

МІСЦЕ УПРАВЛІНСЬКОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Філіпенко А.С.

*старший викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Донецького юридичного інституту МВС України
кандидат юридичних наук*

Досліджено місце управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності, проаналізовано та узагальнено стадії процедури прийняття управлінського рішення, виокремленні об'єктивні та суб'єктивні чинники, що впливають на управлінське рішення.

Исследовано место управленческого решения в административно-правовой деятельности, проанализированы и обобщены стадии процедуры принятия управленческого решения, выделены объективные и субъективные факторы, которые влияют на управленческое решение.

Investigational place of administrative decision in administrativno-pravoviy activity, analyzed and generalized the stage of procedure of acceptance of administrative decision, objective and subjective factors which influence on an administrative decision are selected.

Ключові слова: управлінські рішення, адміністративно-правова діяльність, етапи прийняття управлінського рішення.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку громадянського суспільства в Україні визначає необхідність оптимізації та вдосконалення адміністративно-правової діяльності. Подальша розбудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої, суверенної політичної одиниці на засадах дотримання національних інтересів можлива за умов забезпечення чинників, що підвищують результативність адміністративно-правової діяльності. Одним із таких чинників є прийняття та реалізація управлінського рішення.

Підвищення ефективності адміністративно-правової діяльності органів виконавчої влади безпосередньо залежить від наукового забезпечення процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. У зв'язку з цим надзвичайної актуальності набувають чіткі вимоги та обмеження щодо управлінських рішень органів державної влади.

Дослідження проблематики управлінських рішень має забезпечуватися синтезом міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплексний науковий підхід до побудови ефективної процедури підготовки та прийняття управлінських рішень.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питанню прийняття управлінських рішень приділяли увагу надзвичайно велика кількість дослідників різних галузей знань: соціологів, політологів, психологів, економістів, адміністративістів, управлінців тощо. Зокрема вивченню особливостей підготовки та прийняття управлінських рішень присвятили свої роботи В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, В.В. Конопльов, О.І. Остапенко, А.В. Чопенко та ін. Цими авторами визначено основні особливості методології прийняття управлінських рішень, обґрунтовано необхідність використання комплексного наукового підходу до дослідження процесу підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень, узагальнено особливості міждисциплінарного та формалізованого підходів до з'ясування сутності цих рішень та вимог, які до них висувуються.

Проте, не можна говорити, що аспекти організації прийняття, реалізації рішень саме для адміністративно-правової діяльності досліджені в повній мірі, це полягає в тому, що фактори і стан вищезгаданої сфери діяльності виконавчої влади в нашій країні мають здатність змінюватись.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є дослідження теоретичних засад, специфіки правового регулювання та місця управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності органів виконавчої влади.

Основний матеріал дослідження. Одним з найбільш відповідальних видів робіт, які в процесі управління виконують керівники та інші відповідальні посадові особи органів державної влади, є розробка і прийняття управлінських рішень.

Наукові визначення поняття «управлінське рішення», процедура прийняття, його елементи, стадії різні. Слушною є думка М. Удода, який вважає, що запорукою правильного розуміння є точність і гранична визначеність термінів, які в них використовуються, їх відповідність певним вимогам, виробленим теорією та практикою правотворення. Серед основних вимог, що пред'являються до термінів, у першу чергу, слід зазначити такі як:

а) однозначність, сталість терміну – термін повинен зберігати своє значення в усіх випадках його використання;

б) взаємопов'язаність термінів – термін, що використовується, вказує на існування інших, пов'язаних із ним термінів;

в) загальна визначність – термін не вигадується авторами нормативно-правового акту, а вживається з таким значенням, із яким він використовується у відповідних сферах суспільного життя;

г) формальна визначеність – при використанні загальновідомих термінів в іншому значенні чи спеціальних науково-технічних термінів необхідно давати пояснення у тексті нормативно-правового акту або робити «посилання на нормативні документи, в яких роз'яснюється їх значення» [1, 9].

У вітчизняних тлумачнях та енциклопедичних словниках у самому загальному виді поняття «рішення» трактується як продуманий намір зробити що-небудь, якимось чином [2, 1582].

Поняття «рішення», як вважає Д. Дерлоу, – це той пункт, у якому вибір робиться між альтернативними та, як правило, конкуруючими можливостями. Відправним моментом може бути та мить, коли дія вже робиться у певному напрямку, а решта можливостей відкидається. Саме дія, зроблена у визначеному напрямку, надає рішенню значущості [3, 26].

На думку адміністративіста С.В. Петкова, прийняття кожного рішення – це необхідність балансу між вигодою, витратами, ризиком. Знизити ризик значною мірою допомагає системний аналіз – раціональна система послідовних операцій в аналізі конкретної ситуації [4].

Якість управлінських рішень визначає весь хід процесу управління, кінцеві результати службової діяльності. Кожна практична дія органу розпочинається з прийняття певного рішення, яким передбачено безперервний ланцюг заходів щодо його реалізації. Усі ці дії разом спричиняють виникнення та здійснення управлінського впливу на певний об'єкт. Отже, ці дії об'єднані в єдиний процес, який має наслідком виникнення управлінського впливу.

Вирішальною фігурою при цьому є особа, яка приймає рішення, оскільки саме вона ініціює початок цього процесу та встановлює його – керівник. Повноваження керівника дозволяють активізувати всі підрозділи та всіх працівників, які причетні до процесу прийняття управлінського рішення. І саме ця особа, яка приймає рішення, повинна узгодити діяльність усіх складових управлінського процесу. Таким чином, роль людського фактору набуває виняткової значущості, а сам цей фактор є однією зі змістовних характеристик і сутнісних рис процесу прийняття управлінського рішення.

Для того щоб визначити місце управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності вважаємо за доцільне проаналізувати процедуру та стадії прийняття управлінського рішення, які містяться у наукових джерелах.

Так, О.М. Бандурка до вказаних стадій відносить: з'ясування і конкретизацію рішення; добір, розстановку, інструктаж і навчання виконавців; забезпечення їх діяльності та взаємодії; контроль і облік; коригування рішення у процесі виконання і прийняття нових рішень з метою виконання попередніх [5, 155-158]; А. Дегтяр – доведення управлінських рішень до виконавців; організацію реалізації рішення; моніторинг виконання рішення; оцінку рішення і отриманих результатів [6, 33-35]. Авторський колектив на чолі з В.А. Ліпканом не розділяють підготовку та прийняття управлінського рішення й відносять: діагноз стану системи, виявлення проблеми та постановка цілі; висунення управлінських гіпотез; оперування інформацією; підготовка проекту управлінського рішення; прийняття рішення [7, 228].

Вважаємо за потрібне наголосити, що прийняття рішення є процесом, а не одномоментним актом. Тому і його організація повинна бути динамічним явищем, а не статичною системою. Упродовж здійснення процесу прийняття управлінського рішення відбуваються дуже різні за характером дії. Ці дії під час свого виконання надають процесу прийняття управлінського рішення надто великої специфіки. Ця специфіка сильно змінює характер процесу прийняття рішення, в ході якого вирізняються окремі стадії. І на кожній стадії до системи організації процесу прийняття рішення існують окремі вимоги.

Порівняння поглядів усіх зазначених науковців дозволяє виявити розбіжності та спільні моменти в їх баченні процедури прийняття управлінського рішення. На нашу думку виокремлення стадії моніторингу та контролю недоречно, тому що він повинен здійснюватися на всіх стадіях процедури прийняття управлінського рішення. Безконтрольне прийняття управлінських рішень в адміністративно-правовій діяльності може призвести до надмірного зростання їх кількості. А це призводить до розосередження ресурсів органів виконавчої влади, як людських, так і часових або навіть може призвести до появи суперечливості між різними рішеннями. Особливої важливості це набуває в адміністративно-правовій діяльності органів державної влади, де приймається велика кількість управлінських рішень, які мають надзвичайно великий сенс, а тому вони не можуть бути невиконані та не повинні суперечити

одне одному. Усе вищезазначене змушує виділити процедуру узгодження рішень однією зі стадій процесу прийняття управлінських рішень.

Виходячи з цього, можна говорити, що управлінське рішення в адміністративно-правовій діяльності є складним технологічним процесом, який складається з наступних стадій: аналіз ситуації; формування варіантів управлінського рішення; оцінка управлінських гіпотез; прийняття рішення; узгодження рішень; доведення рішення до виконавців; управління реалізацією рішення; оцінка результатів. Кожна зі стадій етапу управлінського циклу ділиться на низку процедур, які є складовою частиною технології реалізації рішення.

Складність та багатосторонність видів діяльності, які мають місце впродовж проходження цього процесу, змушують виділяти в ньому окремі етапи. На кожному етапі відбувається окрема операція, яку здійснює спеціально визначений для цього підрозділ чи посадовець. Кожний виконавець повинен мати в розпорядженні певний ресурс, а результатом виконання стає певний продукт. Підсумковий продукт кожного етапу стає вихідним ресурсом для виконання операцій наступного етапу. Весь цей технологічний ланцюг дозволяє здійснити процес прийняття управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності.

Безперечно, на наш погляд, твердження, що під час з'ясування сутності управлінське рішення може уточнюватись та деталізуватись. Потреба у цьому виникає і при реалізації приписів загального характеру, коли поставлене суб'єктом управління завдання виконується зусиллями багатьох підпорядкованих йому ланок, кожна з яких здійснює свої функції. Уточнювати та деталізувати такі рішення можна через питання, запозичення досвіду вирішення подібних ситуацій, цитування нормативних актів тощо. До цього можуть залучатись спеціалісти (експерти, провідні науковці, фахівці з певного виду діяльності тощо), що дозволяє чіткіше сформулювати завдання певним виконавцям, усунути дублювання у роботі і виявити питання, які не знайшли відображення у загальному рішенні [8, 29-30].

Від уміння керівників органів державної влади, їх структурних підрозділів обирати оптимальне управлінське рішення в кожній конкретній ситуації залежить ефективність всієї їх адміністративно-правової діяльності. Вибір тих або інших управлінських рішень в зазначених органах залежить від багатьох обставин, зокрема: напряму діяльності органу (підрозділу) чи окремої посадової особи; компетенції органу (підрозділу) чи окремої посадової особи; особливості об'єкта управлінського впливу; мети управлінських дій.

Отже, прийняття управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності повинно бути визначено шляхом чіткої етапізації цього процесу та формулювання стандартів їх виконання. Рішення вважається виконаним, якщо мета, поставлена в ньому, досягнута повністю. Однак керівники при визначенні оцінки діяльності підлеглих не повинні обмежуватись констатацією досягнення цілей, визначених у рішенні. Треба з'ясувати, чи був процес досягнення найкращим; чи відповідали методи та засоби досягнення вимогам законності. Важливо проаналізувати допущені прорахунки та помилки, успішні дії, набутий досвід.

Необхідно також наголосити на значну роль суб'єктивних чинників, що впливають на процес прийняття управлінського рішення. Найбільш послідовна, повна і детально розроблена класифікація суб'єктивних чинників, що впливають на прийняття управлінських рішень державними службовцями надається молодим вченим-управлінцем А.В. Чопенко, а саме: освіта та професійний досвід; психологічні особливості; підходи до прийняття рішень; особистісні риси державного службовця, що приймає рішення; статева відмінність; схильність до прийняття політичних рішень та бюрократичного стилю управління [9].

Існують також й об'єктивні чинники, що впливають на процес прийняття й реалізації управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності, узагальнено їх:

- середовище прийняття й реалізації рішень;
- інформаційне забезпечення;
- час виконання;
- нормативно-правові засади функціонування органів державної влади.

Типологізація управлінських рішень може здійснюватися за різноманітними ознаками. В сучасній адміністративно-правовій та управлінській науці використовують різні критерії класифікації управлінських рішень.

Можна повністю погодитися з В.В. Конопльовим і застосувати до управлінських рішень в адміністративно-правовій діяльності сформовану ним класифікацію за такими критеріями:

- 1) за юридичними наслідками: правові та неправові;
- 2) за об'єктом впливу: зовнішні та внутрішні;
- 3) за напрямками управлінського впливу: загальні та часткові;
- 4) за цільовим призначенням: стратегічні та ситуаційні (тактичні);

- 5) залежно від кількості суб'єктів, які приймають управлінські рішення: одноособові, колегіальні та колективні;
- 6) за змістом рішення: індивідуальні та нормативні;
- 7) за умовами (причинами) прийняття: ініціативні та директивні;
- 8) за формою зовнішнього вираження: письмові, усні та конклюдентні;
- 9) за тривалістю здійснення (реалізації): розраховані на певний період часу, строк дії яких заздалегідь не встановлюється, такі, що припиняють свою дію в міру їх виконання;
- 10) за критерієм гласності: закриті та відкриті [10, 49].

Висновки. Таким чином, організація прийняття управлінського рішення в органі влади є складним технологічним процесом. У зв'язку з унікальністю та значущістю адміністративно-правової діяльності цей процес набуває значних особливостей. Такими особливостями є обмеженість варіантів управлінських рішень залежно від типу ситуації, потреба у значній формалізації цих дій, наявність повноважень у осіб й інших суб'єктивних чинників, що впливають на процес прийняття й реалізацію управлінського рішення в адміністративно-правовій діяльності.

Література

1. Удод М.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: [монографія] / М.В. Удод. – Донецьк: Норд-Прес, 2005. – 249 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Дерлоу Д. Ключові управлінські рішення. Технологія прийняття рішень: пер. з англ. / Д. Дерлоу. – К.: Всеуито : Наукова думка, 2001. – 242 с. – (Сер. “Усе про менеджмент”).
4. Пятков С. Менеджмент і науковий підхід до прийняття управлінських рішень / С. Пятков // Юридичний журнал. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1668>.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О.М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Дегтяр А.О. Державно-управлінське рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: [монографія] / А.О. Дегтяр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.
7. Теорія управління в органах внутрішніх справ: [навчальний посібник] / за ред. В.А. Ліпкана. – К.: КНТ, 2007. – 884 с.
8. Конопльов В. Специфіка процесу прийняття управлінських рішень у адміністративній діяльності органів внутрішніх справ / В. Конопльов // Право України. – 2006. – № 7. – С. 27-31.
9. Чопенко А.В. Вплив суб'єктивних чинників на прийняття управлінських рішень / А.В. Чопенко // Теорія та практика державного управління. Зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 3 (26). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2009_3/doc/4/08.pdf.
10. Конопльов В.В. Управлінські рішення в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: сутність та організаційно-правові питання підготовки і прийняття: [монографія] / В.В. Конопльов. – Сімферополь: Крим.юрид.ін-т ХНУВС, ВДМВ «Таврія», 2006. – 356 с.