущільнення і фільтрації інформації неминуче призводять до її зайвої формалізації та певної втрати інформаційної насиченості. До того ж, як зазначалося, у реальній обстановці досить часто вводяться зовсім непередбачені раніше нові умови, атрибути, вимоги до задачі, що розв'язується, і вихолощування власних інформаційних ресурсів може позначитися на якості пропонованих варіантів рішень.

Виходячи з подібних міркувань і з огляду на сучасний рівень розвитку телекомунікаційних технологій, регіональні служби в інформаційно-аналітичній діяльності дотримуються принципів роботи з розподіленими інформаційними ресурсами. Це означає, що сама служба безпосередньо створює і супроводжує за допомогою власних технічних засобів лише необхідні для поточної роботи інформаційні ресурси, а до всіх інших організує при необхідності “онлайн” доступ.

Усі можливі інформаційні контакти при цьому можна розподілити на дві групи – відкриті й закриті.

До відкритих відносяться всі контакти, що знаходяться за межами можливостей регламентації доступу з боку інформаційно-аналітичної служби чи інших служб, що забезпечують вимоги інформаційної безпеки. Здебільшого для організації такого доступу використовуються можливості глобальних мереж загального користування. Спектр доступних з робочого місця інформаційних джерел та їхнього використання при цьому дуже різноманітний і містить у собі бази даних інформаційних агентств, електронні версії засобів масової інформації, спеціалізовані інформаційно-пошукові системи, сервери і сайти центральних органів влади і відомств, зовнішні ресурси регіональних органів управління і т. ін.

До закритих належать інформаційні контакти всередині локальних мереж та інформаційних систем регіональних органів влади і управління, на фізичному рівні ізольованих від глобальних мереж, а також доступ до інформаційних ресурсів вищих і центральних органів державного управління за спеціальними каналами передавання даних.

Досить поширеною є думка, що подібне розмежування доступу до інформації на рівні регіональних органів управління є зайвою перестраховкою, що зміст

інформаційних ресурсів регіональної влади не становить інтересу. Але для практики інформаційно-аналітичної роботи серйозного рівня незначущої інформації не існує. Будь-яка відкрита інформація може підтверджувати чи спростовувати ті чи інші положення закритої інформації; бути її складовою частиною; містити персональні чи зведені характеристики, необхідні для подальшої роботи щодо конкретного суб'єкта та ін.

Істотний інтерес являють собою інтегровані в загальну систему інформаційні ресурси різних реєстрів, реєстрів, кадастрів, і навіть не так для іноземних розвідок, як для місцевих злочинних елементів.

Інформаційно-аналітичні служби постійно затиснуті у протиріччя між кількістю та якістю інформації. З одного боку, в наявності постійний надлишок інформації, якої неможливо ані переглянути, ані засвоїти, ані проаналізувати. З іншого боку, інформації, необхідної й достатньої для грамотного прогнозу чи генерації варіантів управлінського рішення, завжди не вистачає. У зв'язку з цим інформаційні джерела повинні відповідати визначеним вимогам і критеріям якості. Такими критеріями є повнота, актуальність, вірогідність, досяжність інформації. Для внутрішніх інформаційних джерел закритих систем важливі також вимоги уніфікації форм, форматів, протоколів, регламентів подання інформаційних ресурсів, можливість однозначної ідентифікації джерела інформації.

Максимально використовуючи процеси інформатизації, у тому числі ініціюючи і реалізуючи концепції, програми і проекти інформатизації окремих сфер діяльності органів влади на різних ієрархічних рівнях управління, беручи участь у проектуванні й супроводі інформаційних систем, інформаційно-аналітичні служби можуть створити необхідні умови для своєї дальшої ефективної роботи.

В органах державного управління постійно виникає також необхідність у розгляді та коригуванні з урахуванням зібраного досвіду ролі інформаційно-аналітичних служб, інформаційно-комунікаційних ресурсів в управлінні. Дуже цікавими, корисними для практиків є питання використання сучасних інформаційних технологій і експертних методів для аналітичних досліджень і прийняття ДУПР, можливості безпосередньої робочої взаємодії інформаційно-аналітичних служб і

фахівців регіонального і центрального рівнів. У зв'язку з цим вбачається доцільним створення координаційної ради з питань аналітичної діяльності в органах державної влади і органах місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності роботи інформаційно-аналітичних служб необхідні узгоджені рішення як на міжрегіональному, так і на центральному рівні управління. Залишається актуальною необхідність координації подальшого розвитку і використання регіональних і центральних інформаційно-комунікаційних систем, що складають сьогодні елементи єдиного інформаційно-аналітичного простору органів державного управління. Усі ці проблеми можна вирішити тільки спільними зусиллями центральних і місцевих органів влади, що у підсумку сприятиме підвищенню якості ДУПР.

2.3 Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення механізмів прийняття та реалізації державно-управлінських рішень

Як уже підкреслювалося, у процесі прийняття ДУПР в органах влади циркулює величезна за обсягом, розмаїтістю і динамікою інформація. Одна її частина має безпосередньо управлінський характер, пов'язана з формуванням і реалізацією управлінських впливів, інша – за масштабами, мабуть, найбільша – виражає взаємозв'язок держави і суспільства, потреб та інтересів мільйонів громадян. Обидві частини реально зливаються в єдиний інформаційний масив, детермінують одне одного і тому на практиці важко виокремити інформацію власне управлінську. Не випадково, що в основному йдеться про інформацію взагалі, тобто про всю ту масу інформації, з якою доводиться взаємодіяти державним органам, посадовим особам, іншим учасникам процесів прийняття та реалізації ДУПР. Тому вдосконалення роботи з інформацією в державному управлінні є найважливішим напрямком підвищення якості державно-управлінських рішень. Це багатоаспектна проблема, пов'язана зі змістом і формами, технічною базою збору, обробки, зберігання, передавання інформації, з іншими її проявами. Тут йдеться лише про деякі загальні питання вдосконалення управлінської інформації, причому про питання, вирішення яких не потребує значних капіталовкладень і надмірних зусиль

та можливостей системи державного управління.

Найгострішим у русі управлінської інформації питанням є її ущільнення за рахунок вилучення дублювань, повторних і паралельних відомостей. Крім підвищення інформаційного рівня управлінських рішень, необхідно оптимізувати і підготовчу інформацію та інші її види. Загалом зрозуміло, що управлінські рішення, дії, акти повинні ґрунтуватися на достатній інформації. Виникають труднощі при визначенні самого рівня достатності, оскільки він передбачає адекватність точність, правдивість, повноту, вичерпність, своєчасність інформації, що надходить. А якщо інформація засмічується значними шумами, виникає необхідність в одержанні надлишкової інформації. Як зазначав В.Г. Афанасьєв, “надлишковість знижує ступінь повноти і вірогідності інформації; у цьому випадку вона марна. Але якщо це дозволяє людям краще розуміти одне одного, забезпечує виправлення помилок, перекручувань, то воно корисне. Усяка відсутність надмірності призводить до значних втрат інформації, до перекручування повідомлення... Проте досягнення оптимальності інформації пов’язано з можливо великим скороченням надмірності” [18].

Можна запропонувати такий критерій орієнтації в обсязі управлінської (але не політичної, наукової, культурної тощо) інформації: характер і обсяг компетенції державного органу, прав і обов’язків посадової особи, іншого учасника процесів прийняття і реалізації державно-управлінських рішень. Як відомо, компетенція – це юридичне вираження сукупності функцій і повноважень органу чи посадовця у відповідній сфері суспільного життя. Для успішної реалізації компетенції кожному органу державного управління необхідна інформація про зміст і розвиток його певних функцій і повноважень, а також про всі процеси, що відбуваються в підвідомчих керованих об’єктах, що становлять інтерес з точки зору управління, і в інших державних установах, що взаємодіють з ним за вертикаллю і за горизонталлю. Стверджуються, що керівник має бути поінформованим на рівні, що є вищим на порядок, ніж очолювана ним структура, щоб правильно розуміти взаємозв’язок підлеглої структури з іншими, бачити її функціонування в рамках підсистеми органів. Та, якщо в цілому орган буде забезпечуватися інформацією в обсязі його

компетенції, то, здається, цього цілком достатньо для ефективної роботи, природно, якщо це потрібна та якісна інформація.

Важливу роль в організації потоків руху управлінської інформації відіграє збагачення змісту одиниці інформаційних матеріалів; введення в них лише тих відомостей, даних, показників, що мають інформаційні ознаки, які необхідні для прийняття й реалізації державно-управлінських рішень. Як свідчить досвід, обґрунтування відомостей, даних, показників, параметрів, що мають достатні такі ознаки, – питання надто складне в теоретичному і практичному планах. Оскільки показник відображає та характеризує, як правило, тільки один бік, грань, один момент складних соціальних явищ, процесів, відносин, а адекватні системи комплексних показників слабо відпрацьовано, спостерігається яскравий прояв прагнення органів державного управління отримувати якомога більше різних даних, показників, звітів тощо.

Для інформаційних матеріалів з управлінської практики характерним є стійка схильність до всіляких проміжних, формальних даних, що не завжди мають реальний соціальний зміст. Вони імітують видимість бурхливої інформаційної діяльності, формують начебто значний обсяг інформації, але у той же час насправді не забезпечують необхідної інформації з тих чи інших суспільних процесів. Звідси виникає дивний стан, коли, з одного боку, спостерігається нібито “багато” управління, а з іншого – його майже ніхто не відчуває.

У принципі для прийняття й реалізації державно-управлінських рішень потрібні дані, відомості, показники, що, по-перше, відображають якісні характеристики явищ, процесів, відносин, причому пов’язані, головним чином, з їхньою сутністю, соціальною цінністю, і, по-друге, “знімають” (фотографують), безпосередньо розкривають конкретні явища, процеси, відносини. Уявляється, що поступово, у міру суспільних змін буде збагачуватися зміст кожної одиниці управлінської інформації, що позитивно позначиться на організації роботи з нею. Але і зараз, і в майбутньому всі посадові особи, учасники процесів прийняття й реалізації державно-управлінських рішень перш, ніж послати інформацію в керівну чи керовану систему, перш, ніж затребувати інформацію, повинні спочатку

з'ясувати, чи немає подібної інформації в системі та чи не можна нею скористатися. Завжди варто пам'ятати, що всяка повторювана, паралельна, подібна інформація спричиняє відповідну негативну реакцію, прагнення відштовхнути її й не брати до уваги.

Надалі слід розглянути питання про структурування управлінської інформації.

Постановка цього питання зумовлюється тим, що управлінська інформація повинна бути упорядкованою і сполучатися з організацією державного управління. Важливим є не взагалі рух інформації, а такий, за допомогою якого вона забезпечує інформаційні потреби органів державного управління, посадових осіб, інших учасників прийняття державно-управлінських рішень. Насамперед, тут варто враховувати інформаційні можливості органів, що діють за принципом колегіальності та органів-єдиноначальників. Як правило, інформаційна місткість колегіальних органів набагато ширша, ніж одноосібних, як і вища їхня сукупна компетентність. Та й розподіл інформації в них дещо інший, оскільки кожен член колегії може обробляти певну інформацію і виносити її на обговорення всієї колегії. У одноосібному органі, якщо підходити до справи не формально, а по суті, всю вхідну і вихідну інформацію опрацьовує одна особа – керівник.

Тим часом доводиться констатувати, що така інформаційна специфіка різних державних органів недостатньо враховується в організації інформаційного масиву (поширенні інформації, визначенні обсягів і щільності її каналів, упорядкуванні змісту і т. ін.). Усі органи одержують практично всю управлінську інформацію. В особливо складному становищі опиняються центральні органи державного управління (міністерства і відомства), які обробляють такий обсяг інформації, що не тільки міністр, голова держкомітету чи його заступники, але навіть начальники головних управлінь (структурних підрозділів) не спроможні з нею ознайомитися. У результаті керівна ланка, не говорячи вже про керівника-одноосібника, реально володіє лише частиною змісту вхідної та вихідної інформації. Утворюється парадоксальна невідповідність: керівник контролює незначну частину інформації, а відповідає за весь її обсяг, що підтверджує думку про доцільність повсюдного переходу до принципів колегіальності в організації та діяльності органів державного

управління.

Наступний момент пов'язано з поширенням інформації між органом у цілому, як повноважною структурною одиницею державного управління, та його структурними підрозділами, які покликані обслуговувати орган щодо реалізації його повноважень. Але нерідко вони вимагають для себе та й “видають” за власною ініціативою й у власних цілях зайву кількість найрізноманітнішої інформації. У багатьох випадках саме цим пояснюються значні обсяги інформації в центральних органах державного управління. І хоча така інформація їм належить за правовим статусом, сам факт розриву єдиного потоку інформації, що входить до центральних органів державного управління і виходить з них, на кілька не пов'язаних між собою потоків, спричиняє значне інформаційне безладдя в цих органах (паралельно запитується багато тотожної інформації, видається чимало неузгоджених, суперечливих указівок). Очевидно, що і з інформаційної точки зору потрібно впорядкувати структури центральних органів державного управління, щоб контроль над всією інформацією в даних органах знаходився в руках їхніх керівників. Висловлені судження стосуються й органів середньої ланки державного управління, де така сама громіздкість апарату породжує надмірні підпотоки інформації.

Удосконалення роботи з інформацією в зазначеному аспекті вбачається в зосередженні її потоків (вхідного і вихідного) у руках керівної ланки і підпорядкуванні їх винятково реалізації компетенції органу державного управління. Такий підхід може сприяти і скороченню обсягів інформації, тому що керівники ставитимуться до неї більш вибірково, критично і відповідально. Зіткнення з великим обсягом інформації спонукає їх активніше працювати над її ущільненням та впорядкуванням.

Заслужують на увагу й інформаційні аспекти реалізації принципів подвійного підпорядкування та лінійно-функціонального. Їхні переваги визначаються урівноваженістю і раціональністю у вертикальному, горизонтальному, лінійному і функціональному планах. Тому з метою якомога ефективнішого застосування даних принципів необхідний дальший аналіз змісту, обсягу й доцільності управлінської інформації, що здійснюється за відповідними каналами. З інформаційної точки зору

для кожного з каналів управлінського взаємозв'язку необхідні свої специфічні відомості, що відбивають, з одного боку, проблеми кооперації, горизонтальної концентрації, а з іншого – спеціалізацію, диференціацію управління. Звичайно, і за такого підходу неминучим стає перехресчування, певне дублювання інформації, але воно буде не настільки значним. Принаймні, цей момент вимагає конкретного дослідження.

У зв'язку з розглядом питання про співвідношення інформації з принципами організації та діяльності державних органів на окрему увагу заслуговує інформаційне забезпечення законності державного управління. Маються на увазі входи і виходи та внутрішній рух інформації в структурних підрозділах та між посадовцями органу, розподіл інформації між керівниками і виконавцями, доступ до інформації службовців різних категорій та інші моменти, пов'язані із забезпеченням законності управлінської діяльності. Адже одним із проявів законності є те, що діяльність кожного органу державного управління і посадової особи здійснюється в певних організаційно-правових формах, визначених їхнім правовим статусом чи посадовими інструкціями. Звідси впливає декілька положень, які необхідно враховувати в роботі з інформацією.

Заслуговує на увагу також і питання про доступність інформації щодо функціонування державного органу для всіх його посадових осіб, оскільки від його вирішення залежить якість прийняття й реалізації управлінських рішень. Насамперед, керівник зобов'язаний систематично знайомити всіх посадових осіб та інших працівників з інформацією, що має принципове значення для даного органу (державної установи). Природно, що інформація повинна зберігатися таким чином, щоб за необхідності її могли одержати всі зацікавлені посадові особи. Це необхідно тому, що інформація, що зберігається в органі, може стати керівним імпульсом, початком дій для кожної посадової особи й іншого службовця, складає наче банк типових ситуацій, яким можна скористатися, розв'язуючи нові завдання, є центром управлінського досвіду відповідного органу і виступає засобом навчання управлінській роботі. Активне засвоєння інформації потребує від кожної посадової особи ініціативи й наполегливості. Якщо державний службовець прагне до

успішного виконання своїх службових обов'язків, то він просто повинен знати найістотніше, визначальне в діяльності свого органу.

Зміст роботи з управлінською інформацією – не пізнавальний (у плані теоретичного дослідження) і не естетичний (в аспекті емоційної насолоди) акт, а суто практичний елемент, пов'язаний із опрацюванням, прийняттям і реалізацією ДУПР. Можна виділити такі напрямки контролю інформації: контроль за ідентичністю розуміння змісту інформації; контроль за відповідним (за приналежністю, призначенням тощо) рухом інформації, контроль за перетворенням інформації за змістом на соціальну.

Аналітичне забезпечення прийняття й реалізації ДУПР, як вже зазначалося, передбачає дослідження соціально-економічних та політичних процесів, явищ, об'єктів державного управління за допомогою їхнього розчленування на більш прості складові елементи, виявлення взаємозв'язків та взаємодії між ними з метою визначення закономірностей та принципів [27]. Аналітичне забезпечення не може бути ефективним без відповідного організаційного забезпечення.

Аналітична робота в апараті органів державної влади набула характеру обов'язкової процедури і потребує максимальної концентрації зусиль на виконанні певного завдання, досконалого знання предметної галузі, оперативного вивчення ситуації, розуміння конкретної проблеми та процесів її розвитку, застосування різноманітних методів і прийомів аналізу витрат часу тощо. Водночас для апаратної роботи характерними є численні й різноманітні завдання, що виконуються одночасно незначною кількістю працівників, а також стислі строки підготовки рішень (обмеження в часі). Якщо до цього додати фактор значної плинності кадрів в апараті внаслідок його скорочення та постійного оновлення, що останніми роками спостерігається в Україні, то отримаємо повне уявлення про основні причини суттєвого зниження якості аналітичної роботи на тлі загального збільшення її обсягу.

Усвідомлення важливості виконання значних обсягів такої роботи зумовлює необхідність створення у вищих та центральних органах виконавчої влади спеціальних аналітичних служб, чіткого визначення їхніх місця та ролі у процесі прийняття державно-управлінських рішень (рисунок 2.2).

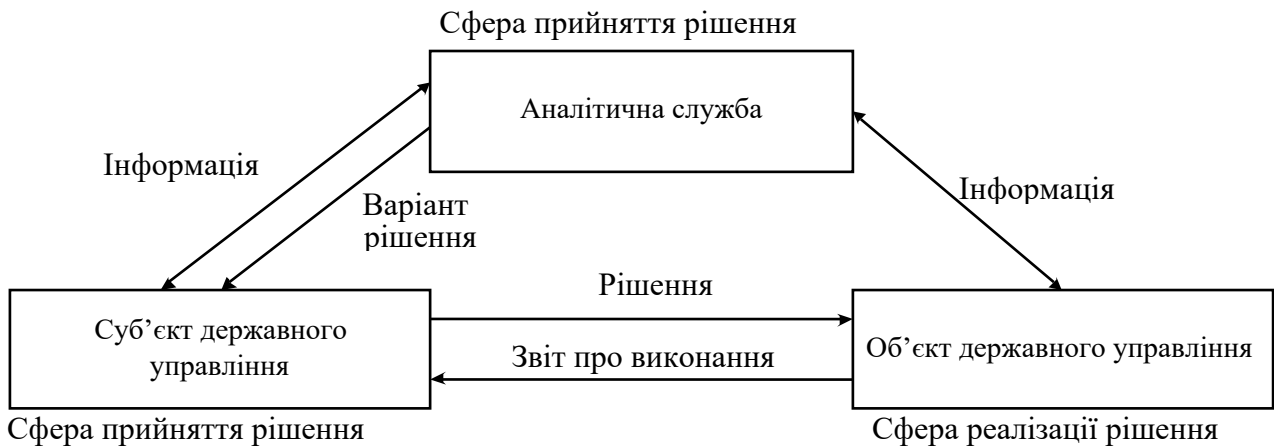


Рисунок 2.2 – Місце і роль аналітичної служби у процесі прийняття ДУПР

Заслуговують на увагу пропозиції вчених щодо створення спеціальних аналітичних служб поза структурами органів державної влади та виконання аналітичних досліджень за їх замовленням на договірних засадах [31]. Типовими прикладами такого підходу є залучення колективів фахівців до організації та проведення виборчих кампаній, соціологічних опитувань населення тощо. Але його основними недоліками є втрата оперативності та керованості процесу.

Ефективність аналітичної роботи значною мірою залежить від якості комунікативних зв'язків між аналітичною службою, суб'єктом прийняття рішення та об'єктом державного управління, якому належить реалізовувати рішення.

Для опрацювання якісних варіантів рішень, які можна пропонувати суб'єкту прийняття рішення та працівникам аналітичної служби, необхідні глибокі знання проблем та правового поля, в якому вони вирішуватимуться, а також відповідна інформація. Суб'єкт прийняття рішення зобов'язаний забезпечити аналітичну службу інформацією від виконавця рішення. Крім того, аналітична служба повинна диспонувати оперативною релевантною достовірною інформацією з інших інформаційних джерел. Найпоширеніші серед них – це офіційні видання органів державної влади; статистичні збірники, засоби масової інформації, бібліотечні фонди, різноманітні інформаційно-довідкові електронні системи (зокрема, нормативно-правові), спеціальні соціологічні опитування (на замовлення). Серед

популярних засобів доставки інформації – електронні глобальні та локальні мережі з відповідними засобами програмної підтримки, зокрема, мережа “Інтернет”, лазерні та магнітооптичні диски, дискети.

Виокремлення релевантної інформації з величезного загального її потоку становить етап первинної обробки, що є досить складним завданням і, як правило, здійснюється за допомогою спеціальних програм шляхом відсортування інформації за специфічними ознаками (здебільшого, за ключовими словами), характерними для певних сфери, напряму, виду діяльності, проблеми, процесу.

Висновок до розділу 2

Таким чином, багатоваріантність інформаційного забезпечення набуває конкретності у процесі аналізу певних проблем.

Аналіз застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій в державному управлінні дозволяє дійти висновку, що основні резерви підвищення ефективності державно-управлінських рішень криються в покращенні використання всієї сукупності різноманітних аналітичних методів, завдяки чому рішення, які приймаються на різних управлінських рівнях, набувають більшої ґрунтовності.

РОЗДІЛ 3 МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

3.1 Підходи до моделювання процесу прийняття державно-управлінських рішень

В умовах високої динамічності сучасних політичних процесів необхідно приймати державно-управлінські рішення не тільки на тривалий, а й на короткий період часу. Прийняття ДУПР на короткий період – складний процес, що потребує значної кількості інформації, збирання якої в короткий термін є утрудненим. Важливу роль відіграє коригування набору показників моделей, пов'язаних з політичним та економічним середовищами, які швидко змінюються. У процесі моделювання виникає досить багато проблем поліпшення деяких кількісних показників, одні з яких мають позитивний вплив, інші – негативний. Тому через зміни показників знижуються очікувані кількісні результати.

До нинішнього часу якісні показники при моделюванні управлінських рішень відносно складних соціальних систем часто не враховувались. Створені інструментальні засоби штучного інтелекту дають можливість застосовувати якісні показники при моделюванні, тим самим забезпечуючи комплексний підхід до процесу дослідження розвитку соціальних систем, без чого прийняття якісного ДУПР є дуже проблематичним.

У зв'язку з цим виникає потреба в застосуванні, крім відомих математичних моделей розвитку соціальних та економічних систем у тривалому інтервалі часу [96], експертів, які оцінюють функціонування системи в короткому інтервалі за якісними характеристиками. Причому на перший план виступають не формалізовані аспекти проблеми врахування факторів ризику та невизначеності, а механізми безпосереднього узгодження інтересів учасників прийняття рішень. У цих умовах велику роль відіграє кваліфікація експертів, які беруть участь у розробці рішень щодо функціонування соціально-економічних систем [13].

Таким чином, традиційні формальні процедури та методи дослідження

складних соціальних систем у процесі прийняття ДУПР повинні застосовуватись у нерозривному зв'язку з творчим процесом формування моделей останніх, що значною мірою зумовлює результати їхньої реалізації. Однак не можна принижати важливість опрацювання та конкретизації типових моделей і методів, коли виникають проблеми різного спрямування:

- оцінка рівнів пропозиції, попиту та цін на ресурси для виконання ДУПР;
- розподіл ризику між усіма учасниками процесу, який моделюється;
- урахування економічної динаміки та їх наслідків в інтервалі часу реалізації

ДУПР.

Значну складність мають оцінка соціальних, економічних, екологічних наслідків та методи порівняння витрат і результатів для визначення найкращих варіантів вкладення ресурсів та грошових коштів у реалізацію ДУПР. При цьому повинна бути дотримана така вимога: отримання максимального прибутку чи досягнення іншого соціального результату як для всього суспільства, так і для окремих об'єктів. У процесі прийняття рішення експерти вносять зміни, головною метою яких є зменшення витрат та підвищення кінцевих результатів.

Прийняття рішення здійснюється за схемою: де кількісні показники позитивно впливають на якісні показники і де – негативно.

На основі отриманих даних про позитивний і негативний вплив якісних показників, а також професійного досвіду експерта обирається той чи інший варіант рішення. Оскільки для аналізу та оцінки подальшого розвитку системи бажано залучити не одного, а кількох експертів, результати будуть різними. Виникає проблема вибору необхідного варіанта рішення, який би уможливив визначення найефективнішої траєкторії розвитку.

Сучасний стан розвитку інформаційних технологій дозволяє застосувати економіко-математичні методи та ЕОМ для прийняття ДУПР.

Нові інформаційні технології, зокрема теорія штучного інтелекту, отримали значного розвитку завдяки розробці логіко-лінгвістичних моделей об'єкта дослідження. Вони дають можливість формалізувати конкретні змістовні знання про предметну галузь, у тому числі про об'єкти управління та процеси, які в них

відбуваються. Фактично це означає, що разом з математичними моделями до ЕОМ вводяться логіко-лінгвістичні моделі.

Логіко-лінгвістичні моделі (семантичні мережі, фрейми, продукційні системи) можна об'єднати поняттям “програмно-апаратні засоби в системах штучного інтелекту” [56]. Саме цими моделями зумовлено появу бази знань, які складають основу сучасної інформаційної технології [81]. Експертні системи, як різновид систем штучного інтелекту, надають можливість ефективно комп'ютеризувати систему державного управління, де експертні знання подаються у вербальній формі, а застосування математичних моделей часто є неможливим.

Системи, основані на знаннях, у тому числі експертні, надають можливість вирішувати різноманітні завдання в системі державного управління. Зараз проблеми моделювання процесів прийняття рішень зведено до виконання двох завдань:

- отримання та подання знань про проблемну галузь;
- опрацювання планів діяльності цієї галузі.

Отриманням знань називають процес передачі їх від експертів (або від будь-яких інших джерел) до експертної системи. Найчастіше джерелом знань виступає експерт-фахівець, але можуть також використовуватися тексти, в яких містяться відомості про галузь експертизи (нормативні, законодавчі документи, результати попередніх досліджень). Важливість отримання знань зумовлено такими чинниками:

- а) якість та ефективність розв'язання проблеми експертною системою визначається якістю та кількістю знань, які нею застосовуються;
- б) обсяг знань, що застосовуються екпертом, надто великий, і ці знання можуть не бути визначеними в явному вигляді.

Відомо три фази отримання знань:

- визначення предметної галузі;
- формування початкових (фундаментальних) знань;
- формування основного складу знань.

Процес отримання знань для прийняття ДУПР окреслимо схемою (рисунок 3.1).

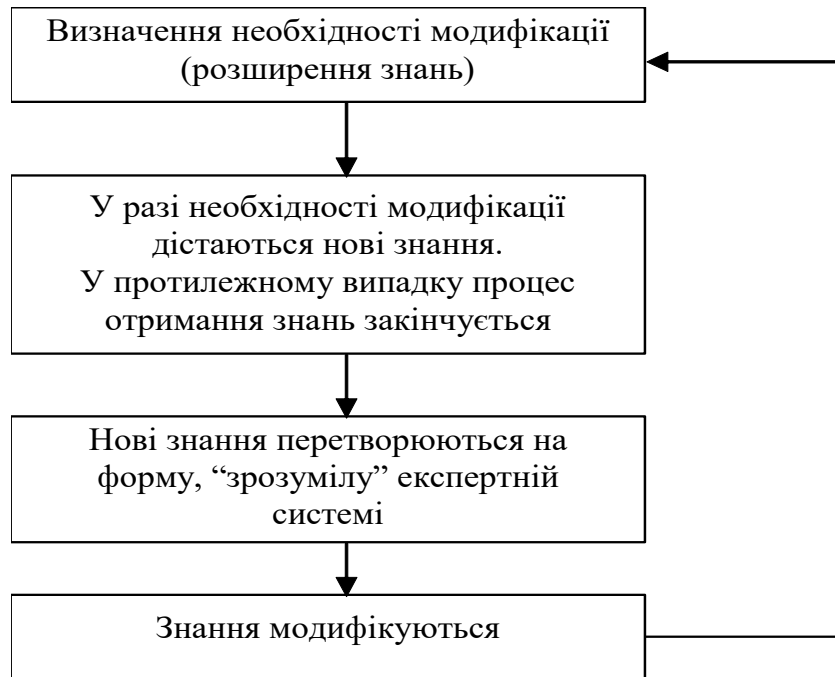


Рисунок 3.1 – Процес отримання знань для прийняття ДУПР

Роботу на зазначених етапах можуть здійснювати експерт, інженер зі спеціальними знаннями (програміст) і сама експертна система. Залежно від конкретного виконавця завдання розрізняють і моделі отримання знань [81].

У роботах зі штучного інтелекту розробники у своїй більшості не відокремлювали знання від механізму їхнього виведення, що призводило до неможливості збереження досягнутого стану непротиворічливості.

В інших розробках здійснювались спроби відокремити знання від програм для їхнього виведення. Знання оформлюються у вигляді окремих інформаційних структур – так званих баз знань. Знання, отримані від експертів, містять факти, які характеризують предметну галузь і правила їх логічного виведення (правила міркувань). У міру розв’язання проблеми механізм виведення здійснює два види діяльності – власне логічне виведення та управління виведенням [28].

Перевагою даної моделі, порівняно з попередніми розробками з експертних систем, є те, що наявність відокремленої бази знань значно спрощує модифікацію знань про проблемну галузь. З чотирьох етапів отримання знань (рисунок 3.2) автоматизованим є лише останній [13].

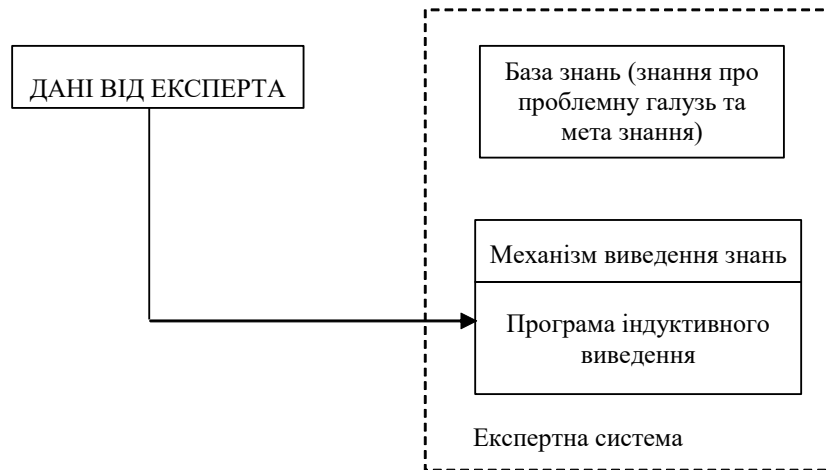


Рисунок 3.2 – Модель отримання знань експертною системою за допомогою програми індуктивного виведення

Протягом останніх років бурхливо розвиваються засоби автоматизації отримання знань та, як наслідок, – інструментальних засобів розробки прикладних експертних систем. Дуже цікавою є модель отримання знань експертною системою за допомогою програм індуктивного виведення (рисунок 3.2), яка діє подібно людині у процесі інтелектуальної діяльності. У цьому випадку за допомогою індуктивного виведення аналізуються відомості про певну предметну галузь і автоматично формулюються правила її опису. Передбачається, що в базі знань зберігаються конкретні факти про предметну галузь. Функцією індуктивного виведення виконання значущих узагальнень.

Основною перевагою даного підходу є можливість повної автоматизації всіх перелічених на рисунку 3.2 етапів отримання знань.

Щоб знання, отримані від експерта, можна було використовувати в експертній системі, необхідно мати таку інформацію:

- 1) загальний опис проблеми, для вирішення якої створюється експертна система;
- 2) перелік бібліографічних джерел (якщо можливо), в яких містяться відомості про проблемну галузь;
- 3) перелік усіх застосованих джерел знань;
- 4) словник термінів предметної галузі;

5) опис базових об'єктів;

6) опис “сценаріїв”, детальних прикладів з описування типових, найбільш можливих і добре зрозумілих ситуацій.

Усі знання про об'єкт управління, як правило, отримують від експерта-спеціаліста і з інших джерел у вигляді, непридатному відразу для математичної формалізації.

Серед різноманітних процесів у системі державного управління виділяються такі, що цілком (або деякі їхні елементи) описуються словесно із застосуванням нечітких визначень понять, висловлювань і співвідношень. Опис цих процесів ґрунтується на досвіді та мозковій діяльності особи, яка приймає рішення. Такі процеси управління та відповідні процеси прийняття рішень назвемо лінгвістичними.

Вимоги до моделей процесів прийняття рішень у лінгвістичних завданнях управління такі:

1. Оскільки математичне уявлення процесу прийняття рішень у вигляді сукупності рівнянь практично неможливе в даному класі завдань управління, модель процесів прийняття рішень повинна реалізовуватись більш потужними, ніж математичні рівняння засобами, основаними на підмножині природної мови. У цьому випадку доцільним є використання нечітких і лінгвістичних змінних, що базуються на математичному апараті нечітких множин [84]. Експерти застосовують їх, описуючи складні об'єкти та явища на нечітко формалізованих етапах прийняття рішень.

2. Виникає необхідність розв'язання задачі прийняття рішення в режимі діалогу “особа, яка приймає рішення-ЕОМ”. Характерною рисою інтелектуальних систем є їх інтенсивний діалог з користувачем при розв'язанні проблеми. Взаємодія користувача з системою здійснюється за допомогою підмножини природної мови, обмеженої потребами конкретної предметної галузі. При цьому широкого застосування набуває комп'ютерна графіка, відеотехніка – усе те, що розраховано на роботу з непрограмістом. Для роботи в діалозі з ЕОМ потрібно зробити все, щоб користувачеві не доводилося вивчати будь-яку проміжну мову, наприклад, мову

програмування, і щоб йому вистачило знань своєї рідної мови та термінології в обраній предметній галузі. Тому для забезпечення високої ефективності діалогу в моделі повинні бути сформовані поняття, які застосовує особа, що приймає рішення, у процесі їхнього пошуку. Але, з іншого боку, робота, яку виконує інтелектуальна система, планується з ризиком (наприклад, фінансовим). Система повинна з першої вимоги користувача пояснити та обґрунтувати свої дії. У складних ситуаціях вона повинна узгоджувати свої дії з персоналом, пропонувати на вибір декілька варіантів подальшої поведінки.

3. Оскільки важливою рисою діяльності особи, яка приймає рішення, є здатність прогнозувати зміни стану об'єкта управління при тому чи іншому впливі на нього, модель процесів прийняття рішень повинна вміти прогнозувати можливі наслідки прийнятих рішень, а також мати засоби вибору альтернатив.

4. Для скорочення витрат часу на формування моделі особою, яка приймає рішення, модель процесів прийняття рішення повинна мати можливість автоматичного індуктивного формулювання правил прийняття рішень, що уможливорює підтримання інтелектуальної системи прийняття рішення, врахування частих змін у предметній галузі без перепрограмування системи. Цей фактор є досить істотним, оскільки забезпечує економію коштів, часу та кваліфікованої праці.

5. У зв'язку з властивістю особи, яка приймає рішення, застосувати нечіткі визначення понять, висловлювань і відносин, модель процесів прийняття рішення повинна мати засоби представлення та застосування такої інформації для пошуку альтернативних варіантів.

3.2 Особливості процесу прийняття управлінських рішень стосовно державного регулювання економіки України

Однією з основних передумов ефективного державного регулювання економіки є реалізація адекватних реальним умовам середовища державно-управлінських рішень, обраних з можливих альтернатив. До того ж слід підкреслити, що цільова функція будь-якої складної системи є багатокритеріальною. Тому

ефективність такої системи повинна оцінюватися з урахуванням множини показників її функціонування. До числа найбільш відомих відноситься, як вже було зазначено в п. 1.2, спосіб В. Парето [12], автор якого в 1904 р. сформулював важливий методологічний принцип в області теорії прийняття рішень, названий на його честь “принцип Парето”. Згідно цього принципу, можливі, можливі рішення в багатокритеріальних задачах слід шукати лише серед альтернатив, які не призводять до погіршення ситуації і утворюють так звану “множину Парето”, тобто альтернатив, поліпшення яких за одними критеріями не призводить до погіршення їх за іншими критеріями. Цей принцип дозволяє, по-перше, скоротити множину альтернативних рішень, по-друге, він демонструє ті втрати, які може понести сторона, що оперує тими або іншими показниками, прагнучи покращити якийсь певний показник.

Вміла робота з множиною Парето дозволяє зробити наочними багато особливостей багатокритеріальної задачі, яка вивчається. Наприклад, Парето-ефективний розподіл суспільних благ припускає, що далі не може бути вже жодного кроку, який покращує економічну ситуацію [60]. Розміри державного втручання для збереження ефективності по Парето залежать від ряду чинників. Насправді, мета однієї з фундаментальних теорем економічної теорії добробуту [11] полягає в окреслюванні кола ситуацій, при яких Парето-ефективність досягається шляхом конкурентної економіки. Ця теорема складає основу для характеристики обставин, за якими дії влади будуть одностайно підтримані. Більш того, можуть бути наведені докази на користь Парето – “покращуючого” перерозподілу, заснованого на взаємозв'язках функцій корисності вздовж ліній моделі Хокмана і Роджерса [26] у тому її варіанті, коли перерозподіл не обов'язково буде добровільним.

При вирішенні проблем прийняття державно-управлінських рішень в умовах невизначеності вхідної інформації перспективним підходом може бути також вибір рішень на основі використання методу нечітких, “розмитих множин”, запропонованого Л. Заде [30]. Застосування цього методу може виявитися плідним, якщо врахувати, що дуже важливе місце в проблемах прийняття рішень займає аналіз ситуацій, в яких визначальними є не кількісні, а якісні характеристики (наприклад, яка-небудь економічна структура може бути охарактеризована як

“погана”, “не дуже стійка”, “дуже гарна”, “дуже погана” тощо). Цей метод, як і інші подібні методи, також заснований на побудові деякої гіпотези, тільки вона формулюється у термінах “суб’єктивної” приналежності, і результат також одержується у нечіткій формі – у формі функцій приналежності деякій множині. Тому, подібно принципу Парето або принципу максимального гарантованого результату, техніка Заде дозволяє звужити множину можливих альтернатив.

Однак, незважаючи на наявність великої кількості методів, яку мають у своєму розпорядженні органи державного управління, проблема прийняття державно-управлінських рішень у трансформує мій економіці України, як і раніш, є надзвичайно актуальною, оскільки навіть світова практика економічних досліджень не знала досі прецедентів настільки тривалого і кризового періоду переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки і, внаслідок цього, не сформулювала відповідних економічних законів. Труднощі дослідження економіки, що трансформується, отримання та вибору рішень з багатьох альтернатив зумовлені характерними для такої економіки невизначеностями, які можна поділити на наступні основні типи:

1. Невизначеності постановок економічних задач;
2. Невизначеності чинників внутрішнього і зовнішнього середовища функціонування економіки;
3. Невизначеності структури економіки і поведінки економічних процесів під впливом чинників середовища;
4. Невизначеності управлінських рішень внаслідок недостатньої повноти і низької достовірності знань про кінцеві мету і умови функціонування економіки, а також суб’єктивізму осіб, які приймають рішення щодо формулювання мети, перспектив, стратегії розвитку і управління економікою.

Означені перші три типи невизначеності не дозволяють створити скільки-небудь адекватний опис структури і поведінки української економіки, що трансформується, на основі застосування традиційного економіко-теоретичного підходу і відповідних класичних теорій і моделей [12]. Ця обставина, в свою чергу, посилює невизначеність четвертого типу, впливаючи, таким чином, на можливість

прийняття об'єктивних і науково-обґрунтованих державно-управлінських рішень.

Для зменшення ступеня невизначеності при прийнятті управлінських рішень стосовно державного регулювання економіки України необхідно забезпечити найбільш сприятливі умови для осіб та органів влади, які приймають рішення, за рахунок автоматизації найбільш трудомісткого процесу зменшення перших трьох типів невизначеностей також зв'язаного, у свою чергу, з вибором і оцінкою відповідних альтернатив. Ця задача може бути успішно реалізована тільки на основі створення засобів адаптивного (до зміни умов середовища) моделювання економічних процесів, які забезпечують створення необхідних умов для підтримки прийняття рішень.

Крім того, відзначимо, що отримання множини альтернативних рішень в умовах економіки, що трансформується, повинне, на думку автора, базуватися на застосуванні формальних методів, які забезпечують можливість зменшення невизначеностей і підвищення знань про економіку шляхом конструювання, дослідження і цілеспрямованого адаптивного вибору інтердепедентних математичних моделей опису поведінку економічних процесів з урахуванням реальних і прогнозуємих чинників впливу середовища функціонування. Інакше кажучи, для зменшення ступеня невизначеності і підвищення знань про економіку необхідно виконувати її дослідження на основі моделей, які постійно адаптуються до зміни ситуацій та умов середовища і, як наслідок, постійно удосконалюються у процесі функціонування економіки.

Застосування формальних методів для конструювання, дослідження і цілеспрямованого вибору математичних моделей дозволяє істотно скоротити ступінь невизначеностей перших трьох типів, забезпечує необхідну підтримку прийняття рішень щодо управління економікою відповідно до цілей, які задаються. Забезпечення такої підтримки передбачає надання особам та органам влади, що приймають рішення, якомога більш повної, вчасної і достовірної інформації про стан і загальні тенденції розвитку економіки, можливі варіанти поведінки економічних процесів.

Характерною особливістю стану системи державного регулювання економіки молодих посттоталітарних держав є фрагментарність наявних засобів аналітичного

забезпечення прийняття державно-управлінських рішень. Кожен з цих засобів орієнтований на вирішення окремих задач або груп задач з тим або іншим ступенем повноти врахування всіх необхідних чинників і призначений для використання на різних рівнях державного управління економікою. Оскільки ці засоби не враховують повною мірою всіх взаємозв'язків і взаємовпливів процесів в економіці, часто рекомендації, отримані на їх основі, і, як наслідок, прийняті рішення призводять до внутрішньо-системних конфліктів, а інколи – до загибелі системи (наприклад, СРСР).

Нажаль, слід констатувати, що державне регулювання економіки України докорінно не змінилося за час її незалежності і, як і раніш страждає на так ж несистемність, фрагментарність, має вузьковідомчий характер, переслідує групові інтереси на шкоду національним інтересам країни, яка знаходиться в складних умовах виходу з економічної кризи. Укрупнена структурна схема сучасного стану прийняття державно-управлінських рішень в економіці України показана на рисунку 3.3.

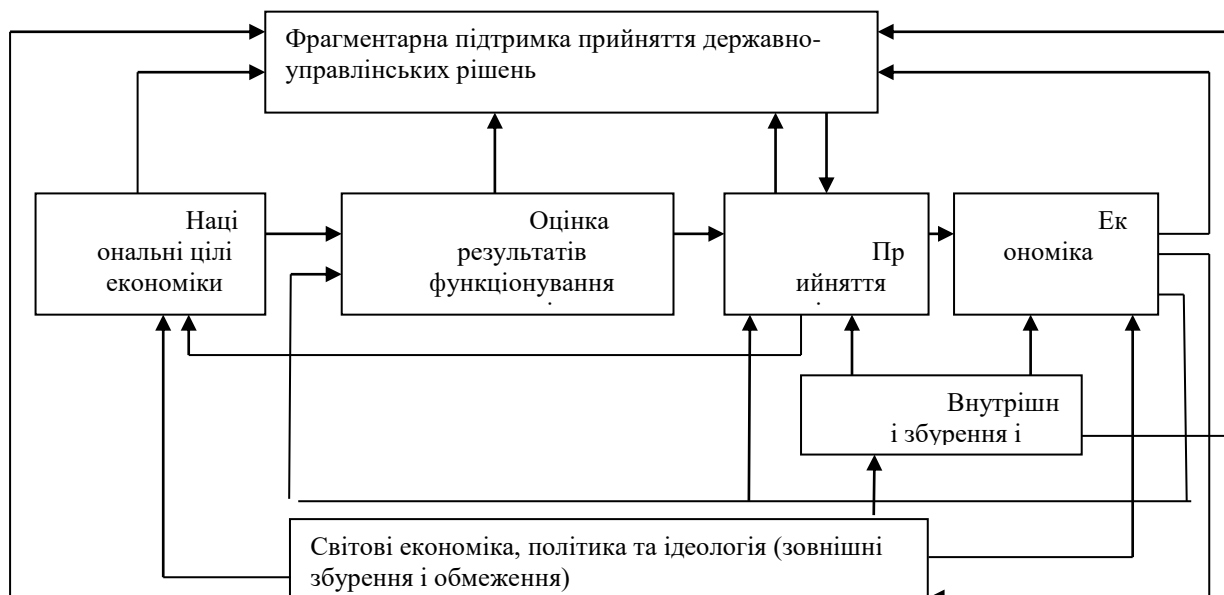


Рисунок 3.3 – Структурна схема сучасного стану процесу прийняття державно-управлінських рішень в економіці України

Рисунок ілюструє наявність внутрішнього контуру управління: “оцінка

результатів функціонування економіки” – “прийняття рішень” – “економіка” – “оцінка результатів функціонування економіки”. Цей контур характеризує економіку країни, що функціонує в умовах жорстких ресурсних обмежень і зазнає внутрішніх збурень, які викликані недосконалістю управління і його соціально-економічними наслідками.

Зовнішній контур характеризується наявністю чинників світової економіки, політики та ідеології, які впливають на національні цілі і економіку України.

Визначальним елементом цієї схеми є “національні цілі економіки”, які законодавче визначені відповідними державними документами. Цей елемент схеми є результатом функціонування надсистеми, тобто органи державного управління України: Президент і його адміністрація, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Рада національної безпеки та оборони.

Обґрунтування національних цілей економіки є частиною планування розвитку української держави і орієнтоване на визначення головних напрямків створення сприятливих умов для нормального функціонування економіки.

Чисельність, взаємопов'язаність досліджуваних процесів і явищ, їх взаємна обумовленість роблять застосування методів системного аналізу і синтезу обов'язковою частиною методології обґрунтування національних цілей. Іншою важливою особливістю цієї методології є те, що вона повинна забезпечити багаторівневий системний характер аналізу внутрішньо-економічних зв'язків, що вимагає, поряд із застосуванням формальних методів, також і узагальнення досвіду досліджень у попередні періоди планування розвитку економіки.

Методологія обґрунтування основних напрямків розвитку економіки України повинна забезпечувати виконання наступних основних вимог:

- збалансованого розвитку, що забезпечує системне вирішення всіх економічних задач;
- відповідність вимогам, обумовленим характером і масштабом вирішуваних задач, які будуть стояти в кінці прогнозованого періоду; особливостям збурювальних чинників; ситуаціям, які прогножуються та складаються; ресурсним (людським, матеріальним, природним, в тому числі екологічним, інформаційним, енергетичним

то обмеженнями;

- вчасного виявлення принципово нових напрямків розвитку, що забезпечить конкурентоспроможність національної економіки у світовому економічному просторі;

- створення сприятливих умов для розвитку передових технологій подвійного призначення;

- вчасного уточнення напрямків розвитку відповідно до зміни національних цілей країни та умов їх реалізації.

Складний комплекс досліджень по обґрунтуванню національних цілей економіки передбачає вирішення різних наукових і практичних задач, в ході яких розробляються можливі сценарії розвитку соціально-політичних та економічних обставин всередині країни, в світі та окремих, найбільш важливих з точки зору інтересів України, регіонах. На цій основі розробляється система єдиних вхідних економічних даних, які є основою для перспективних економічних досліджень і прийняття відповідних ДУПР.

Головною метою цього напрямку досліджень є теоретичне осмислення і формулювання варіантів задач економіки країни, особливостей і умов їх вирішення у майбутньому, а також обґрунтування основних вимог до окремих сфер економіки з точки зору національних цілей. Наслідком цих досліджень може бути прийняття стратегічних ДУПР стосовно розвитку національної економіки.

Оскільки ці дослідження є основою для виконання інших робіт, вони за термінами виконання повинні випереджати дослідження по інших напрямках. Нажаль, протягом понад десяти років існування України як незалежної держави ці цілі не були достатньо чітко визначені, у чому приховується одна з головних причин тривалої системної кризи країни.

Подальша декомпозиція блоку “національні цілі економіки” передбачає висування і формулювання оперативних вимог економіки, під якими будемо розуміти сукупність кількісних і якісних характеристик, які визначають необхідні рівні ефективності, нормованого до витрат ресурсів результату дії або діяльності системи на певному інтервалі часу, для вирішення основних економічних задач,

задач управління і всебічного забезпечення. При цьому оперативні вимоги до систем управління і забезпечення пред'являються до тих їх характеристик, які безпосередньо пов'язані характеристиками ефективності економіки.

Залежно від національних цілей ефективність економіки можна оцінювати по значеннях загальносистемних (інтегральних) макроекономічних показників. Однак, окрім цих показників, які оцінюють стан економіки в цілому, для обґрунтування напрямків розвитку необхідно також оцінювати результати вирішення всіх задач, що стоять перед усіма галузями і сферами економіки і вимагають свого вирішення виділення певних ресурсів. Обмеженість ресурсозабезпечення призводить до того, що управління економікою, з точки зору всієї множини вирішуваних задач і показників виконання, є задача багатокритеріальної оптимізації.

Процес обґрунтування оперативних вимог до економіки включає дві взаємопов'язані сторони: методологічну і цільову.

“Методологічна сторона полягає у тому, що в основі державного регулювання економіки повинен лежати програмно-цільовий підхід [89] з використанням організаційно-функціонального інструменту його реалізації у вигляді певної системи планування розвитку економіки України.

Цільова сторона суттєвості державного регулювання економіки відбиває його кінцевий конкретний підсумок: створення збалансованої економіки, яка оптимально сполучає різні за своїм призначенням формування, що забезпечують розв'язання економічних задач. В кінцевому підсумку цільова сторона суттєвості планування економіки повинна відбиватися у відповідній частині програми розвитку України.

В основі цієї цільової сторони лежать національні цілі та інтереси України, а також вимоги до національної стратегії по їх забезпеченню.

Процес державного регулювання економіки повинен починатися з визначення її цілей, які пов'язуються зі спектром загроз економічній безпеці країни (рисунки 3.4). Це забезпечує можливість розробки стратегії протистояння і усунення вказаних загроз.

На певному спектрі загроз відповідно до розробленої стратегії визначаються потреби в ресурсах, необхідних для вирішення поставлених задач. Необхідні ресурси порівнюються з наявними, в результаті чого визначаються дефіцити. Останні (якщо

вони мають місце) ранжуються за ступенем важливості і необхідності (визначення пріоритетності) в інтересах забезпечення програм національного розвитку. Нарешті, ці програми оцінюються відносно первісних цілей, що дозволяє визначити їх реалістичність і необхідність продовження здійснення, коригування або закриття.

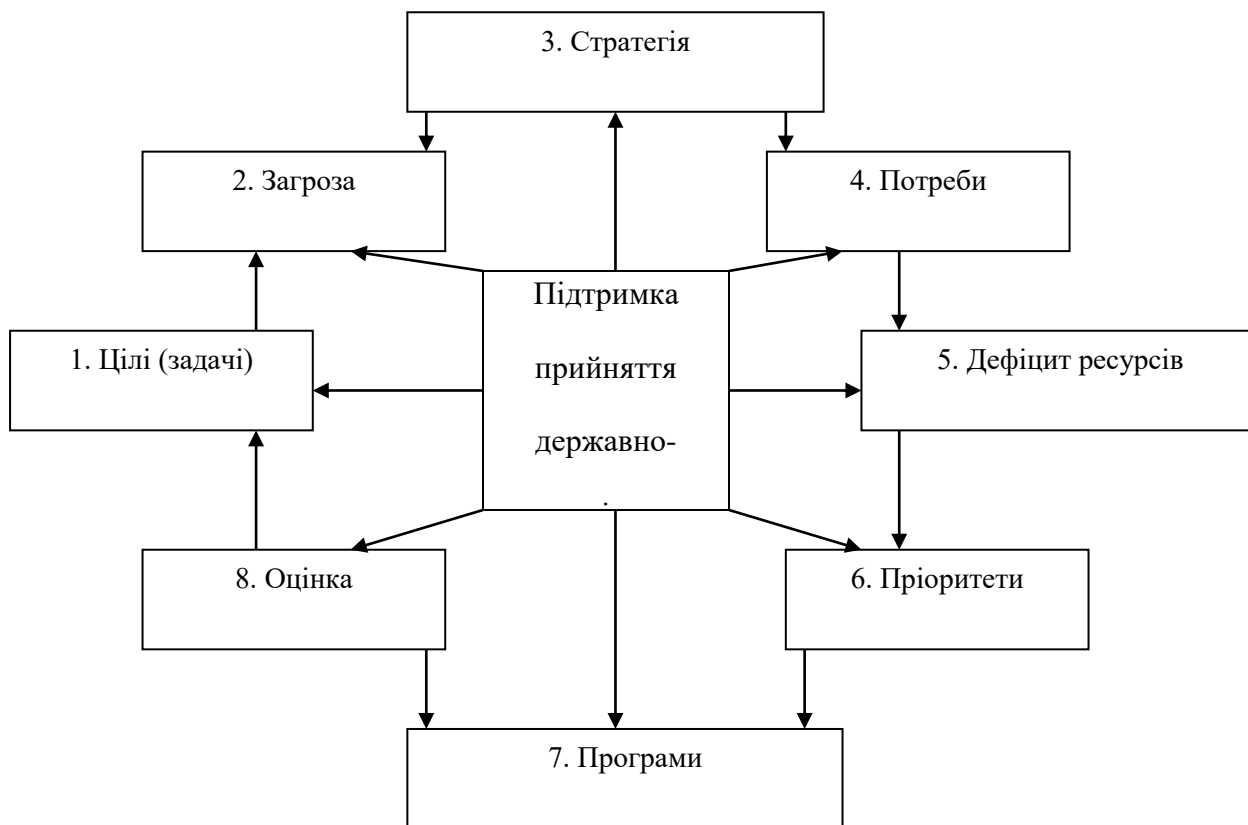


Рисунок 3.4 – Процес державного регулювання економіки

Таким чином, в цілому процес державного регулювання економіки повинен включати:

- розгляд національних цілей і задач, можливостей їх ресурсної реалізації;
- визначення економічної стратегії, яку потрібно забезпечити в інтересах національної безпеки;
- визначення збалансованої економічної політики, необхідної для реалізації цієї стратегії, а також розробку основи для ефективного управління ресурсами з урахуванням їх обмеженості.

Після визначення національних цілей, оцінки загроз для національної економіки і вироблення національної економічної стратегії розробляються можливі

варіанти організації і розвитку економіки, які за своїми потенційними можливостями, тобто в умовах функціонування необхідних забезпечуючих підсистем, дозволять вирішити весь необхідний комплекс економічних задач.

Єдиним засобом вирішення задач планування розвитку економіки відповідно до національних цілей і управління нею у процесі функціонування може бути тільки створення загальнодержавної системи аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень на базі державної економіко-математичної моделі, яка включається у контури управління як економічної системи, так і, передусім, надсистеми, оскільки саме визначення і вчасні коригування національних цілей, безсумнівно, є найбільш пріоритетними. Тому структурна схема перспективного процесу прийняття рішень в економіці повинна включати, як один з головних елементів, не фрагментарну підтримку прийняття рішень, а систему підтримки прийняття рішень, тобто блок “Фрагментарна підтримка прийняття рішень” на рис. повинен бути замінений блоком “Система аналітичного забезпечення прийняття рішень”. Така заміна передбачає необхідність перекладення всього державного регулювання економіки на істотно більш високий рівень системної організації процесів прийняття управлінських рішень, яка реалізується на принципово новій методологічній і технологічній основі.

Розглянемо структуру і функції такої системи аналітичного забезпечення прийняття рішень більш докладно.

У склад системи повинні входити наступні основні модулі:

- 1) введення, контроль і дослідження вхідної інформації, її первинної обробки;
- 2) конструювання і адаптації моделей (їх структурних і прогнозних форм);
- 3) дослідження, селекції і композиції моделей, що конструюються;
- 4) контроль і діагностування станів економіки;
- 5) вироблення допустимих альтернативних рішень;
- 6) формування допустимих векторів управління за фазовим станом економіки;
- 7) інтерактивна взаємодія органів державного управління економікою і суб’єктів економічної діяльності;
- 8) врахування впливу внутрішніх і зовнішніх збурень і обмежень;

- 9) підтримка адміністрування баз даних і банка знань;
- 10) оцінка і врахування впливу розвитку економіки України на світовий економічний простір;
- 11) визначення і коригування цілей національної економіки, стратегії і задач економічного розвитку України;
- 12) навчання і тренінг.

Ядром системи аналітичного забезпечення прийняття рішень є модулі: “конструювання і адаптації моделей”, “дослідження, селекції і композиції моделей”, “контролю і діагностування станів економіки”, “вироблення допустимих альтернативних рішень” і “формування допустимих векторів управління за фазовим станом економіки”.

Цими модулями реалізується конструювання математичних моделей, їх аналіз і композиція, адаптація до змінювання умов функціонування економіки, вирішується задача класифікації станів економіки і напрацьовуються альтернативні варіанти регулювання.

Образно кажучи, це ядро є інструментальним цехом у системі державного регулювання економіки країни для досягнення національних цілей.

Практична реалізація системи аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень стосовно державного регулювання економіки вимагає вирішення складних науково-інженерних задач, пов'язаних з конструюванням спеціалізованого програмно-апаратного комплексу на базі сучасних інформаційних технологій і спеціальних прикладних програмних засобів.

3.3 Організація прийняття та реалізації рішень в органах державного управління

З метою практичного застосування наведених у попередніх розділах підходів до прийняття та реалізації державно-управлінських рішень в органах влади можна запропонувати низку технологічних схем, які допоможуть посадовим особам, які

приймають рішення, та державним службовцям, які розробляють проекти цих рішень, в їхньої діяльності.

На першому етапі прийняття ДУПР пропонується організувати процес аналізу інформації, логічну схему якого наведено на рисунку 3.5.

Процес аналізу інформації, яка потрібна для прийняття певного ДУПР, необхідно починати з визначення аспекту необхідних даних та вибору відповідних інформаційних джерел і після цього сформулювати у запиті вимоги до кількості та якості інформації. Збір інформації можуть здійснювати інформаційно-аналітичні підрозділи органів влади або на основі спеціального замовлення науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади, консалтингові фірми тощо. Однак, враховуючи обмеженість часу, цей процес доцільно доручити власним інформаційно-аналітичним службам. Як правило, первина інформація, що отримана на основі першого запиту, не задовольняє тих, хто розробляє певний варіант рішення. Цим фактом зумовлюється необхідність отримання додаткової нормативної та директивної інформації. Важливим є також наступний етап – обробка інформації обраними методами.

Ухвалити рішення про достатність і якість отриманої інформації може лише особа, яка розробляє завдання, для розв'язання якого потрібно прийняття ДУПР.

При підготовці рішення в умовах невизначеності доцільно організувати додатковий збір інформації або у випадку неможливості забезпечити процес підготовки рішення певною вірогідною інформацією доцільно застосувати апарат теорії нечітких множин. У випадку отримання чіткої інформації розробку варіантів рішення можна здійснити на основі методологічного підходу.

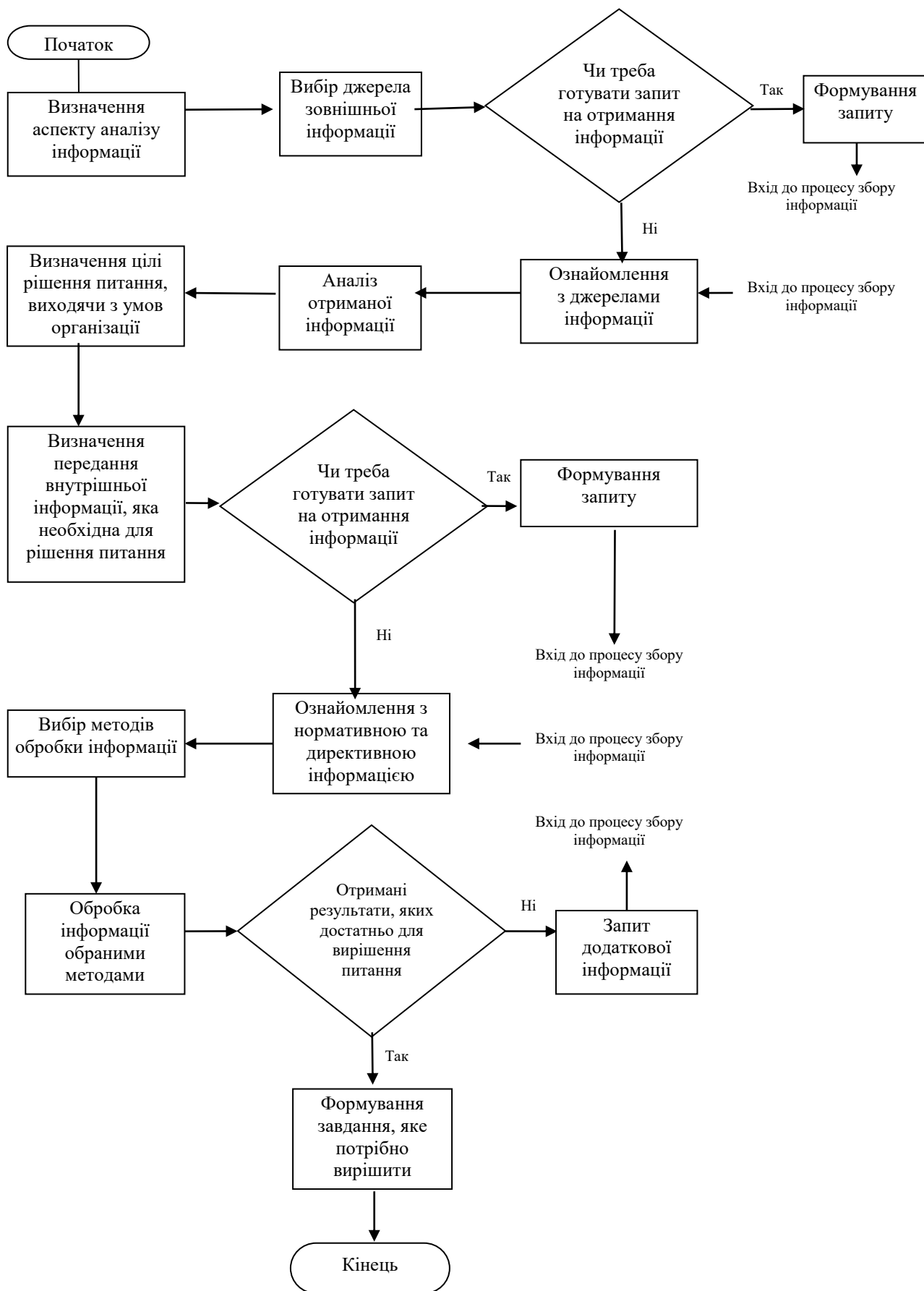


Рисунок 3.5 – Технологічна схема аналізу інформації, яка потрібна для прийняття ДУПР

Другим етапом є процес вироблення рішення, технологічну схему якого наведено на рисунку 3.6. Процес вироблення рішення починається з вивчення поставленого завдання.

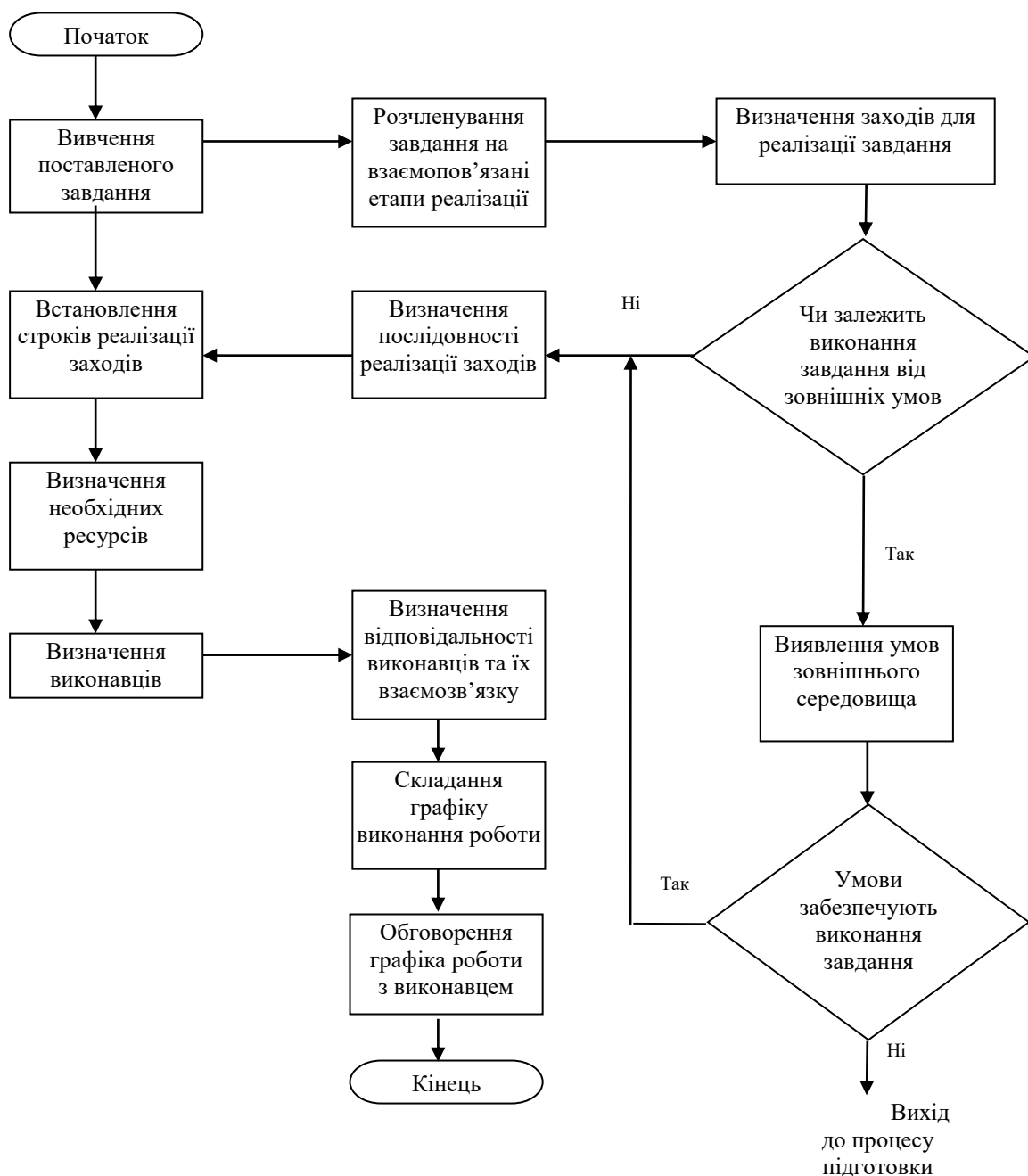


Рисунок 3.6 – Технологічна схема процесу вироблення рішення

Потім це завдання слід розчленувати на взаємопов'язані етапи реалізації та визначити певні заходи для його виконання. Обов'язковою є процедура вирішення питання залежності реалізації завдання від зовнішніх умов. У випадку позитивної

відповіді на це запитання необхідно виявити умови зовнішнього середовища та перевірити, чи зможуть ці умови забезпечити виконання завдання. У випадку негативної відповіді доцільно здійснити вихід до процесу підготовки рішення. У разі позитивної відповіді на це запитання, а також у випадку незалежності реалізації завдання від зовнішніх умов, необхідно перейти до визначення послідовності реалізації заходів з встановленням строків їх виконання, визначенням необхідних ресурсів, виконавців та їхнього відповідальності й взаємодії. Потім обов'язково треба скласти графік виконання роботи і довести його до відповідних виконавців, після чого процес вироблення рішення можна вважати завершеним.

Однак наведену схему неможливо застосувати при необхідності реалізації складних завдань, які потребують розробки деяких варіантів рішень та їхнього узгодження. У цьому випадку доцільно застосувати технологічну схему процесу підготовки рішення, яку наведено на рисунку 3.7.

Реалізація процесу підготовки рішення починається з уясування завдання і визначення необхідної інформації. За умов її відсутності доцільно організувати процес збору інформації, схему якого наведено на рисунку 3.8. Після реалізації наведеної схеми слід перейти до аналізу інформації (рисунок 3.5) і лише здійснивши детальне її опрацювання – повертатися до схеми процесу підготовки рішення (рисунок 3.7). При реалізації цієї схеми доцільно використати методи математичного моделювання варіантів рішень, зокрема логіко-лінгвістичні моделі. За наявності асиметричної поінформованості учасників прийняття та реалізації рішення, доцільно застосувати відповідні механізми, засновані на використанні теорії активних систем, з урахування динаміки колективної поведінки виконавців рішення.

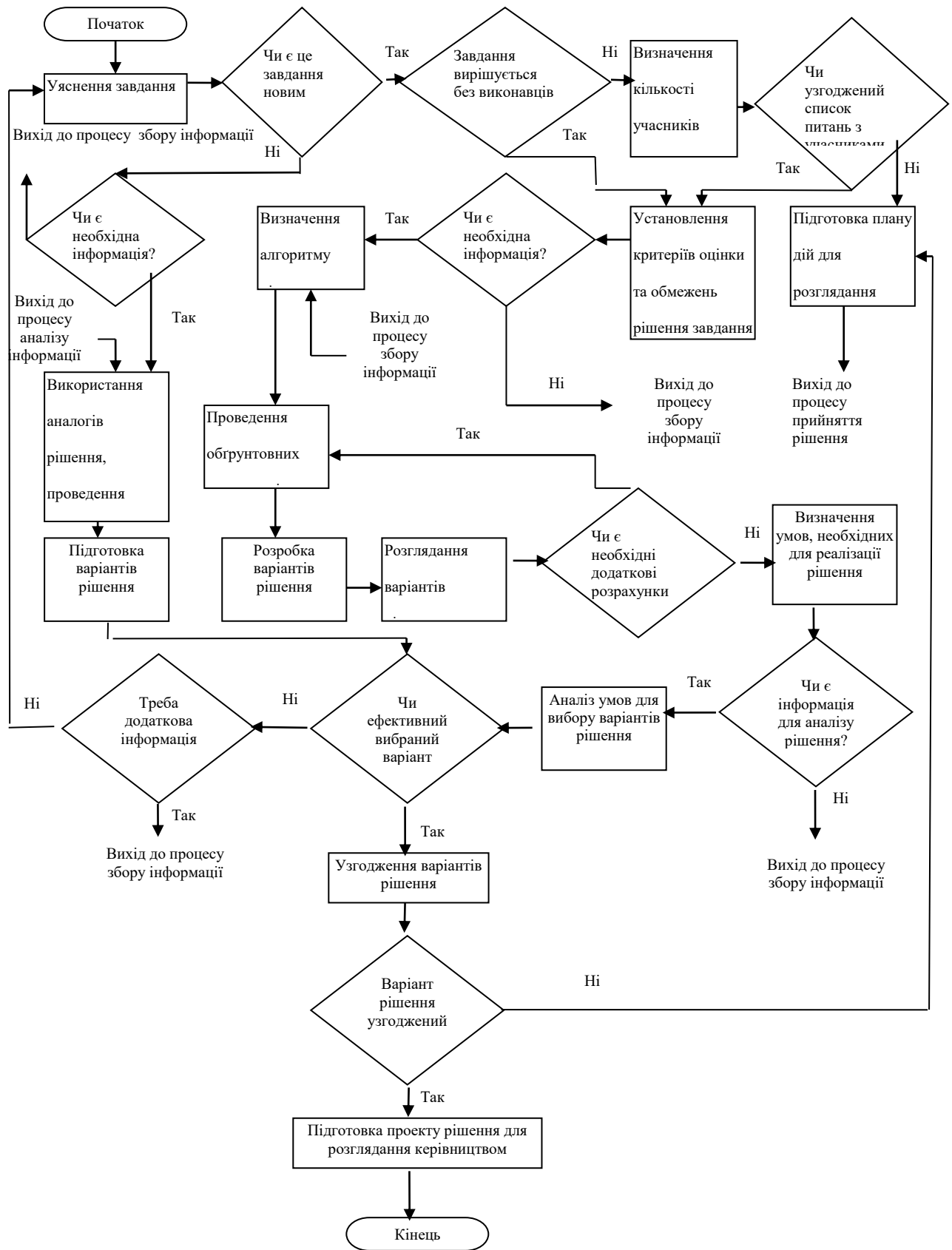


Рисунок 3.7 – Технологічна схема процесу підготовки рішення

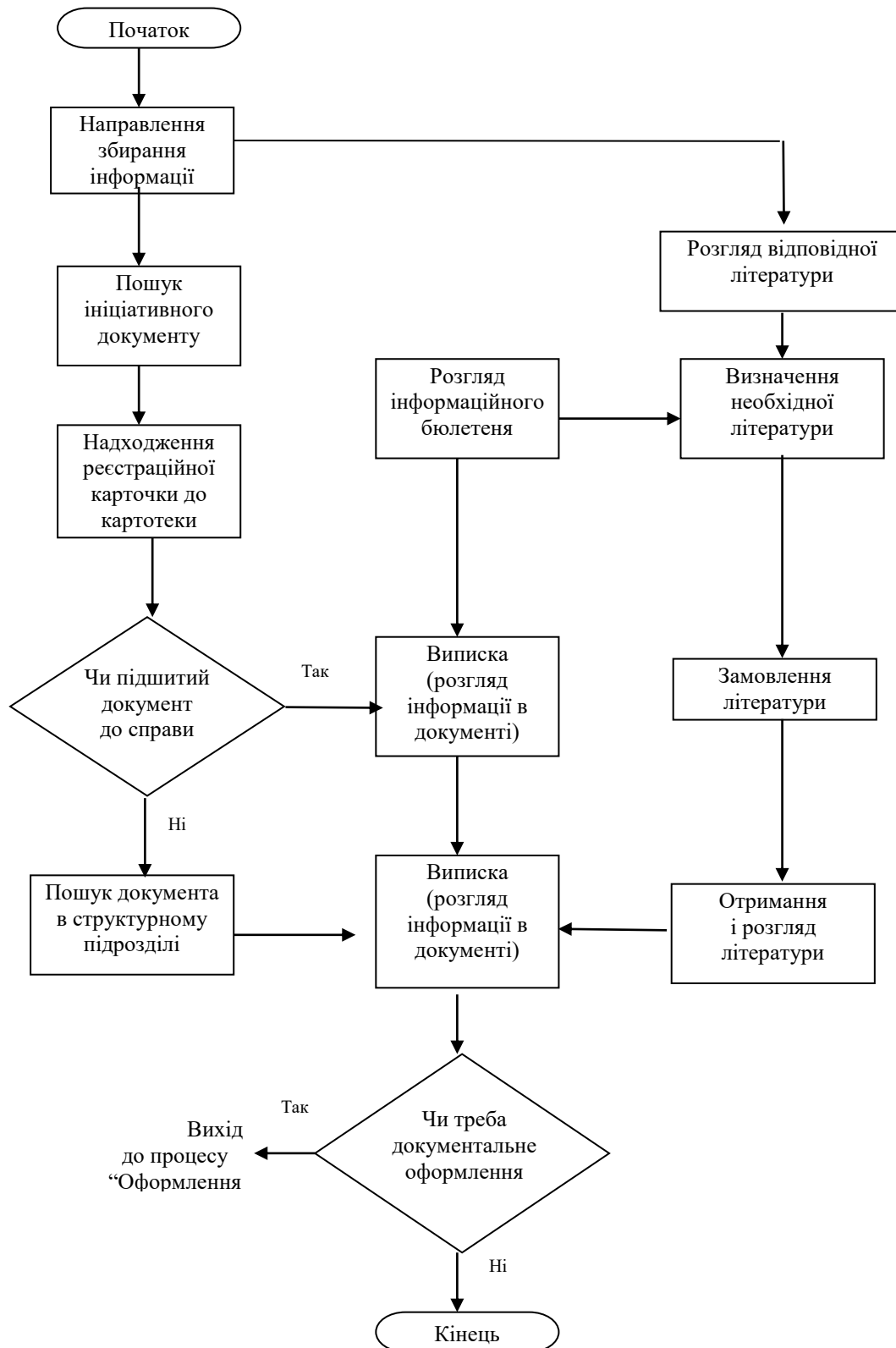


Рисунок 3.8 – Технологічна схема процесу збору інформації

У результаті використання того чи іншого підходу необхідно отримати ефективний варіант рішення з точки зору заданих цілей та обмежень й передати цей

варіант на розгляд керівництвом.

Реалізація технологічної схеми процесу збору інформації (рисунок 3.8) здійснюється з урахуванням вимог, які викладено в 2 розділі. Першим кроком реалізації цієї схеми є визначення напрямків збору інформації, другим – пошук ініціативного документу і лише після здійснення цих кроків доцільно опрацювати відповідні інформаційні джерела згідно з наведеною на рисунок 3.8 схемою.

Отримавши необхідну інформацію і проект рішення, можна перейти до реалізації технологічної схеми процесу прийняття рішення (рисунок 3.9), який починається з аналізу проекту рішення. Наступним кроком здійснення процесу, що досліджується, є вирішення питання: чи є необхідність в новій постановці завдання? У випадку позитивної відповіді на нього необхідно сформулювати нове уточнення завдання і перейти до реалізації процесу підготовки рішення. У разі негативної відповіді необхідно перейти до вирішення питання можливості реалізації рішення в межах компетенції організації, що його повинна виконувати. У випадку негативної відповіді доцільно визначити аспект вивчення інформації та перейти до аналізу інформації, яка потрібна для прийняття ДУПР (рисунок 3.5).

У разі можливості реалізації рішення в межах компетенції організації необхідно визначити відповідність рішення цілям організації та його узгодженість із законодавчими та іншими нормативними документами. Лише за умови існування цієї узгодженості доцільно перейти до визначення ресурсних можливостей реалізації розробленого проекту рішення. Якщо відповідні ресурси відсутні, доцільно повертатися до аналізу проекту рішення і визначення необхідності нової постановки завдання. У разі існування ресурсних можливостей можна ухвалити рішення.

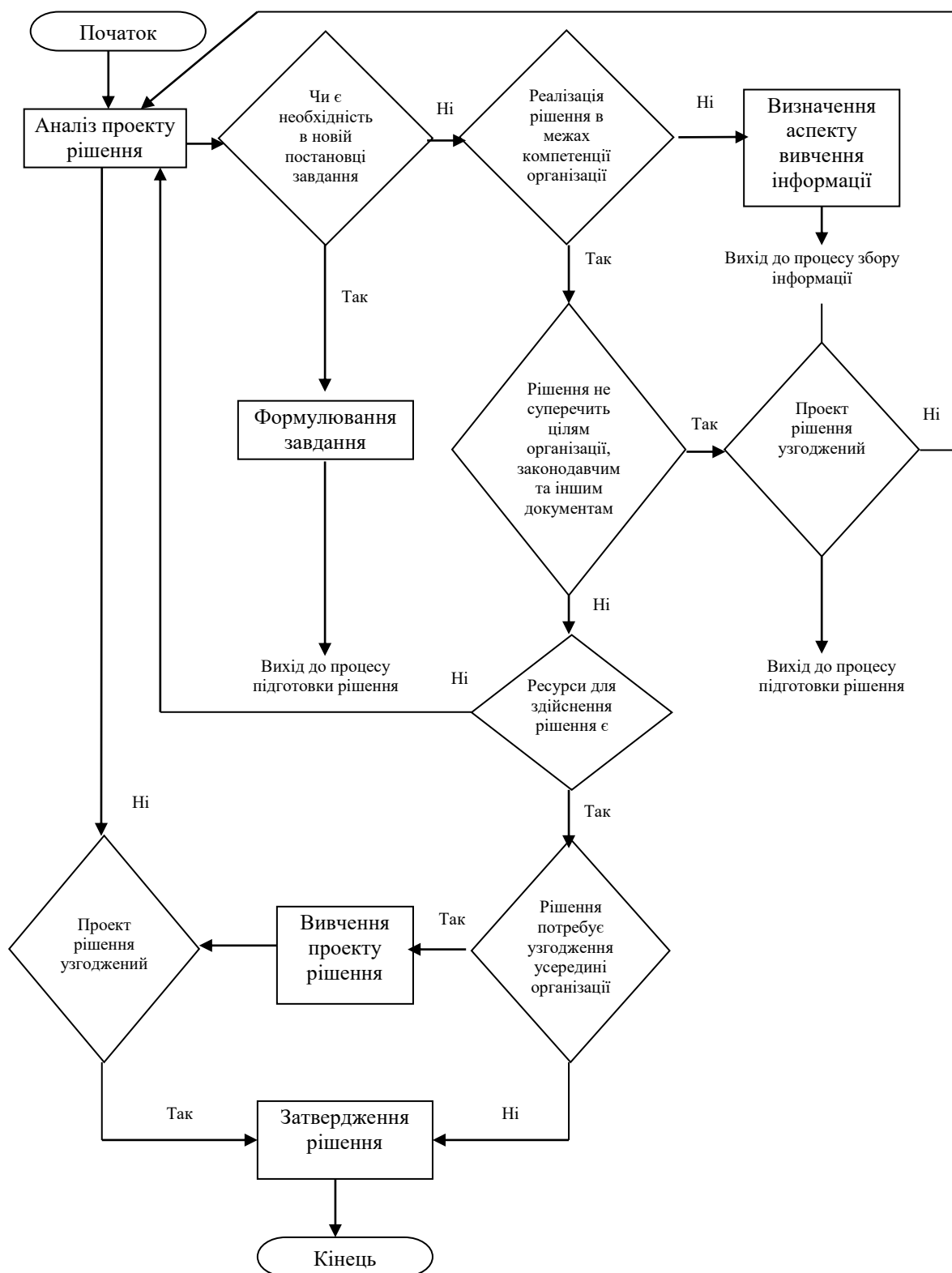


Рисунок 3.9 – Технологічна схема процесу прийняття рішення

Слід зазначити важливість не лише прийняття оптимального варіанта ДУПР, а і контролю його реалізації, технологічну схему якого наведено на рисунку 3.10.

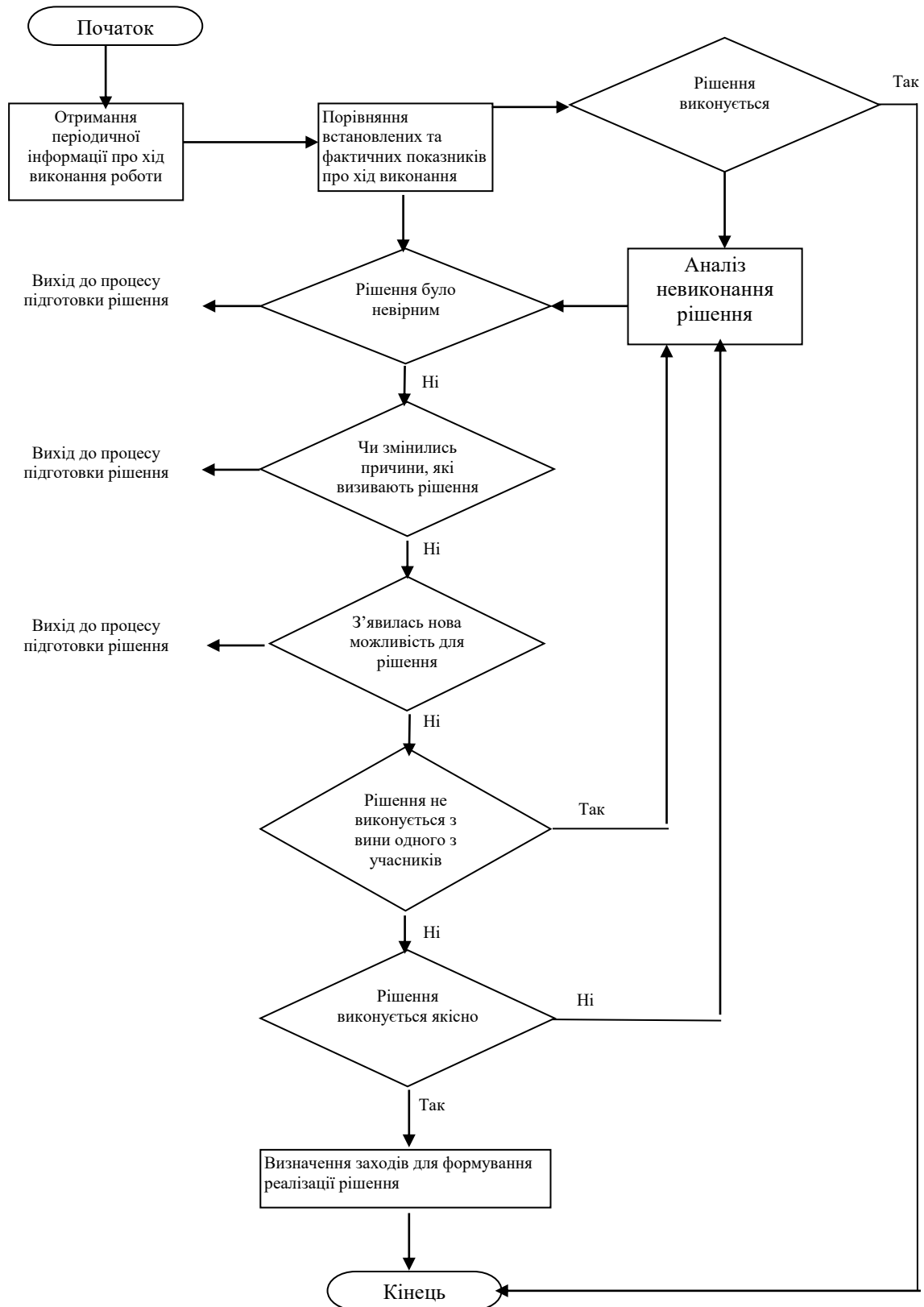


Рисунок 3.10 – Технологічна схема процесу контролю реалізації рішення

Орган, що контролює реалізацію рішення, повинен отримувати періодичну інформацію про хід виконання роботи. Доцільно також організувати постійний

моніторинг реалізації рішення з метою порівняння встановлених та фактичних показників про хід його виконання. У разі великих відхилень необхідно визначити причини невиконання рішення і повертатися до процесу підготовки нового рішення. Наведені технологічні схеми дозволяють органам державного управління використовувати запропоновані у дисертації методологічні підходи для організації прийняття і реалізації науково обґрунтованих ДУПР.

Висновок до розділу 3

В цілому інформаційно-аналітичне забезпечення органів виконавчої влади є складовою державного управління, яке покликане збільшити рівень узагальнення фактів, обґрунтованість рекомендацій, якість інформаційної продукції суб'єктів управління, а також, викривати довгострокові тенденції розвитку суспільства та держави.

Розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади, як один з важливих напрямів інформатизації суспільства відбувається хаотично, без наявності чіткої вираженої державної стратегії. Діяльність більшості суб'єктів інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади спрямована на вирішення лише окремих технічних проблем, тоді як жоден із центральних органів виконавчої влади не виконує функцій щодо підвищення якості існуючих інформаційно-аналітичних систем органів державної виконавчої влади. В Україні, не розроблена загальнонаукова концепція державно-управлінської аналітики, не обґрунтована її структура, функції, напрями розвитку. Це стримує впровадження інформаційно-аналітичного забезпечення у практику державного управління та знижує його ефективність, призводить до прийняття необґрунтованих рішень, за які згодом держава розраховується матеріальними та моральними збитками. Державно-управлінська аналітика представляє собою деяку специфічну модель аналітики, яка в сучасній методології не є осмисленою.

В сучасних умовах державотворення в Україні відсутня єдина Концепція

формування інформаційно-аналітичної забезпечення системи органів державної влади, також потребує вдосконалення законодавче забезпечення розвитку інформаційно-аналітичної діяльності у сфері державного управління.

ВИСНОВКИ

Спрямованість державно-управлінських рішень на розв'язання важливих завдань державотворення зумовлює доцільність створення науково обґрунтованого інформаційно-аналітичного забезпечення цього процесу. Враховуючи, що зазначені рішення фактично становлять основу державного управління, у дипломній роботі отримано нове вирішення важливої наукової проблеми створення дієвого механізму аналітично-організаційного забезпечення ДУПР.

Для дослідження проблеми прийняття ДУПР необхідно застосовувати міждисциплінарний підхід, який враховує методологічні напрацювання представників різних наук, що розглядають процес прийняття управлінських рішень.

Запропонований алгоритм підготовки, прийняття і реалізації ДУПР має узагальнюючий характер, що найбільш яскраво виявляється у багатоваріантності досягнення цілей. Вибір оптимального рішення вимагає опрацювання не однієї, а множини моделей та їхнього порівняння, що суттєво впливає на формування концепцій державної політики, державних програм, планів та інших ДУПР.

Основними блоками процесу прийняття ДУПР є:

- виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення;
- підготовка необхідної інформації;
- розробка та оптимізація варіантів рішення;
- організація реалізації рішення.

Принципово важливим є положення щодо необхідності запровадження системного підходу до розгляду різних етапів прийняття й реалізації ДУПР, який визначає основні фактори впливу на рішення: цілі об'єкта управління, якість параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління; ефективність та результативність здійснення управлінських функцій.

У процесі прийняття та реалізації будь-якого ДУПР найважливішу роль відіграє людський фактор, який зумовлює необхідність врахування мотивації особи, що опрацьовує варіанти рішення та визначає його виконавців. У аналітичному й організаційному забезпеченні прийняття й реалізації ДУПР слід використовувати

положення найпоширеніших теорій мотивації.

Проблеми, розв'язання яких потребує прийняття державно-управлінських рішень, відносяться до слабо структурованих та неструктурованих. Їх основною особливістю є можливість опису таких проблем переважно в якісній формі, що зумовлює використання методів системного аналізу, теорії активних систем, а також аналізу політики. Аналітичне забезпечення прийняття державно-управлінського рішення залежить як від проблеми, так і від основної мети та проміжних цілей ДУПР. Державне управління являє собою процес управління складною багатоцільовою системою, де в кожній з цілей може бути відносно особливий характер, що визначається її орієнтацією на досягнення конкретних результатів, удосконалення одного з аспектів діяльності (тобто, структура будь-якої цілі може описуватися в певних альтернативних варіантах). Тому необхідним є визначення ознак, які б дозволили формувати змістовне функціональне навантаження системи цілей і виокремили прийоми, максимально зорієнтовані на реалізацію методу структуризації цілей. Запропоновано таку класифікацію цих ознак: предметна, технологічна, функціональна.

Повне і системне відображення структурованої багаторівневої системи цілей за допомогою запропонованої класифікації є відправним моментом у процесі прийняття ДУПР і розроблення програми його реалізації і може бути використано для виокремлення комплексів робіт щодо досягнення кінцевих цілей певного рівня управління та раціонального розподілу повноважень і відповідальності між органами державного управління.

Існуючі методи та засоби аналітичного забезпечення прийняття і реалізації державно-управлінських рішень потребують створення в органах державного управління відповідних аналітичних служб, функціями яких має бути запровадження як обов'язкових аналітичного і комунікаційного (у тому числі консультаційного) компонентів у процесі прийняття ДУПР.

Якість державно-управлінських рішень залежить не лише від аналітичного забезпечення, а й від повноти інформації, що використовується у процесі їхнього прийняття. У дисертації наведена загальна характеристика інформаційного

забезпечення державного управління та класифікаційні ознаки інформації, необхідної для прийняття та реалізації ДУПР. Її якість є основою ефективності ДУПР: чим повніше і достовірніше інформація, тим глибше обґрунтованість і вище потенційна результативність ДУПР. Відповідно, інформаційно-насичені ДУПР і дії з їхньої реалізації справляють глибокий і сильний вплив на суспільні процеси. Тому наука державного управління приділяє велику увагу дослідженню всього кола питань поліпшення інформаційного забезпечення управління в суспільстві.

Оскільки інформаційно-аналітична діяльність в органах державного управління виступає засобом підвищення якості державно-управлінських рішень, нагальним є створення в органах державної влади і в органах місцевого самоврядування координаційних рад з питань аналітичної діяльності.

Для інформаційно-аналітичного обслуговування органів державного управління у процесі прийняття ДУПР слід використовувати багаторівневу систему, в якій інформаційні потоки генеруються, обробляються і нагромаджуються.

Дієвості аналітично-організаційного забезпечення прийняття та реалізації ДУПР можна досягти за умов зростання гнучкості системи державного управління, готовності її до змін як на стадії розробки стратегії, так і на стадії її реалізації. Науково обґрунтовані ДУПР й успішний процес їхньої реалізації є необхідною умовою підвищення ефективності та результативності державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аба К.Ч., Форстер Р.Н., Ри Р.Г. Методика составления сценариев // Руководство по научно-техническому прогнозированию. – М.: Прогресс, 1977. – С. 132 – 162.
2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К.: Наук. думка, 1990. – 168 с.
3. Акофф Р. Искусство решения проблем. – М.: Наука, 1970. – 266 с.
4. Амосов О., Дегтяр А. Мотиваційні аспекти прийняття та реалізації державно-управлінських рішень // Управління сучасним містом. – 2002. – № 1-3(5). – С. 28 – 33.
5. Анохин П.К. Проблемы принятия решения. – М.: Наука, 1976. – 319 с.
6. Ансофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
7. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность // В.Ф. Сиренко, Н.В. Онищук, В.Б. Аверьянов и др. – К.: Наук. думка, 1993. – 165 с.
8. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. – М.: ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
9. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М.: РАГС, 2002. – 268 с.
10. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 9 – 12.
11. Аткинсон Э.Б., Стиглиз Дж.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
12. Бабинцев В.С., Подиновский В.В., Щорин В.Г. Выбор решений по многим критериям, упорядоченным по важности / ИУНХ. – М., 1977. – 44 с.
13. Бажан Л.И., Ершова О.Л. Математическая модель выбора экспертного решения относительно развития экономической системы. – К.: ИК НАН Украины, 1995. – С. 4 – 7.
14. Бакаев А.А., Костина Н.И., Яровицкий Н.В. Имитационные модели в экономике. – К.: Наук. думка, 1978. – 304 с.

15. Бакуменко В.Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: Автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 36 с.
16. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державно-управлінських рішень // Командор. – 2000. – № 1. – с. 8 – 12; № 2-3. – С. 2 – 5.
17. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
18. Бакуменко В. Щодо напрямків розвитку досліджень та базові системи принципів формування державно-управлінських рішень // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 5 – 10.
19. Балл Г.А. О психологическом содержании понятия “задача”. – Вопр. психологии. – 1970. – № 6. – С. 65 – 85.
20. Бир С. Наука управления: Пер. с англ. – М.: Энергия, 1971. – 112 с.
21. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. – М.: Наука, 1973. – 270 с.
22. Бурков В., Данев Б., Еналеев А. и др. Большие системы: моделирование организационных механизмов. – М.: Наука, 1989. – 245 с.
23. Бурков В.Н., Кондратьев В.В. Механизмы функционирования организационных систем. – М.: Наука, 1981. – 384 с.
24. Василенко В.А. Теорія і практика розробки управлінських рішень: Навч. посіб. – К.: ЦУЛ, 2003. – 420 с.
25. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
26. Волкова В.Н. Искусство формализации: от математики – к теории систем и от теории систем – к математике. – СПб.: Изд-во СПб ГТУ, 2000. – 199 с.
27. Волкова В.Н., Воронов В.А., Денисов А.А. Теория систем и методы анализа в управлении и связи. – М.: Радио и связь. – 1983. – 248 с.
- 28.
29. Волович В.И. Надежность информации в социологическом исследовании: Пробл. методол. и методики. – К.: Наук. думка, 1974. – 136 с.

30. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. – М.: Наука. – 1986. – 190 с.
31. Воротін В. Державне регулювання інтеграційних процесів в Україні та його вплив на економічне зростання // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 174 – 187.
32. Воротін В. Державне управління в умовах глобалізації // Командор. – 2001. – № 2-3. – С. 14 – 17.
33. Воротін В. Досвід прийняття “правильних” рішень в умовах фінансової кризи (на матеріалах країн Південно-Східної Азії) // Зб. наук. пр. МАУП. – Дод. № 5 до наук. журн. “Персонал”. – 2000. – № 6(54). – С. 79 – 84.
34. Воротін В. Форми та методи державного управління в умовах глобалізації // Нова політика. – 2001. – № 1. – С. 12 – 17.
35. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – 3-е изд., перераб. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
36. Геймейер Ю.Б. Игры с противоположными интересами. – М.: Наука, 1976. – 327 с.
37. Голофаст В.Б. Методологический анализ в социальном исследовании. – Л.: Наука, 1982. – 159 с.
38. Голубков Е.П. Использование системного анализа в принятии плановых решений. – М.: Экономика, 1982. – 160 с.
39. Голубков Е.П. Системный анализ в управлении народным хозяйством. – М.: Изд-во МИНХ, 1979. – 121 с.
40. Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1988. – 327 с.
41. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. пособие / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
42. Грешилов А.А. Как принять наилучшее решение в реальных условиях. – М.: Радио и связь, 1991. – 320 с.
43. Гурне Б. Державне управління / Пер. з фр. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
44. Дегтяр А. Організаційно-методичне забезпечення планування бюджету

району // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 209 – 214.

45. Дейнеко О.А. Методологические проблемы науки управления производством. – М.: Наука, 1971. – 296 с.

46. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць. / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. – 2000. – Ч. 2. – 312 с.

47. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Моногр. / Кол. авт.; За заг. ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – 570 с.

48. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

49. Друкер П. Эффективное управление: Экономические задачи и оптимальные решения: Пер. с англ. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.

50. Евланов Л.Г. Теория и практика принятия решений. – М.: Экономика, 1984. – 175 с.

51. Екатеринославский Ю.Ю. Управленческие ситуации: анализ и решения. – М.: Экономика, 1988. – 191 с.

52. Емельянов С.В., Ларичев О.И. Многокритериальные методы принятия решений. – М.: Знание, 1985. – 32 с.

53. Ефимов Е.И. Решатели интеллектуальных задач. – М.: Наука, 1982. – 316 с.

54. Зубов И.В., Воробьев Н.Н. Качественный анализ процессов управления. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1987. – 186 с.

55. Игнатъева А.В., Максимцов М.М. Исследование систем управления: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 160 с.

56. Искусственный интеллект – основа новой информационной технологии: Сб. науч. тр. / Под ред. Д.А. Поспелова, Н.А. Семенова. – Калинин: НПО Центрпрограммсистема, 1990. – 116 с.

57. Канторович Л.В., Горстко А.Б. Оптимальные решения в экономике. – М.:

Наука, 1972. – 232 с.

58. Карданская Н.Л. Основы принятия управленческих решений: Учеб. пособие. – М.: Рус. деловая лит., 1998. – 288 с.
59. Квейд Э. Анализ сложных систем. – М.: Радио и связь, 1971. – 298 с.
60. Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтение и замещение. – М.: Радио и связь, 1981. – 560 с.
61. Кнорринг В.И. Искусство управления: Учеб. – М.: БЕК, 1997. – 288 с.
62. Козелецкий Ю. Психологическая теория решений. – М.: Прогресс, 1979. – 504 с.
63. Кокорева Т.А. Системный анализ процедур принятия управленческих решений. – М.: Прогресс, 1991. – 208 с.
64. Колот А.М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу: Навч. посіб. / КНЕУ. – К., 1998. – 224 с.
65. Кравченко А.И. Социология менеджмента. – М.: ЮНИТИ, 1999. – 366 с.
66. Кузьмин С.А. Социальные системы: Опыт структурного анализа. – М.: Наука, 1996. – 326 с.
67. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ.; Общ. ред Д.М. Гвишани. – М.: Прогресс, 1981. – Т. 2. – 512 с.
68. Кхол Й. Эффективность управленческих решений. – М.: Прогресс, 1975. – 200 с.
69. Лавинский Г.В. Построение и функционирование сложных систем управления. – К.: Вища шк., 1989. – 186 с.
70. Ланге О. Оптимальные решения. – М.: Прогресс, 1967. – 288 с.
71. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. – М.: Лотос, 2000. – 296 с.
72. Лесечко М.Д., Чемерис А.О., Рудніцька Р.М. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. / За наук. ред. М.Д. Лесечка. – Львів.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 424 с.
73. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения. – М.: Дело. – 2000. –

392 с.

74. Макаров И.М., Виноградская Т.М., Ручинская А.А. Теория выбора и принятия решений. – М.: Наука, 1982. – 327 с.

75. Майерс Д. Социальная психология: Пер. с англ. – СПб.: Питер, 1996. – 684 с.

76. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посіб. – Луцьк: Ред.-вид. від. “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

77. Малиновський В. Функція прийняття управлінських рішень // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 42 – 50.

78. Марков М. Теория социального управления. – М.: Прогресс, 1978. – 448 с.

79. Мельничук Д.Б. Семь граней стратегического управления предприятием // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 5. – С. 3 – 10.

80. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – 799 с.

81. Методы организации и обработки баз знаний / А.А. Бакаев, В.И. Гриценко, Д.Н. Козлов. – К.: Наук. думка, 1993. – 148 с.

82. Методы принятия решений / Подгот. Е.В. Панченко. – К.: Знание, 1986. – 15 с.

83. Мостовий Г.І., Дегтяр А.О. Статистичні методи аналізу державної політики: Практикум. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 80 с.

84. Нечеткие множества в моделях управления и искусственного интеллекта / Под ред. Д.А. Поспелова. – М.: Наука, 1986. – 312 с.

85. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во НАДУ, 1998. – 160 с.

86. Нижник І., Мосов С. Формування рішень органами державного управління // Вісн. НАДУ. – 2000. – № 2. – С. 13 – 18.

87. Оболенский О.Ю. Теория системного подходу в державному управлінні // Вісн. НАДУ. – 1996. – № 3. – С. 151 – 158.

88. Орловський С.А. Проблемы принятия решений при нечеткой исходной

информации. – М.: Наука, 1981. – 204 с.

89. Пашута М.Т., Калина А.В. Прогнозування та макроекономічне планування: Навч. посіб. / МАУП. – К., 1998. – 192 с.

90. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. – М.: Прогресс, 1986. – 424 с.

91. Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений: Опережающее управление. – М.: Экономика, 1984. – 168 с.

92. Поспелов Д.А. Ситуационное управление: теория и практика. – М.: Наука, 1986. – 288 с.

93. Райт Г. Державне управління: Пер. з англ. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

94. Райфа Х. Анализ решений. – М.: Наука, 1997. – 407 с.

95. Раппопорт Б. Оптимизация управленческих решений. – М.: Теис. – 2001. – 364 с.

96. Растрингин Л.А., Пономарев Е.П. Экстраполяционные методы проектирования и управления. – М.: Машиностроение, 1986. – 116 с.

97. Рижих В.М. Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти. – Х.: Прапор, 1998. – 398 с.

98. Розпутенко І.В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки. – К.: К.І.С., 2001. – 136 с.

99. Саймон Г. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. с англ. вид. – К.: АтрЕК, 2001. – 392 с.

100. Себастиан Г.С. Процессы принятия решений при распознавании образов: Пер. с англ. – К.: Техніка, 1965. – 152 с.

101. Седова В.В. Информационная поддержка принятия решений в региональных системах. – Донецк: ІЭП НАН України, 1996. – 18 с.

102. Системи підтримки прийняття рішень / За ред. В.Ф. Ситника. – К.: Техніка, 1995. – 162 с.

103. Сладкевич В.П. Мотивационный менеджмент: Курс лекцій / МАУП. – К., 2001. – 168 с.

104. Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 271 с.
105. Страхова О.П. О методах организации управления // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – № 5. – С. 3 – 16.
106. Теорія статистики: Навч. посіб. / Г.І. Мостовий, А.О. Дегтяр, В.К. Горкавий, В.В. Ярова; За заг. ред. Г.І. Мостового. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2002. – 300 с.
107. Тертичка В.В. Державно-політичне рішення: парадокси прийняття // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 42 – 52.
108. Тихомиров Ю.В. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972. – 288 с.
109. Управление организацией / Г.А. Алазоев, В.Г. Баранчеев, В.Н. Гунин и др.; Под ред. А.Г. Поршнева. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 668 с.
110. Чумаченко Н.Г., Заботина Р.И. Теория управленческих решений. – К.: Вища шк., 1981. – 248 с.
111. Щекин Г.В. Теория социального управления: Моногр. – К.: МАУП, 1996. – 408 с.
112. Эддоус М., Стэнсфилд Р. Методы принятия решения / Пер. с англ.; Под ред. чл.-кор. РАН И.И. Елисеевой. – М.: Аудит; ЮНИТИ, 1997. – 590 с.
113. Юзвшин И.Й. Информациология. – М.: Радио и связь, 1996. – 326 с.
114. Янг С. Системное управление организацией. – М.: Радио и связь, 1972. – 455 с.