

## 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 – й 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 нерационального 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.