

РОЗДІЛ II

Конституційне, адміністративне, інформаційне та міжнародне право

УДК 342.116:47

О. Дніпров

Сутність провадження у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади

Стаття присвячена дослідженню поняття та змісту провадження у сфері управлінської діяльності, а також його нормативно-правових засад. Розглянуто управлінські процедури державного управління, що виступають базовим елементом всього процесу регулюючого впливу. З'ясовано, що провадження у сфері управлінської діяльності як форма реалізації організаційної функції управління виступає і як засіб, і як форма управлінської діяльності.

Ключові слова: управлінська діяльність, органи виконавчої влади, провадження, адміністративна процедура.

Постановка проблеми. Звертаючись зі щорічним посланням до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» Президент України акцентує особливу увагу на проблемах: реалізації функцій держави; побудови правової держави на підставі тих положень, які закріплені в Конституції України і Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; встановлення правових меж управлінської діяльності, її прозорості, а головне на розвиток і вдосконалення нормативної бази для всього управлінського процесу [1].

Тому сьогодні необхідно розвивати матеріальні основи управлінської діяльності та акцентувати увагу на її процесуальні засади.

Процесуальні засади позитивної управлінської діяльності включають в себе юридичні провадження. В останні роки значний розвиток отримала теорія адміністративних проваджень, яка в країнах-членах Європейського Союзу визнана невід'ємною частиною доктрини адміністративного права [2, 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 цієї теорії вважають, що адміністративні провадження – це сукупність процедур, що упорядковують і позитивну управлінську діяльність, і юрисдикційну.

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

Значення адміністративного процесуального права щодо нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності неодноразово підкреслювали С. Алфьоров, Ю. Битяк, І. Бойко, С. Ващенко, В. Гаращук, М. Долгополова, М. Ковалів, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Купін, О. Остапенко, В. Ортинський, В. Петков, С. Петков, М. Тищенко та інші вчені.

Мета статті полягає у з'ясуванні поняття провадження у сфері управлінської діяльності, як елемента процесуальних засад управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. 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, обробці інформації, вироблення та прийняття рішень, виконавцями яких будуть окремі співробітники або колектив загалом. Тоді предметом управлінської діяльності є компоненти, які спонукають, направляють, 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 в 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.

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

Провадження 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.

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

Водночас, аналізуючи практику застосування правочинів численних адміністративно-правових актів щодо проваджень у сфері управлінської діяльності, призначених забезпечувати ефективне управління органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна стверджувати, що ефективність нормативно-правового забезпечення не повною мірою задовольняє потреби суб'єктів управління. Таке визначення ролі, місця та значення нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності, безумовно, справедливо. Так, О. Карпенко у дисертаційному дослідженні «Механізм формування сервісно-орієнтованої державної політики в Україні» зазначає, що доведено недосконалість законодавчого унормування у контексті відсутності стратегії єдиних правовідносин, що відповідатимуть європейським принципам побудови держави для громадян (служіння, гуманізму демократизації, децентралізації, дебіюкратизації, врядування, делегування, транспарентності) [5, с. 331].

Існуюча система проваджень у сфері управлінської діяльності не дозволяє вирішити численні проблеми управління практиками. Передусім, все це відноситься до норм, що регулюють оптимізацію функціональних процедур, призначених усунути функціональне дублювання адміністративних дій включених у певне провадження.

Зазначена ситуація з проблемами правозастосування нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності, яка не може забезпечити формування оптимальних процедур і виключити дублювання функції, закономірна за своєю суттю. Вона обумовлена сутністю об'єктивних причин.

Передусім до їх числа слід віднести відсутність системного та комплексного підходу при формуванні нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності. Нині в теорії адміністративного права переважає думка про те, що цілість системи процесуальних проваджень в управлінській сфері зумовлюють нормативно-правові акти, які і визначають сенс функціонування системи, формують її структуру, встановлюють у вигляді відповідних нормативно-правових положень мету та завдання для всієї системи, регулюють діяльність її індивідів. Іншими словами, нормативно-правові акти формують процесуальні провадження як систему та дозволяють цій системі функціонувати для виконання завдань, для яких власне вона створена.

Водночас, О. Макаренко, вказує, що функціональним призначенням адміністративного права має стати регламентація чітких меж можливої та необхідної поведінки суб'єктів владних повноважень в процесі здійснення ними своїх повноважень, а також гарантування реалізації передбаченого порядку функціонування державно-владних інституцій та інститутів громадянського суспільства, та їх взаємозв'язок. Важливим є розробка та запровадження такого механізму, за якого органи державної влади найоптимальніше здійснювали б регулятивно-контрольні повноваження, забезпечуючи встановлений порядок організації суспільства загалом, і суспільних відносин в різних сферах, зокрема, в той же час не перешкоджаючи розвитку незаборонених законом суспільних відносин [6, с. 112-113]. Зазначене підтверджує, що мета, завдання та структура системи формує нормативно-правове забезпечення.

На перший погляд, вказані підходи мають право на існування, оскільки управління складною соціальною системою, якою є виконавча влада, неможливо без відповідного нормативного забезпечення її діяльності. Однак ці тези спираються тільки на адміністративне право і не враховують положення теорії систем та теорії управління, що свідчить про односторонній підхід до формування нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності в соціальній системі.

Звернувшись до теорії управління, можна побачити, що вона пов'язана з теоретичними положеннями багатьох наук – теорії систем, філософії, історії, соціології, юридичних наук. Ця обставина передбачає комплексність розгляду проблем управління і з позицій адміністративного права, і з позицій теорії управління та інших згаданих наук.

М. Джафарова пише, що під адміністративним провадженням будемо розуміти основний елемент адміністративного процесу, що становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених дій, які, по-перше, складають певну сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що відзначаються предметною характеристикою та пов'язаністю з відповідними матеріальними відносинами; по-друге, вказують на необхідність встановлення та обґрунтування всіх обставин і фактичних даних певної індивідуальної адміністративної справи; по-третє, обумовлюють необхідність закріплення, оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [7, с. 573].

Грунтуючись на вказаних теоретичних положеннях, використовуючи комплексний та системний підхід, можна прийти до висновку, що положення адміністративного права щодо формування структури системи проваджень у сфері управлінської діяльності, їх мети і завдань на основі розроблених правових актів не повною мірою відповідає реаліям соціального управління.

По-перше, в теорії соціальних систем і управління існує загальноприйнята детермінація елементів цих систем: «мета – завдання – функції – структура», яка визначає порядок формування структури будь-якої соціальної системи.

По-друге, звернувшись до історичних аспектів еволюції соціальних систем на прикладі формування держав, можна побачити, що первинним впливом у цих процесах була зміна державного строю та формування нових суспільних відносин. При цьому формування нормативної бази нових державних систем було вторинним. Іншими словами, спочатку формувалася держава, його структура та нові суспільні відносини, а після завершення цих процесів відбулося закріплення проведених перетворень правовими нормами.

Можна стверджувати, що формування нормативно-правових засад проваджень у сфері управлінської діяльності для соціальних систем управління повинно ґрунтуватись на попередньо створених системах та структурах на основі теоретичних систем та управління. Створена (реформована) соціальна система та її структура (елементи системи та їх зв'язки) будуть слугувати основою для формування правових норм. Порушення цієї послідовності формування нормативно-правових засад обумовили проблеми правового застосування існуючих правових норм і призвели до незмінних процесів перебудови систем, що не приносять бажаних результатів. Нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності необхідно розглядати як частину нормативно-правового регулювання соціальних систем та підсистем управління, у зв'язку з чим цілеспрямовано проводити дослідження їх змісту, місця в функціональній системі та структурі систем управління і порядку їх реалізації в управлінні процесами.

У той же час, було б неправильно стверджувати, що в цьому напрямі робота взагалі не здійснюється. Фрагментарно процедури позитивної управлінської діяльності знаходять своє вираження в різних нормативно-правових актах. Підготовлено декілька варіантів проектів закону про адміністративні процедури.

Висновки. На підставі викладеного вище можемо констатувати, що:

– нормативно-правові засади проваджень у сфері управлінської діяльності, будучи видом

адміністративного процесу, регулюють адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів державної та місцевої виконавчої влади і їх посадових осіб щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ безперечного позитивного характеру, спрямованих на реалізацію прав фізичних і юридичних осіб;

– зміст нормативно-правових засад провадження у сфері управлінської діяльності включає такі ознаки: предметом є справи позитивного характеру, пов'язані із задоволенням життєвих потреб і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що виникають переважно з ініціативи цих осіб; в ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності відсутнє застосування примусових заходів; процедура здійснюється в сфері державного управління, в тому числі у зв'язку з реалізацією виконавчої влади уповноваженими компетентними органами та посадовими особами; процедурний процес регламентований і формалізований має стадійний характер; управлінські адміністративні процедури здійснюються на основі адміністративних процесуальних норм; як правило, при здійсненні процедурної діяльності правова оцінка поведінки учасників адміністративних правовідносин не проводиться, оскільки це є не потрібним;

– провадження 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;

– існуюча модель нормативно-правової регламентації провадження у сфері управлінської діяльності доцільно охарактеризувати як фрагментарну, оскільки процедурні правила не мають загального характеру, а формулюються стосовно конкретних управлінських дій тих чи інших органів влади та їх посадових осіб.

Джерела та література

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2684/>.
2. Литвиненко Є.Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в Європейських країнах / Є.Ю. Литвиненко // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – Ч. 2. – С. 130-135.
3. Андрійко О.Ф., Нагребельний В. П. Проблеми організаційно-правового забезпечення державного управління в Україні // О.Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний // Право України. – 2014. – № 5. – С. 115-125.
4. Свидрук І.І., Миронов Ю.Б. Психологія управління та конфліктологія: підруч / І.І. Свидрук, Ю. Б. Миронов. – Львів: Вид-во Львів. торг.-економ. ун-ту, 2017. – 320 с.
5. Карпенко О. В. Механізм формування сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец.: 25.00.02. / О.В. Карпенко. – К.: Нац. акад. держ. управління при Президенті України, 2016. – 466 с.
6. Макаренко О.Ю. Завдання та розвиток адміністративного права в умовах сьогодення / О.Ю. Макаренко // Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.). – Кривий Ріг: Донецький юрид. ін-т МВС України, 2017. – 212 с.
7. Джафарова М.В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу / М.В. Джафарова // Молодий вчений. – 2016. – № 12 (39). – С. 571-574.

Днепров А. Сущность производства в сфере управленческой деятельности органов исполнительной власти. Стаття посвящена исследованию понятия производства и его содержания в сфере управленческой деятельности, а также его нормативно-правовых основ. Рассмотрены управленческие процедуры государственного управления, которые выступают базовым элементом всего процесса регулирующего воздействия. Содержание нормативно-правовых основ производств в сфере управленческой деятельности включает следующие признаки: предметом является дела, связанные с удовлетворением законных интересов физических и юридических лиц, возникающих преимущественно по инициативе этих лиц; в ходе осуществления административно-процедурной деятельности отсутствует применения принудительных мер; процедура осуществляется в сфере государственного управления органами исполнительной власти; процедурный процесс регламентирован, имеет стадийный характер; управленческие административные процедуры

осуществляются на основе административных процессуальных норм; как правило, при осуществлении процедурной деятельности правовая оценка поведения участников административных правоотношений не проводится. Автор считает, что существующую модель нормативно-правовой регламентации производств в сфере управленческой деятельности целесообразно охарактеризовать как фрагментарную, поскольку процедурные правила не имеют общего характера, а формулируются относительно конкретных управленческих действий тех или иных органов власти и их должностных лиц.

Ключевые слова: управленческая деятельность, органы исполнительной власти, производства, административная процедура.

Dnipro O. Features of Proceeding in the Management Activities of the Executive Power Bodies. The article deals with the study of the concept of proceeding and its content features in the field of management activities, including its legal and regulatory framework. The author places importance on the management procedures in the state administration and analyzes them as a basic element of the whole process of regulative influence. The content of the regulatory and legal framework of proceeding in the administrative activity includes the following features: the subject of the proceeding are the cases related to the satisfaction of the legitimate interests of individuals or legal entities, arising mainly on the initiatives of such persons; the coercive measures are not applied in the course of carrying out administrative and procedural activities; the procedure is initiated by the executive authorities in the sphere of state administration; the procedural process is regulated and consists of several stages; **management** administrative procedures are realized in accordance with the administrative procedural rules; the legal evaluation of the behavior of the participants in the administrative-legal relationships is usually not conducted in the course of procedural activities. The author argues that the existing model of normative legal regulation of proceeding in the sphere of management activities should be defined as fragmentary, since the procedural rules are not general but are formulated in relation to the specific administrative actions of various authorities and their officials.

Key words: administrative activity, executive bodies, proceeding, administrative procedure.