

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право.

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню сутності регламентації управлінської діяльності органів виконавчої влади. Розглянуто управлінські процедури державного управління, як базовий елемент всього процесу регулюючого впливу, оскільки саме вони виражають функції державного управління, спрямовані на впорядкування управлінської діяльності, на захист від свавілля та корупції, від хаосу. Визначено сутність поняття «регламент», як основи регламентації управлінської діяльності.

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

Annotation. The further development of democracy and the safeguarding of the rights and freedoms of citizens are inextricably linked with the improvement of the quality and efficiency of the executive authorities, which is explained by the whole complex of objective and subjective factors caused by new approaches to solving many important tasks facing the state, including those related to European integration processes

The article is devoted to the clarification of the essence of the regulation of the administrative activities of executive authorities. The administrative procedures of public administration are considered as the basic element of the whole process of regulatory influence, since they express the functions of public administration, aimed at streamlining management activity, protecting against arbitrariness and corruption, from chaos. The essence of the concept of «regulations» is defined as the basis for regulating management activities.

It is proved that it is not enough to develop and adopt or only one regulations aimed at streamlining the central and local levels of management activity, or only one law. It will not solve all existing problems in this area, and in some cases increase the level of uncertainty. Therefore, the complex approach should be based on theoretical and practical developments in this field, which involves work in two main areas: the adoption of a framework (basic) legal act, on the basis of which, subsequently, various administrative authorities will develop their administrative regulations, which arrange one or another direction of state administration in Ukraine. This will lead to a certain structuring of legal procedures in the positive management activity and the creation of a qualitative and effective model of their regulatory regulation. In view of this, the current administrative procedural legislation in this area requires a correct and logically sound reform.

Keywords: administrative activity, executive authorities, administrative procedure, regulations.

Вступ

Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади, що пояснюється цілим комплексом об'єктивних і суб'єктивних чинників, зумовлених новими підходами щодо вирішення багатьох важливих завдань, які постають перед державою, зокрема й тих, що пов'язані з євроінтеграційними процесами.

Натомість, слід підкреслити, що тільки тоді, коли державне управління належно 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 процесуальні засади.

Окремі питання, що так чи інакше торкають процедурних питань у сфері управлінської діяльності були предметом наукового пошуку таких вчених, як В. Авер'янов, С. Алфьоров, Ю. Битяк, І. Бойко, С. Ващенко,

В. Гаращук, Е. Демський, М. Долгополова, М. Ковалів, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, А. Кулін, Т. Мацелик, О. Остапенко, В. Ортинський, В. Петков, С. Петков, О. Рябченко, М. Тищенко та ін.

Мета статті полягає у розкритті значення регламентації управлінської діяльності органів виконавчої влади, як елемента процесуальних засад управлінської діяльності.

Результати дослідження

Розвиваючи тематику процедурних аспектів управлінської діяльності, необхідно підкреслити, що юридична процедура, яка породжує правові наслідки, повинна в обов'язковому порядку бути регламентована нормами права.

Управлінська діяльність – особливий вид діяльності, тому що управління – це «діяльність з організації діяльності». 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, а 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 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.

Управлінська діяльність базується на принципах, які становлять керівні ідеї та правила, положення і норми поведінки, якими керується керуюча система. До них відносять принцип системності, комплексності, регламентації, спеціалізації, єдиноначальності, делегування повноважень і інші.

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 в розробці регламентів для ефективної управлінської діяльності організації.

Регламентація, з погляду на дослідження Р. Басараб, це процес розробки норм і правил, що регулюють всю діяльність організації та процес підпорядкування їм в обов'язковому порядку, який виражається через наділення правами і обов'язками учасників (членів) організації [1, 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 обсягом 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 і обумовлена рівнем і новизною її 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 і внутрішню організацію, і порядок діяльності підприємства, державного органу. Одиницею регламентації є організаційна процедура, тобто опис «як» зробити щось конкретне. Регламент в 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 при розробці будь-якого регламенту є документ, в якому є операційний опис регламентованих дій.

Регламентація в управлінні проявляється, як правило, в двох аспектах: статичі та динаміці. Регламентація в статичі визначає: мету 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 тимчасовими параметрами. Регламенти виконання окремих функцій і процедур в управлінні, робота підрозділів і апарату управління дуже динамічні, мінливі. Документів, які регламентують в будь-якій організації досить багато, кожен з-них застосовується в конкретній галузі функціонування [2].

Нині існує два типи регламенту: структурний і процесний. Структурний регламент характерний для державних органів. Цей тип регламенту використовується на практиці давно, як правило, має єдину і ієрархічну структуру. Структурний регламент розглядає діяльність суб'єкта права в 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 сьогодні відсутні нормативно-методичні документи, які закріплюють склад і встановлюють правила оформлення процесних регламентів – організаційних документів при процесному підході до управління. Цей підхід орієнтований, передусім, не на організаційну структуру підприємства, а на бізнес-процеси, які є сукупністю різного роду видів діяльності [3, с. 391].

Регламенти, що описують процеси можуть збігатися зі звичними положеннями про підрозділи, але сьогодні в більшості організацій положення про підрозділи є формальними документами. Регламентация процесів дозволяє їх оновити, модернізувати і перевести з формального стану в робочий.

Регламентация 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 мають загальні риси. Процесний регламент за своєю структурою та змістом спирається на класичний варіант регламенту, але більш повно розглядає специфіку бізнес-процесів організації, що відбуваються.

До правового забезпечення, на думку М. Білея, відносяться: правові засоби реалізації повноважень органів державного управління; рішення та дії із життя заходів щодо захисту соціальних, культурних, освітніх прав громадян; правові процедури [4, с. 58].

Основою формування нормативно-правового процедурного забезпечення управлінської діяльності є адміністративне процесуальне право, роль якого в цих процесах важко переоцінити. Управлінські процедури вимагають високого рівня нормативної регламентації, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі здійсненням конституційних прав та законних інтересів громадян. Крім того, не допустимо 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 свідоцтв, довідок тощо).

Сьогодні не можна сказати, що процедурні правила в 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» [5; 6] та інші.

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 [7-11].

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

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.

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.

Поряд з терміном «адміністративна процедура» теоретики впроваджують термін «адміністративний регламент», який є нормативно-правовим актом, що встановлює адміністративні процедури, але поняття «регламент» у сфері державного адміністрування на відміну від терміна «адміністративні процедури» має легальну дефініцію.

У цьому контексті слід звернути увагу на підходи до проблеми нормативно-правових засад у сфері управлінської діяльності, які викладені у висновках Центру політико-правових реформ «Законодавство про адміністративні процедури» [12].

На думку розробників зазначеного документа причини перманентного «гальмування» розробки проекту Закону «Про адміністративну процедуру» та небажання внести його в Парламент обумовлені проблемами розвитку юридичної науки та освіти в Україні загалом та адміністративного права зокрема. В українській науці адміністративного права (попри окремі досягнення) проблеми загальної адміністративної процедури та перспективи її вдосконалення практично не вивчаються. Навіть саме поняття «адміністративної процедури» в українських наукових та навчальних джерелах зустрічається і досліджується досить рідко. Це – спадок від СРСР (де не було та не могло бути закону, який би регулював відносини між громадянами і органами державного управління). Зазначена «прогалина» в науці адміністративного права призвела до іншої «прогалини» – в юридичній освіті. Тобто, якщо науковці (переважна більшість яких є викладачами в юридичних вишах) не вивчають і не сприймають проблем загальної адміністративної процедури, то ці проблеми не знаходять свого відображення і у відповідних підручниках з адміністративного права, навчальному процесі тощо [12].

Наочною ілюстрацією викладеного може слугувати особлива частина більшості навчальних посібників з адміністративного права. Наприклад, розділи особливої частини включають: управління в сфері антимонопольної діяльності, управління промисловістю, управління транспортним комплексом і дорожнім господарством, управління агропромисловим комплексом та інше. Однак зміст цих розділів присвячений розгляду тільки відповідних структур державних органів і не пов'язаний з регулюванням процесів управління самим міністерством або відомством, їх територіальними органами. Загальні проблеми формування нормативно-правових засад провадження у сфері управлінської діяльності, можна сказати, що всі вони обумовлені порушенням детермінації елементів соціальної системи.

У підрозділі «Надання адміністративних послуг – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування» розділу IV «Пріоритети Стратегії» Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки зазначено: Пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг є прийняття закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їх права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття, на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках, на судове оскарження, є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права.

Закон про адміністративну процедуру визначатиме принципи надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на користувачів, вимоги до якості надання яких затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур. Галузеві закони будуть поступово приведені у відповідність із загальними принципами, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги». Система ліцензування та надання дозволів також буде інтегрована та приведена у відповідність з базовими принципами і правилами проведення адміністративної процедури [13].

Висновки

Узагальнюючи викладене вище, вважаємо, що недостатньо розробити і прийняти або тільки одні регламенти, спрямовані на впорядкування центрального і місцевого рівнів управлінської діяльності, або тільки один закон. Це не вирішить всіх існуючих у цій сфері проблем, а в окремих випадках підвищить рівень не визначеності. Тому саме комплексний підхід повинен бути покладений в основу теоретичних і практичних розробок у цій сфері, що передбачає роботу за двома основними напрямками: прийняття рамкового (базового) нормативно-правового акта, на підставі якого згодом будуть розроблені різними органами виконавчої влади

свої адміністративні регламенти, що впорядковують той чи інший напрям державного адміністрування в Україні. Це призведе до певного структурування правових процедур в позитивній управлінській діяльності та створення якісної й ефективної моделі їх нормативно-правового регулювання. З огляду на це, чинне адміністративне процесуальне законодавство у вказаній сфері потребує правильного та логічно обгрунтованого реформування.

Список використаних джерел

1. Басараб Р. Нормативно-правова регламентація діяльності генерального прокурора України. *Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2014. № 1. С. 6–12.
2. Тупіцин В. М. Регламент місцевої ради як організаційна основа діяльності колегіального органу місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVi_2011_1_31.
3. Ващенко А. Г. Процесний підхід до управління як передумова підвищення конкурентоспроможності промислового підприємства. *Фінансовий простір*. 2015. № 2 (18). С. 390–395.
4. Білей М. Соціальний характер організаційної функції державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 4 (68). С. 55–59.
5. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: указ Президента України 10.06.1997 № 503/97. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.
6. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 35. Ст. 341.
9. Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр»: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 р. № 898. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.
10. 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: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>.
11. Про затвердження Класифікатора звернень громадян постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 858. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF>.
12. Законодавство про адміністративні процедури. Центр політико-правових реформ. 23 березня 2017 року. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872055-2.3.3.-zakonodavstvo-pro-administrativni-protseduri>.
13. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. *Офіційний вісник України*. від 22.07.2016. № 55. Ст. 1919.