

майбутньому. Конституційний Трибунал може як пристосовувати, шляхом меншої або більшої творчої інтерпретації, Конституцію Польщі до потреб європейської інтеграції, так і навпаки – зберігати її незмінність та автентичність у випадках загрози або порушення основних конституційних цінностей польського народу, спонукаючи, таким чином польські вищі державні органи, а також органи Європейського Союзу вжити заходів для усунення таких загроз або порушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голова Конституційного Суду України Юрій Баулін взяв участь у Міжнародній конференції з нагоди 30-ї річниці Конституційного Трибуналу Республіки Польща // Матеріали з офіційного веб-сайту Коонституційного Суду України /сектор інформаційно-аналітичної роботи Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/golova-konstytucyjnogo-sudu-ukrayiny-yuriy-baulin-vzyav-uchast-u-mizhnarodniy-konferenciyi-0>
2. P. Tuleja, Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji?, [w:] Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, pod red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, 675 s.
3. M. Zubik., Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2011, 213 s..
4. Banaszak B., Prawo konstytucyjne, wyd. 6, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2012, 654 s.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. 1997 nr 78 poz. 48.
6. Trzeciński, J. Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą? [Text] / J. Trzeciński // W kręgu zagadnień konstytucyjnych / pod red. M. Kudej. – Katowice, 1999. – S. 193–200.
7. Z. Czeszejko-Sochacki, Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2, s. 6-15.
8. Garlicki, L. Polskie prawo konstytucyjne (zarys wykładu) [Text] / L. Garlicki. – Warszawa : Liber, 2003. – 440 s.
9. Sokolewicz, W. Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej [Text] / W. Sokolewicz // Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl / red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz. –Warszawa, 1999. – S. 155–170.
10. Ludwikowska, A. Sądownictwo konstytucyjne v Europie Środkowo-Wshodniej: Wyd. 2, uaktualnione i rozsz [Text] / A. Ludwikowska. – Toruń : Dom Organizatora, 2002. – 295 s.
11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r. (Sygn. Kp 2/05) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/Kp_02_05.pdf. – Заголовок з екрана.

УДК 342.25

ПРОБЛЕМИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ КЕРІВНИКАМИ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Величко В. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

Анотація: у статті проаналізовано і досліджено одне з найважливіших питань державного будівництва в Україні – розробка, прийняття та класифікація управлінських рішень, які приймаються керівниками місцевих державних адміністрацій.

Ключові слова: управлінське рішення, місцева державна адміністрація, керівник місцевого органу виконавчої влади.

Аннотация: в статье проанализирован и исследован один из важнейших вопросов государственного строительства в Украине – разработка, принятие и классификация управленческих решений, принимаемых руководителями местных государственных администраций.

Ключевые слова: управленческое решение, местная государственная администрация, руководитель местного органа исполнительной власти.

Annotation: in the article one of the most important issues of state building in Ukraine is analyzed and investigated: the development, adoption and classification of management decisions taken by the heads of local state administrations.

Key words: management decision, local state administration, head of local executive authority.

Управлінські рішення, що приймаються керівниками місцевих органів виконавчої влади, відрізняються надзвичайною різноманітністю. Ця обставина викликає потребу їх систематизації та класифікації. Але в науковій літературі проблемі, що розглядається, не приділяється достатньої уваги. Причиною такої ситуації, мабуть, є недооцінка значення типології, її трактування як деякої абстракції, лише як формального поняття, позбавленого будь-якого значущого прагматизму. У дійсності ж це не зовсім так. Типологія дуже важлива як у методологічному

плані, так і для безпосереднього процесу підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень. Аргументована класифікація є передумовою упорядкування великої кількості прийнятих рішень і встановлення їх доцільного співвідношення, що, у свою чергу, дозволяє суттєво спростити вибір джерел, обсяг та структуру необхідної інформації, а також пошук напрямів їх реалізації й контролю. Типологія управлінських рішень може здійснюватися за різноманітними ознаками, так званими критеріями класифікації. Ознаки, що беруться до уваги, повинні відповідати інтересам і специфіці управлінської діяльності відповідних соціальних систем.

За критерії класифікації управлінських рішень Ю.А. Тихомиров пропонує: а) суб'єкт – об'єктні відносини; б) зміст рішень; в) форма рішень; г) строк, протягом якого діють рішення. В.Г. Афанас'єв класифікує управлінські рішення залежно від: а) того, на який об'єкт вони спрямовані; б) строку, протягом якого вони діють; в) значення місця й ролі в суспільстві; г) обсягу та спрямованості вказівок і рекомендацій, що містяться в рішеннях; д) ступеня обов'язковості виконання рішень відповідальними особами. Наведемо й деякі інші досить поширені ознаки типології: ступінь формалізації проблеми, що розв'язується рішенням, новизна, ступінь інформаційного забезпечення і т.д.

Усі види класифікацій функціонально виправдані: адже вони переслідують ті чи інші прагматичні цілі. У цьому контексті, на нашу думку, немає зиску в пошуках різниці між судженнями окремих правознавців. Але зробимо спробу навести в узагальненому вигляді типологію управлінських рішень за найбільш характерними ознаками 'критеріями): а) змістом - організаційні, координаційні, контрольні; б) сферами - економічні, соціальні, політичні, технічні; в) суб'єктами управління - одноособові, колегіальні й колективні; г) терміном дії - довгострокові, середньострокові, короткострокові; д) масштабами проблем, що реалізуються, - стратегічні, тактичні, оперативні; е) методами розробки - науково-обґрунтовані та інтуїтивно-емпіричні; є) ініціаторами прийняття - за власною ініціативою, ініціативою органу вищого рівня чи структурних підрозділів; ж) рівнем оригінальності - стереотипні і творчі.

Щодо управлінських рішень, які приймаються місцевими державними адміністраціями (розпорядження голови, накази керівників структурних підрозділів), то вони можуть відповідати будь-яким ознакам з наведеної класифікації, але з деякою специфікою. Перш за все, слід звернути увагу на ту обставину, що рішення місцевих державних адміністрацій за своєю природою є зобов'язальними, тобто мають примусовий характер. Коли їх приймають, то обов'язково спираються на Конституцію, закони України, акти Президента й органів виконавчої влади вищого рівня, що дає можливість застосовувати стосовно виконавців різні владні важелі впливу. Одночасно з цим, функції місцевих державних адміністрацій щодо прийняття управлінських рішень, а на їх основі й актів управління закріплюються правовими нормами, які містяться в Конституції України, Законі України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших нормативних актах.

Специфіка таких управлінських рішень полягає також у тому, що вони пов'язані з використанням державних бюджетних коштів - коштів платників податків. Ось чому будь-яке недостатньо обґрунтоване рішення пов'язано з не виправданими витратами, які негативно відбиваються на задоволенні гарантованих законом потреб населення і можуть призвести до соціальних негараздів. Сучасна практика переходу до ринкової економіки неодноразово підтверджувала справедливості цього, особливо що стосується нецільового використання бюджетних коштів.

Рішення місцевих державних адміністрацій відрізняються також неможливістю чіткого й безспірного визначення цілей, наприклад, у формі прибутку або в іншому кількісному вимірі, як це робиться в комерційних організаціях. Тому і процес прийняття рішень не завжди до кінця визначено. Причина цього не тільки у специфіці державної служби, а й у необхідності брати до уваги політичні чинники, оскільки при виданні управлінського рішення виникає потреба в задоволенні суперечливих інтересів різних заінтересованих сторін процесу.

Вкажемо також на специфіку місцевих державних адміністрацій, яка виявляється у вагомому значенні ієрархічних відносин. Останні відрізняються значною обумовленістю правовими нормами й обов'язковістю виконання директивних приписів. Подібна цілеспрямованість діяльності зумовлює значні обмеження у сфері роботи з управлінськими рішеннями. До таких обмежень, перш за все, слід віднести зменшення потенційного числа альтернативних рішень. Але в той же час гарантується інформаційне забезпечення рішень і визначається міра відповідальності за їх виконання з додержанням певних стандартів. Обмеження деякою мірою звужують свободу дій службовців, але не позбавляють її. Службовці при виданні й виконанні рішень зберігають можливість брати до уваги власну етику поведінки та ціннісні орієнтації. Майже у будь-якого службовця завжди залишається вільний простір для власного вибору, хоча базові цінності, що враховуються при виданні рішень, повинні все ж належати до формального ієрархічного механізму роботи з управлінськими рішеннями.

Доцільне поєднання формальних і неформальних складників механізму роботи з управлінськими рішеннями створюють (хоча це й теоретично) необхідні умови для їх обґрунтування. Однак у дійсності можливе ефективне функціонування організації є більш припущенням і бажанням ніж очікуваною реальністю. Справа в тому, що тенденції розвитку організації завжди модифікуються під впливом багатьох чинників. Виникаючи при цьому дисфункціональні наслідки ієрархічності прямо пропорційно залежать від кількості рівнів зазначеної ієрархії. Модифікація зумовлюється окрім рівня ієрархії ще й тією обставиною, що будь-яка діяльність розглядається через призму людської поведінки, що знаходить свій прояв у неформальних зв'язках, яким притаманні свої системи – ієрархічних відносин й інформації.

Ієрархічність організаційної структури надає можливості поділяти управлінські рішення на реальні та формальні. В організаційній ієрархії будь-яке рішення має прийматися в тому структурному підрозділі, де акумульовані найбільші масиви необхідної інформації (мається на увазі, що інформація може бути забезпечена адміністративними методами). Але інформація за своєю природою повинна задовольняти мету підготовки управлінського рішення й водночас створювати умови для того, щоб вони корегувалися з іншими пов'язаними з ними рішеннями, а не суперечили їм. Можливість подібної конфронтації управлінських рішень на первісних рівнях ієрархії може залишитися непоміченою.

Доцільно, щоб рішення або ж їх проекти аналізувалися й затверджувалися на вищих рівнях організаційної ієрархії, що стосується й місцевих державних адміністрацій. Проект рішення, розроблений спеціалістами відповідного структурного підрозділу адміністрації, стає раціональнішим після його затвердження головою місцевої державної адміністрації у формі розпорядження. Раціональність пояснюється вищим рівнем інформаційної бази й можливістю задіяти новітні знання. На наш погляд, виправданою є одноособова, персональна форма роботи місцевих державних адміністрацій. Але й найвищі рівні ієрархії, як правило, не в змозі детально вивчати й оцінювати всі проекти рішень, які до них надходять.

Виникає питання: чи зможе керівник чинити вагомий вплив на свободу дій спеціалістів, які розробили рішення? Адже досить часто в нього не залишається часу навіть на перегляд рішень або ж їх проектів, що надходять до нього від структурних підрозділів, а зі збільшенням кількості та складності державних проблем обов'язково зростає й обсяг роботи спеціалістів і технічного персоналу, виникає загроза, що на той час, коли проект рішення потрапить до керівника, останнє вже втратить свою актуальність і не матиме ніякої альтернативи.

Із названих причин реальні рішення, розроблені на нижніх рівнях організаційної ієрархії, на вищих її рівнях трансформуються у формальні. Різниця між ними тим помітніша й значніша, чим більше рівнів у структурі організації і чим суттєвіша віддаленість один від одного масивів інформації, накопиченої на відповідних рівнях.

Слід назвати також інший можливий дисфункціональний наслідок ієрархічної організаційної структури, який криється в перебільшенні значення посади щодо професіоналізму й в отожднюванні керівника з усією організацією. Від неадекватного й нераціонального сприйняття посади - лише крок до її визнання як особистої залежності підлеглого від керівника. При цьому можуть формуватись управлінські відносини, в яких далеко не на першому місці стоять інтереси державні й суспільні інтереси.

Оскільки рішення місцевих державних адміністрацій є правозастосувальними і, як правило, безальтернативними, їх не прийнято оцінювати з позиції можливих наслідків. Особливо це стосується рішень, які мають нормативний характер. Причина цього в тому, що їх обов'язковим складником є правова форма, а можливі альтернативи вже були враховані правомочними суб'єктами. Але такий підхід не може бути бездоганим. Дійсно, правова норма як обов'язковий елемент нормативного управлінського рішення зовсім скорочує чисельність можливих альтернатив, але ж не виключає можливості вибору. Та й опора виключно на правову норму в кожному конкретному випадку не завжди дає бажаний результат.

Отже, важливо виходити з того, якщо правова норма встановлює межі рішення, це зовсім не виключає практичної можливості розробки декількох варіантів рішень однієї проблеми, та й правова норма, як правило, визначає порядок розробки рішення й засоби його реалізації. Ось чому ми ще раз наголошуємо на необхідності й великому значенні суб'єктивного у процесі прийняття рішень. У зв'язку з цим виникає потреба у визначенні чинників, які треба враховувати (окрім правових норм) у процесі роботи з управлінськими рішеннями. До них належать: а) особисті риси учасників цього процесу; б) їх соціальне становище й політичні погляди; в) організаційні чинники - структурна побудова організації й чисельність рівнів ієрархії управління; г) чинники опосередкованого впливу - кваліфікація персоналу управління, стан делегування повноважень, міра участі співробітників у процесі розробки і прийняття управлінських рішень.

Наявні й чинники, які обмежують повніше використання творчого потенціалу суб'єктів управління і від яких слід позбавлятися. Це, зокрема: а) дія відомого феномена, суть якого зводиться до засекречування адміністративної діяльності, чого не завжди вимагає дійсність; б) тривале перебування чиновників на своїх посадах; в) наявність корпоративних зв'язків та інтересів, які досить помітно впливають на процеси роботи з рішеннями; г) схильність одержані зверху рішення, що підлягають виконанню, трактувати з позиції власних, корпоративних інтересів, використовуючи при цьому суперечності, які досить часто зустрічаються в нормативних актах.

Слід також зауважити, що наявність багатьох загальних рис, притаманних будь-якому управлінському рішенню незалежно від його типу, зумовлює єдність технології їх підготовки, прийняття й реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Голос України. – 1999. – 12 травня. – С. 3–4.
3. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Голос України. – 1994. – 5 січня – С. 3–4.
4. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: моногр. / кол. авт.; [Відп. ред. проф. Н. Р. Нижник]. – К.: УАДУ при Президентіві України, 2007. – 448 с.
5. Скрипничук В. І. Правове забезпечення державного управління / В. І. Скрипничук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 552 с.
6. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972. – 288 с.