

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО–ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 35.077

Васильєв А.С.,

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри адміністративного та господарського права

Одеського національного університету імені І.І. Мечникова,

академік Національної академії правових наук України,

дійсний член міжнародної Академії Духовної Єдності Народів Світу.

ОБҐРУНТУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК УМОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВИХ АКТІВ УПРАВЛІННЯ

Прийняття управлінських рішень і заснованих на них актів управління є найбільш відповідальним етапом процесу державного управління. На всіх рівнях і у всіх ланках управлінського апарату підготовка і прийняття управлінських рішень посідає центральне місце, як діяльність що визначає зміст і цільову спрямованість правових актів управління, підтримує у робочому стані увесь управлінський механізм [1, с.3–4]. Будь який орган державного управління реалізує свої завдання і функції за допомогою правових актів управління, які характеризують юридичну форму організаційної діяльності державного апарату. Це означає, що незалежно від того, на якому рівні приймаються управлінські рішення і засновані на них акти управління, в них як у фокусі зосереджується усе різноманіття управлінських функцій, здійснюваних суб'єктами управління даного рівня. Кожне управлінське рішення як результат управлінської праці акцентує у собі цільоспрямовуючі, координуючі і організаційні якості управлінської діяльності. Воно забезпечує збір, опрацювання і перетворення інформації про стан відповідного об'єкту управління з метою одержання якісно нового знання про шляхи, засоби, форми та методи досягнення бажаних соціально–економічних результатів. Це знання, в свою чергу визначає певні напрямки і зміст управлінського впливу на керовані об'єкти, дає змогу визначити номенклатуру відповідних управлінських дій і операцій, сформулювати програму діяльності суб'єкта і об'єкта управління в ситуації, яка складалася за реально існуючих обставин. За допомогою обґрунтування управлінських рішень забезпечується взаємозв'язок і узгодженість різноманітних організаційно–управлінських дій, які спрямовані на технічну, економічну, соціальну, соціально–психологічну і правову організацію виробництва, здійснення соціально–економічних і соціально–культурних заходів, а також регулювання різноманітних соціально–політичних процесів. Практично в кожному економічно і юридично обґрунтованому управлінському рішенні знаходять своє виявлення ті

конкретні правила і норми, додержання яких покликано забезпечувати досягнення даним суб'єктом управління певних попередньо визначених цілей як усвідомлених соціальних результатів.

При цьому визначення цілей відповідною суб'єкта управління, оцінка фактичного стану справ на керованому ним об'єкті, а також програмування майбутнього курсу діяльності суб'єкта і об'єкта управління повинні здійснюватись з урахуванням тих соціальних критеріїв, які встановлюються і закріплюються відповідних нормах права і, перш з все, в законах. Закони визначають стратегічні напрями правового регулювання суспільних відносин в усіх сферах суспільного життя, включаючи організацію виробництва, адміністративно-політичну діяльність і соціально-культурну галузь. В них закріплюються політико-правові орієнтири регулювання різноманітних суспільних відносин, які визначають граничні межі втручання права в суспільні зв'язки і відносини на різних рівнях функціонування правової системи. Завдяки цьому управлінські рішення органів державного управління отримують принципову основу свого формування і розвитку. Вони активно і безпосередньо впливають на зміст і цільоспрямованість управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях державного управління. В той же час вказані управлінські рішення здійснюють активну зворотну дію, впливаючи на зміст правових норм, які формулюються в законах як актах найвищої юридичної сили. Так, зокрема, управлінські рішення, що лежать в основі локальних актів управління, будучи актами нормування і програмування суспільних зв'язків і відносин, які виникають на першому рівні абстрагування правових норм, опосередковують безпосереднє стикання існуючої правової системи з конкретними сферами соціального середовища, яке визначає зміст цієї системи. у змісті цих управлінських рішень через призму специфічних інтересів конкретних суб'єктів і об'єктів управління (або галузевої системи управління в цілому, реальні факти виробничої чи соціально-культурної діяльності отримують первинну соціальну оцінку, яка є основою для подальшого узагальнення і юридичної типізації відповідної сфери суспільних відносин. у зв'язку з цим управлінські рішення галузевих органів управління, а також рішення адміністрації відповідних виробничих чи соціально-культурних організацій можуть розглядатися як важлива змістовна основа локального нормотворення, яке відіграє все більш помітну роль в регулюванні виробничих, соціально-економічних і політичних процесів. Саме тому підвищення ефективності актів державного управління все тісніше пов'язується з підвищенням якості і обґрунтованості управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях державного управління.

При цьому ефективними управлінськими рішеннями, які обумовлюють ефективність правових актів управління та інших форм управлінської діяльності, слід визнавати такі рішення, які у разі їх реалізації забезпечують наближення об'єкта управління до попередньо наміченої цілі при мінімальній витраті часу, матеріально-трудових і організаційних ресурсів. Причому основними передумовами якості управлінських рішень і заснованих на них актів управління є правильне визначення бажаних цілей і застосування адекватних засобів їх досягнення, які в найбільшій мірі відповідають змісту і характеру реально існуючої управлінської ситуації. Лише тоді можна говорити про ефективність управлінської діяльності, коли

намічені цілі реалізуються за допомогою засобів і методів, що відповідають конкретним умовам функціонування відповідних суб'єктів і об'єктів управління, а також характеру вирішуваних ними функціональних завдань [2, с.38–39]. Ці загальні положення мають безпосереднє відношення і до проблеми забезпечення належних умов функціонування усіх суб'єктів і об'єктів управління усіх рівнів, в тому числі і на рівні адміністрації конкретних виробничих організацій. Як і на вищих рівнях управління конкретні умови діяльності виробничих організацій і їх безпосередні цілі визначаються усією сукупністю внутрішніх і зовнішніх умов їх функціонування. Інакше кажучи, управлінське рішення цього рівня точно таким же чином виступають не тільки у якості програми мобілізації внутрішніх ресурсів відповідних виробничих організацій, але й у якості основи для регулювання їх діяльності по досягненню зовнішніх організаційних цілей.

Зовнішні цілі конкретних виробничих організацій впливають із необхідності їх взаємодії з оточуючим природним і соціальним середовищем, тобто з різноманітними за призначенням і характером системами вищого рівня, котрі реалізують глобальні соціальні і загальнодержавні цілі суспільства. В той же час внутрішні цілі обумовлені потребами власного стабільного функціонування і розвитку даних виробничих організацій. Але і перша і друга група цілей повинна бути інтегрована адміністрацією відповідних виробничих організацій з тим, щоб забезпечити задоволення своїх власних інтересів, інтересів відповідної галузі соціального виробництва, а також інтересів і потреб усього суспільства. Це здійснюється за допомогою взаємодії даної виробничої організації (підприємства чи фірми) з організаціями аналогічного типу і системами більш вищого рівня, а саме соціально-політичними, економічними, виробничими, тощо. у зв'язку з цим управлінські рішення адміністрації відповідних виробничих організацій відіграють роль сполучних ланок, за допомогою яких опосередковуються вимоги не тільки вищих за рівнем виробничих систем (тобто суспільного виробництва в цілому), але й інших соціальних систем вищого рівня.

Вказана обставина суттєво впливає на соціальну функцію управлінських рішень, які приймаються на рівні відповідних виробничих організацій. Оскільки будучи інтегрованими в механізми узгодження відповідних соціальних цілей на рівні оперативного управління суспільним виробництвом, управлінські рішення адміністрації виробничої організації (підприємства, виробничого об'єднання чи фірми) виступають у якості специфічного засобу поєднання інтересів даної виробничої організації з інтересами усього суспільства і держави. Вони мають програмувати діяльність конкретних виробничих організацій у відповідності з загальними цілями і умовами суспільного виробництва, які спрямовані на задоволення матеріальних і духовних потреб як працівників даної організації, так і відповідних матеріальних і духовних потреб усього суспільства. Якщо врахувати при цьому, що універсальним механізмом виявлення і забезпечення тих чи інших інтересів у сучасному суспільстві виступає відповідне правове регулювання [5, с.81], то не важко дійти висновку, що управлінські рішення виробничих організацій виявляються органічно пов'язаними не тільки з соціально-економічною, але й з правовою системою даного суспільства.

Визначаючи програму поведінки (діяльності) суб'єктів і об'єктів оперативного управління виробництвом і моделюючи суспільні відносини, які виникають під час здійснення цього процесу, вказані управлінські рішення визначають зміст і спрямованість тих локальних актів, які видаються відповідними виробничими організаціями в процесі виконання покладених на них задач і функцій. Це означає що ефективність відповідних локальних правових актів, які приймаються адміністрацією конкретних виробничих організацій визначається максимально повним виявленням можливостей, які можуть бути використані тими суб'єктами, котрі безпосередньо приймають відповідні управлінські рішення. Пояснюється це тим, що вихідним організаційним моментом у підвищенні ефективності управлінських рішень і заснованих на них актів управління є визначення реального співвідношення між ними як конкретними етапами у формуванні програм управлінської діяльності відповідного суб'єкта управління.

Управлінські рішення і акти управління органічно взаємодіють у складі найважливіших елементів універсального механізму виявлення і реалізації соціальних інтересів, які забезпечуються за допомогою правового регулювання відповідних соціальних відносин [3, с.21]. Вони забезпечують врахування тих потреб і інтересів, які потребують задоволення в процесі організації управління відповідними виробничими організаціями, а також іншими соціальними об'єктами. Тому своєчасне виявлення і задоволення відповідних соціальних потреб і інтересів – це основна умова ефективності діяльності будь-якого суб'єкта управління і головна запорука ефективності виконання покладених на нього завдань. Обумовлено це тим, що в управлінських рішеннях відповідних рівнів управління викладається обґрунтована за допомогою певних засобів і методів програма діяльності суб'єкта і об'єкта управління у ситуації, яка складається на певному управлінському рівні за даних реальних обставин його функціонування. Інакше кажучи, управлінські рішення, які приймаються на певному рівні державного управління, є своєрідним засобом формування відповідей на питання про те, за допомогою яких засобів, матеріальних і організаційних ресурсів, в які строки і при якому розподіленні обов'язків, прав та відповідальності між службовим персоналом відповідного органу управління мають здійснюватися управлінські дії, що спрямовані на досягнення певних організаційних цілей [4, с.80]. Практично усі основні питання, які можуть виникнути в ході організації виконання вимог відповідних актів управління, повинні відображатися у змісті управлінського рішення з тим, щоб виконавці цих вимог мали чітку і якісну програму дій, зорієнтовану на точно визначені і усвідомлені соціальні результати.

З вищевикладеного випливає висновок про те, що підготовка і обґрунтування управлінських рішень є необхідною передумовою успішного здійснення нормотворчої та правозастосовної діяльності управлінських органів усіх рівнів, які користуються правом видання актів управління. Саме підготовка і обґрунтування управлінських рішень забезпечує попереднє визначення змісту і цільової спрямованості відповідних актів управління на будь-якому управлінському рівні. Так зокрема, управлінські рішення як акти попереднього вибору і обґрунтування певного курсу діяльності відповідних суб'єктів і об'єктів управління, відтворюють найбільш вірогідні напрямки регулювання суспільних відносин, що виникають

у реальних процесах управлінської діяльності. Вони моделюють ці відносини у динаміці їх розвитку і вдосконалення, відображаючи не тільки їх фактичний стан, але й напрямки творчого перетворення на певному рівні соціального управління. Зокрема, на рівні центральних органів загального та галузевого управління за допомогою управлінських рішень забезпечується обґрунтування стратегічних напрямків реалізації вимог законів з метою створення правової основи державного управління і визначення основних засобів його здійснення. В них вкладається зміст політико-правових орієнтирів нормотворчої діяльності у певних сферах або галузях суспільного життя, визначаються науково обґрунтовані границі вторгнення права у зміст виникаючих тут суспільних зв'язків і відносин. В той же час в управлінських рішеннях, які приймаються на рівні відповідних підприємств та установ, визначається номенклатура управлінських дій і операцій, які забезпечують досягнення їх безпосередніх локальних виробничих або соціально-культурних цілей у встановленні строки і при даному обсязі матеріально-трудових і організаційних ресурсів. Тут головна мета управлінських рішень полягає у тому, щоб забезпечити організацію виконання виробничих завдань на основі практичного застосування тих загальних правил і норм, які зафіксовані у правових актах управлінських органів вищого рівня. В цих рішеннях значно детальніше, ніж у рішеннях органів вищого рівня, характеризується номенклатура управлінських дій і операцій, які необхідні для досягнення відповідних виробничих та господарських результатів. Вони конкретизують вимоги правових актів управлінських органів вищого рівня стосовно до програми діяльності відповідного підприємства (фірми) у реально виникаючих виробничих ситуаціях.

Вказаний органічний зв'язок управлінських рішень і заснованих на них актів управління проте не означає можливості ототожнювання цих різних за своєю соціальною і правовою природою явищ. з нашого погляду не можна погодитись з досить розповсюдженою в юридичній літературі думкою, відповідно до якої управлінські рішення – це і є акти управління [5, с.50]. При такому підході ігнорується правова природа актів управління, а їх зміст спрощується до рівня ординарних управлінських дій та операцій [6, с.164–168]. Насправді ж управлінські рішення втілюють у собі соціальну, а не правову характеристику управлінських дій і операцій, включаючи лише об'єктивно можливі, а не фактично здійснювані форми, методи і засоби реалізації управлінських функцій. По своїй суті управлінське рішення – це вольовий акт, який містить у собі ідею про вибір доцільного в даній виробничо-практичній і управлінській ситуації курсу діяльності суб'єкта і об'єкта управління. Ця ідея може бути об'єктивована в усній, письмовій або іншій спеціальній формі, що фіксує зміст управлінського рішення за допомогою електронного носія, використання графічного зображення або шляхом передачі інформації через відповідні математичні чи логічні формули. Але для того, щоб управлінське рішення перетворилось в акт управління відповідного органу чи службової особи, воно повинно бути втілено у встановлену законом форму офіційних усних або письмових юридичних приписів [7, с.146], на основі яких розгортається управлінська діяльність.

Крім того треба мати на увазі, що матеріальним змістом будь-якого акту управління є управлінське рішення. Проте зміст управлінського рішення не

обов'язково об'єктивується і реалізується у формі актів управління. Конкретне управлінське рішення може бути реалізоване як шляхом видання правових актів управління, так і за допомогою інших форм управлінської діяльності. Інколи на практиці виявляються обставини, коли керівник відповідного органу, або ланки управління приймає рішення не реагувати на ситуацію, яка складається. В такому випадку акт управління взагалі не видається, хоча прийняття управлінського рішення безсумнівно має місце. Не слід забувати також про те, що зміст управлінського рішення може бути втілений в декількох актах державного управління і, навпаки, декілька рішень можуть забезпечувати змістовну характеристику багатьох організаційно–управлінських дій, які реалізуються відповідно до приписів єдиного акту управління. Головне тут полягає в тому, що правові акти державного управління забезпечують «переклад» змісту управлінських рішень на юридичну мову державно–владних приписів і вимог. Інакше кажучи, управлінські рішення на відміну від актів управління визначають і обґрунтовують не реально здійснювані, а лише потенційно можливі результати і цілі управлінської діяльності, на основі яких формується комплекси організаційних ідей про шляхи і засоби досягнення бажаних соціальних результатів.

На дану особливість співвідношення управлінських рішень і актів державного управління треба звернути особливу увагу, оскільки саме вона дозволяє пояснити об'єктивну залежність, яка існує між прийнятими на даному рівні управління формами і методами обґрунтування управлінських рішень і ефективністю правових актів управління, які тут видаються. В основі будь якого акту управління повинно лежати обґрунтоване і виважене управлінське рішення, оскільки актів управління, які не потребують цього, практично не існує. Якщо на тому, чи іншому рівні управління видаються акти управління без попередньої розробки і обґрунтування програми дій, зафіксованої у відповідних управлінських рішеннях, то це неминуче призводить до адміністрування, тобто безпідставного намагання вирішувати управлінські проблеми шляхом нічим не виправданих і неадекватних в даній управлінській ситуації юридичних приписів. Такі приписи, звичайно, зобов'язують виконавців до здійснення певних управлінських дій і операцій. Вони мають відповідну юридичну силу і можуть здійснювати регулювання певних соціальних відносин, які виникають в процесі управлінської діяльності. Проте без попереднього визначення і обґрунтування цілей, організаційних засобів і методів реалізації цієї діяльності у відповідних управлінських рішеннях вказані правові акти управління не можуть бути ефективними, оскільки вони відтворюють не реальні потреби організації управлінської діяльності, а лише адміністративно – команді амбіції керівників відповідних ланок державного управління, які призводять до серйозних моральних та матеріальних збитків у даній сфері суспільного життя.

Література

1. Васильев А.С. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно–правовые проблемы : монография / А.С. Васильев.– Одесса: АО « БАХВА» , 1997.–160с.

2. Филиппова С.В. Управленческий анализ: теория и практика: монография/ С.В.Филиппова. – К.: АВРИО. – 2004. – 336с.
3. Васильев А.С. Место и роль актов государственного управления в системе организационно – правовых средств управленческой деятельности / А.С.Васильев // Актуальные проблемы государства и права. Сб. науч. трудов. – Выпуск 2. – Одесса, 1995. – С. 15–28.
4. Васильев А.С. Управленческие решения в производственных организациях / монография / А.С. Васильев. – Киев – Одесса: «Вища школа», 1986. – 200с.
5. Сиренко В.Ф. Проблемы интереса в государственном управлении: монография/ В.Ф. Сиренко – К.: Наук. думка, 1980. – 179с.
6. Чумаченко Н.Г., Савченко А.П., Коренев В.Г. Принятие решений в управлении производством: монография / Н.Г. Чумаченко, А.П. Савченко, В.Г. Коренев. – К.: Техніка, 1978. – 191с.
7. Скултынь В.А. О соотношении понятий « управленческое решение» и «решение органа государственного управления» // В.А. Скултынь // управление и право. – М.: Изд-во МГУ, 1997. – №1 – С. 164–168.
8. Васильев А.С. Административное право Украины: учебник / А.С. Васильев. – Харьков: «Одиссей», 2003. – 288с.

Анотація

Васильєв А.С. Обґрунтування управлінських рішень як умова ефективності правових актів управління – Стаття.

Стаття присвячена аналізу взаємозалежності управлінських рішень та актів державного управління як юридичної форми об'єктування управлінських рішень. Обґрунтовується положення, згідно з яким управлінські рішення втілюють у собі соціальну, а не правову характеристику управлінських дій, включаючи тільки можливі, а не такі, що фактично здійснюються юридично владні форми, методи та засоби реалізації управлінських функцій.

Ключові слова: управлінське рішення, акт державного управління, взаємозв'язок ефективності управлінських рішень і заснованих на них актів управління.

Аннотация

Васильев А.С. Обоснование управленческих решений как условие эффективности правовых актов управления. – Статья.

Статья посвящена анализу взаимозависимости управленческих решений и актов государственного управления как юридической формы объективирования управленческих решений. Обосновывается положение, согласно которому управленческие решения воплощают в себе социальную, а не правовую характеристику управленческих действий включая только возможные, но не фактически осуществляемые юридически властные формы, методы и средства реализации управленческих функций.

Ключевые слова: управленческое решение, акт государственного управления, взаимосвязь эффективности управленческих решений и основанных на них актов управления.

Annotation

Vasiliev A.S. Ground of administrative decisions as condition of efficiency of legal acts of management. – Article.

This article is devoted to analysis interdependence of administrative decisions and deeds of state administration as a legal form objective of administrative decisions. It is substantiated the proposition according to which administrative decisions implement social but not the legal characteristic of administrative actions that involve only possible but not actually fulfilled legal power forms, methods and means of administrative functions realization.

Key words: administrative decision, state administration deed, interdependency of efficiency of administrative decisions and administrative deeds based on them.