

УДК 342.921.5.11.2

ЗМІСТ ПРОВАДЖЕНЬ У СФЕРІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ CONTENT OF PROCEEDINGS IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Ярема О.Г.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті розглядається зміст проваджень у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють правові відносини у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади в контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, управлінські процедури в контексті адміністративних проваджень, процесуальні засади управлінської діяльності.

Ключові слова: провадження, управлінська діяльність, органи виконавчої влади, управлінські процедури, процесуальні засади.

В статье рассматривается содержание производств в сфере управленческой деятельности органов исполнительной власти. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие правовые отношения в сфере управленческой деятельности органов исполнительной власти в контексте адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза, управленческие процедуры в контексте административных производств, процессуальные основы управленческой деятельности.

Ключевые слова: производство, управленческая деятельность, органы исполнительной власти, управленческие процедуры, процессуальные основы.

The article deals with the content of proceedings in the area of administrative activity of executive organs. The normative legal acts regulating legal relations in the sphere of administrative activity of executive authorities in the context of adaptation of the national legislation to the requirements of the European Union, administrative procedures in the context of administrative proceedings, procedural principles of management activity are analyzed.

Key words: proceedings, administrative activity, organs of executive, administrative procedures, procedural principles.

Постановка проблеми. Українське суспільство розвивається настільки швидкими темпами, що управляти соціальними процесами необхідно на основі швидкодії та різноманітності, оскільки форми та методи, які успішно використовувалися вчора, сьогодні можуть вже не принести бажаного результату. Водночас

доводиться відзначати той факт, що науково-дослідні та законопроектні роботи в зазначених напрямках ведуться в даний час не так інтенсивно, як цього вимагають реалії, у зв'язку із чим наявні проблеми залишаються невирішеними та вимагають високого рівня осмислення.

Стан дослідження. Розробленням проблем проваджень у сфері управлінської діяльності займалися дослідники різних сфер знань, зокрема: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, О. Бойченко, В. Брижко, В. Гаращук, Ю. Гелич, М. Гуцалюк, С. Гуцу, В. Турковський, О. Довгань, Є. Додін, Р. Калужний, Л. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Б. Кормич, В. Ліпкан, А. Марущак, А. Новицький, В. Синеокий, Н. Паршина, С. Петков, В. Пилипчук, Є. Харитонов, В. Цимбалюк інші. Однак адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу, розвиток інформаційних технологій і систем вимагає наукового аналізу змісту проваджень у сфері управлінської діяльності.

Метою статті є аналіз змісту проваджень у сфері управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Базовим елементом усього процесу регулюючого впливу є управлінські процедури державного управління, оскільки саме вони виражають функції державного управління, націлені на впорядкування управлінської діяльності, на захист від свавілля та корупції, від хаосу. Тільки тоді, коли державне управління належним чином і грамотно оформлено, є підстави говорити про побудову правової держави та входження у європейський економічний і правовий простір, до чого Україна прагне друге десятиліття. Тому сьогодні необхідно розвивати матеріальні основи управлінської діяльності та акцентувати увагу на її процесуальних засадах.

Процесуальні засади позитивної управлінської діяльності включають у себе юридичні провадження. В останні роки значний розвиток отримала теорія адміністративних проваджень, яка у країн – членів Європейського Союзу визнана невід'ємною частиною доктрини адміністративного права [1, с. 132]. Проте сьогодні багато хто усвідомлює, що якість життя громадян не в останню чергу зумовлюється тим, наскільки обмежена сфера адміністративного розсуду чиновника, наскільки прозора його діяльність, наскільки чіткі та зрозумілі технології прийняття адміністративних рішень встановлені законодавством. Розробники даної теорії вважають, що адміністративні провадження – це сукупність процедур, що упорядковують як позитивну управлінську діяльність, так і юрисдикційну.

Розвиваючи тематику процедурних аспектів управлінської діяльності, необхідно підкреслити, що юридична процедура, що породжує правові наслідки, повинна в обов'язковому порядку бути регламентована нормами права. Як зазначає Ю. Цвіркун, у більшості країн Європи наявність загального законодавчого акта, предметом якого є регулювання адміністративних процедур, є нормою. Але в Україні, якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковане, а Кодекс адміністративного судочинства України є чинним із 1 вересня 2005 року, то адміністративно-процедурне законодавство надалі залишається несистематизованим [2, с. 101].

Про необхідність модифікації правового регулювання проваджень у сфері управлінської діяльності висловлюються багато теоретиків і практиків (Д. Астахов, Р. Мельник, О. Миколенко, С. Стеценко, В. Тимощук, А. Школик). Але, незважаючи на це, до теперішнього часу не сформована цілісна модель нормативно-правового регулювання процедурних аспектів управлінської діяльності, що, у свою чергу, не дозволяє зробити систему державного управління ефективною, такою, що відповідає європейським уявленням про якісне управління у правовій демократичній державі.

Як відомо, формування та наявність нормативно-правового процесуального забезпечення соціального управління є невід'ємною умовою ефективного управління будь-якими соціальними системами. Особливе значення такого забезпечення, як зазначають О. Андрійко, В. Нагребельний, має місце в управлінській діяльності [3, с. 118].

Управлінська діяльність визначається діяльністю керівника або управлінської команди щодо визначення цілей і завдань управління, оброблення інформації, вироблення та прийняття рішень, виконавцями яких будуть окремі співробітники або колектив у цілому. Тоді предметом управлінської діяльності є компоненти, які спонукають, спрямовують, регулюють і реалізують професійну діяльність керівника, властивості особистості керівника [4, с. 107]. Висока ефективність такого роду діяльності залежить від її організації, технологізації та всебічного забезпечення. Подібно до того, як керівник відіграє центральну роль у будь-якій системі управління, так і вивчення цієї діяльності об'єктивно виступає головною проблемою теорії управління. Від розуміння сутності та змісту управлінської діяльності багато в чому залежить вирішення всіх інших управлінських проблем.

Управлінська діяльність – особливий вид діяльності, тому що управління – це «діяльність з організації діяльностей». Її специфічність полягає в тому, що предметом управлінської діяльності є суб'єкти: люди, персонал, співробітники, посадові особи тощо. Управлінська діяльність є суб'єктно-суб'єктним видом діяльності. Це означає, що предметом трудових впливів є люди, і керівник контактує одночасно з багатьма суб'єктами, між якими існують певні відносини.

Зміст управлінської діяльності розкривається через функції, які можна уявити як види управлінської праці, пов'язані із впливом на керований об'єкт. Функції управління відрізняються між собою за своїм змістом і реалізацією, спрямовані на досягнення спільної мети. Кожна функція забезпечує ефективність реагування керуючої системи на будь-які зміни стану керованої системи.

Управлінська діяльність будується на принципах, які представляють собою керівні ідеї та правила, положення і норми поведінки, на яких базується керуюча система. До них відносять принцип системності, комплексності, регламентації, спеціалізації, єдиноначальності, делегування повноважень та ін.

Результат роботи державних органів залежить від управлінської діяльності. Правильно обрана форма організації роботи, науковий стиль і сучасні методи роботи забезпечують керівнику, посадовим особам органів управління високу продуктивність праці, максимальне скорочення часу на вирішення основних завдань управління, підвищують якість управління. Тому виникає необхідність у розробленні регламентів для ефективної управлінської діяльності організації.

Регламентація, з погляду на дослідження Р. Басараб, – це процес розроблення норм і правил, що регулюють усю діяльність організації та процес підпорядкування їм в обов'язковому порядку, який виражається через наділення правами і обов'язками учасників (членів) організації [5, с. 8]. Потреба в регламентації виникла з початкових етапів виникнення організації і стає все більш актуальною в міру її розвитку, оскільки структура організації ускладнюється, кількість керованих об'єктів збільшується, що призводить до того, що керівництву важче справлятися з таким об'ємом управлінської роботи.

Головною особливістю регламентації є те, що вона є елементом виникнення юридичної сили, тобто викликає юридично значимі наслідки, отже, володіє правовими та юридичними властивостями. Регламентація управлінської діяльності повинна ґрунтуватися на управлінських потребах та інтересах, об'єктивних закономірностях і організаційних формах керованих об'єктів. Вона зумовлена рівнем і новизною науково-технічного забезпечення, наявністю та станом освоєння управлінських технологій.

Управлінська діяльність регламентується різними документами, які відображають її зміст, призначення та особливості. Основою регламентації управлінської діяльності є регламент, який розглядають як сукупність положень і

правил, що визначають як внутрішню організацію, так і порядок діяльності підприємства, державного органу. Одиницею регламентації є організаційна процедура, тобто опис того, «як» зробити щось конкретне. Регламент у такому випадку розглядається саме як повна, складна, гнучка та взаємопов'язана система процедур. При цьому процедури є наслідком проектної концепції, де концепція є несуперечливим понятійним полем. Однією з основних вимог під час розроблення будь-якого регламенту є операційний опис регламентованих дій.

Регламентація в управлінні проявляється, як правило, у двох аспектах: статичі та динаміці. Структурність правового механізму вказує на системність частин, що його утворюють, із взаємодії яких складається динаміка права як цілісного утворення. Оскільки права система розглядається з погляду її функціонування, характеризується поняттям «механізм правового регулювання», а правове регулювання є сукупним результатом впливу на суспільні відносини, логічно припустити, що підсистемами механізму правового регулювання в публічному управлінні будуть ті ж компоненти, але в іншому – динамічному аспекті [6, с. 215]. Регламентація у статичі визначає: цілі і завдання кожної ланки; статус ланок системи управління; місце в системі управління; взаємозв'язок з іншими ланками. У динаміці регламентація визначає перебіг процесів управління за тимчасовим параметром. Регламенти виконання окремих функцій і процедур в управлінні, робота підрозділів і апарату управління дуже динамічні та мінливі. Регламентуючих документів у будь-якій організації досить багато, кожен застосуємо в конкретній галузі функціонування.

На даний момент існує два типи регламенту: структурний і процесний. Структурний регламент характерний для державних органів. Даний тип регламенту використовується на практиці давно, як правило, має єдину ієрархічну структуру. Структурний регламент розглядає діяльність суб'єкта права у сфері його адміністративної відповідальності. Прикладом такого типу регламенту є положення про підрозділи, посадова інструкція, положення про персонал, адміністративний регламент тощо.

Що стосується процесного регламенту, то в даний час відсутні нормативно-методичні документи, що закріплюють склад, структуру і встановлюють правила оформлення процесних регламентів – організаційних документів за умов процесного підходу до управління. Цей підхід орієнтований, у першу чергу, не на організаційну структуру підприємства, а на бізнес-процеси, які є сукупністю різного роду видів діяльності [7, с. 391].

У бізнес-процеси організації часто залучені кілька структурних підрозділів, і відповідно, в ньому беруть участь працівники, які адміністративно підпорядковуються різним керівникам, що може ускладнювати в цілому процес усієї діяльності підрозділів.

Структурний регламент включає в себе основні ключові складові частини діяльності будь-якого структурного підрозділу організації (відділу, служби, тощо), персоналу, окремого працівника тощо.

Процесний регламент є організаційним документом, який відображає управління бізнес-процесами. Головною особливістю процесного регламенту в порівнянні із традиційними положеннями про структурні підрозділи та посадовими інструкціями є більш чіткій та конкретний опис функцій, робіт, відповідальності структурних одиниць і працівників на окремих етапах процесу. При такому покроковому описі робіт набагато легше та простіше контролювати їх виконання, а це означає, що управління стає більш прозорим і ефективним. Спільною рисою структурного і процесного регламенту є та особливість, що вони створені для відповіді на основні організаційні питання.

Регламенти, що описують процеси, можуть збігатися зі звичними положеннями про підрозділи, але на даний

момент у більшості організацій положення про підрозділи є формальними документами. Регламентація процесів дозволяє їх оновити, модернізувати і перевести з формального стану в робочий.

Під час впровадження процесного підходу до управління одним із найважливіших завдань є регламентація наявних бізнес-процесів. Регламентація процесу означає створення документації, яка визначає послідовність, результати та порядок управління процесом.

Процес регламентації повинен здійснюватися на основі певних внутрішніх стандартів. Структурний і процесний регламент істотно відрізняються один від одного, але в той же час вони мають загальні риси. Процесний регламент за своєю структурою та змістом спирається на класичний варіант регламенту, але більш повно розглядає специфіку, що притаманна бізнес-процесам організації.

До правового забезпечення управлінської діяльності, на думку М. Білея, відносяться: правові засоби реалізації повноважень органів державного управління; рішення та дії із вжиття заходів щодо захисту соціальних, культурних, освітніх прав громадян; правові процедури [8, с. 58].

Проведення у сфері управлінської діяльності як форма реалізації організаційної функції управління виступає і як засіб, і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові та організаційні вимоги, будучи критерієм і показником належної державно-владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку.

Проведення у сфері управлінської діяльності орієнтоване на досягнення конкретного правового результату, складається з актів поведінки, які послідовно змінюються. Воно врегульоване нормами права, ієрархічно побудоване, постійно знаходиться в динаміці, визначає порядок здійснення управлінських дій. Проведення у сфері управлінської діяльності потребує наявності правового інструментарію для реалізації функцій державного управління, складається із процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління.

Основою формування нормативно-правового процедурного забезпечення управлінської діяльності є адміністративне процесуальне право, роль якого в цих процесах важко недооцінити. Значення адміністративного процесуального права щодо нормативно-правових засад провадження у сфері управлінської діяльності неодноразово відзначали С. Алфьоров, Ю. Битяк, І. Бойко, С. Ващенко, В. Гарашук, О. Дьяченко, М. Долгополова, М. Ковалів, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Купін, О. Остапенко, В. Ортинський, В. Петков, С. Петков, М. Тищенко і інші вчені.

Управлінські процедури вимагають високого рівня нормативної регламентації, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі здійсненням конституційних прав та законних інтересів громадян. Крім того, недопустимо віддавати на розсуд чиновникам регулювання таких важливих питань, як процедура (правила): прийняття правових актів управління; укладення адміністративних договорів; здійснення розпорядчих дій щодо реалізації заборон, дозволів, приписів, реєстраційних та інших повноважень; здійснення юридично значимих дій (видання свідчень, довідок та ін.).

Сьогодні не можна сказати, що процедурні правила у сфері управлінської діяльності взагалі не регулюються, оскільки вони містяться в нормативних актах різної галузевої приналежності та юридичної сили.

Наприклад, процедури підготовки, прийняття та дії нормативно-правового акта управління регулюються: Законами України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України», від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня

2007 року № 950, указом Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та ін.

Управлінські процедури розгляду звернень громадян регулюються Законами України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян», від 2 липня 2015 року «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», постановами Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 898. «Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр», від 14 квітня 1997 року № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації», від 24 вересня 2008 року № 858 «Про затвердження Класифікатора звернень громадян».

Управлінські процедури, пов'язані з ліцензуванням окремих видів діяльності, регулюються Законами України від 3 березня 2015 року № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», від 18 листопада 2003 року № 1280-IV «Про телекомунікації» від 7 липня 2003 року, постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» та іншими нормативно-правовими актами.

Управлінські процедури пов'язані з реєстрацією громадських об'єднань, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, регулюються Законом України від 15 травня 2003 року № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (в редакції від 31.01.2019), наказом Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 року № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи».

Реєстрація прав на нерухоме майно в контексті процесуальних проваджень регулюється Законом України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», постановами Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 26 жовтня 2011 року № 1141 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно».

Управлінські процедури у сфері надання кредитів, субсидій, компенсацій, фінансової та матеріальної допомоги, інвестицій, квот, гарантій, пільг, у сфері призначення та виплати пенсій, допомоги регулюються нормативними актами: Законом України від 15 листопада 2016 року № 1734-VIII «Про споживче кредитування», постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 року № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива», Законом України від 1 червня 2000 року № 1767-III «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» та багатьма іншими нормативними актами.

Процедури, що стосуються приватизації, наприклад, житлових приміщень, також мають законодавчу базу. У цій галузі діють: Закон України від 19 червня 1992 року № 2482-XII «Про приватизацію державного житлового фонду», наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 грудня 2009 року № 396 «Про затвердження Положення про порядок передачі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках у власність громадян».

Така регламентація безпосередньо залежить від характеру правовідносин та об'єкта процесуальної діяльності. Викладене вище, на нашу думку, дозволяє чинну модель нормативно-правового регулювання процесуальних засад управлінської діяльності характеризувати як фрагментарну і ні в якому разі як цілісну, оскільки процедурні правила не мають спільного характеру, а формулюються відносно до конкретних управлінських дій тих чи інших органів влади та їх посадових осіб.

Висновки. Проведення у сфері управлінської діяльності дуже різноманітні, мають місце тоді, коли необхідна реалізація компетентними органами або посадовими особами завдань і функцій у сфері державного управління для отримання юридичного результату. Зміст нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності включає такі ознаки: предметом є справи позитивного характеру, пов'язані із задоволенням життєвих потреб і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що виникають у більшості з ініціативи цих осіб; у ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності відсутнє застосування примусових заходів; управлінські процедури здійснюються у сфері державного управління, в тому числі у зв'язку з реалізацією виконавчої влади уповноваженими компетентними органами та посадовими особами; процесуальний процес регламентований і формалізований, має стадійний характер; управлінські адміністративні процедури здійснюються на основі адміністративних процесуальних норм; як правило, під час здійснення процедурної діяльності правова оцінка поведінки учасників адміністративних правовідносин не проводиться, оскільки в ній немає необхідності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Литвиненко Є.Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в Європейських країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Ч. 2. С. 130–135.
2. Цвіркун Ю.І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 3(18). С. 101–105.
3. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П. Проблеми організаційно-правового забезпечення державного управління в Україні. *Право України*. 2014. № 5. С. 115–125.
4. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України : навч.-практ. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2010. 340 с.
5. Басараб Р. Нормативно-правова регламентація діяльності генерального прокурора України. *Наук часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 6–12.
6. Єсімов С.С. Методологія дослідження інформаційних технологій у публічному управлінні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 4. С. 211–221.
7. Ващенко А.Г. Процесний підхід до управління як передумова підвищення конкурентоспроможності промислового підприємства. *Фінансовий простір*. 2015. № 2(18). С. 390–395.
8. Білей М. Соціальний характер організаційної функції державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 4(68). С. 55–59.