

Стефанюк В. С.

## МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ДІЙ

*Дослідження питання методів здійснення управління (управлінських дій) як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні.*

*За допомогою методів управління безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси громадян, юридичних осіб, різних організацій. Методи управління — необхідний елемент здійснення публічного управління у сфері економічного (господарського), соціального та адміністративного будівництва і розвитку.*

*Правильне, науково обґрунтоване застосування методів управління у публічних відносинах є одним із шляхів виховання поваги до всієї системи державної влади, до її владних розпоряджень, дає найбільший ефект діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб.*

Державна влада в Україні, яка виконує публічні завдання, поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. Цим поняттям Конституція України в Ст. 6 позначає виконавчу гілку влади як управління із включенням до нього Кабінету Міністрів України [1].

Таким чином, управління можна визначити як врегульоване законом виконання публічних завдань (управлінські дії) через спеціально створені для цього носії - органи та організації (управлінська організація) [2].

Для належного виконання публічних завдань суб'єкти управління застосовують у своїй діяльності найрізноманітніші методи управління. Саме у зв'язку з цим особливого значення набувають теоретичні та прикладні розробки у цій галузі.

Дослідження питання методів здійснення управління (управлінських дій) як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні.

Метод управління - це правовий засіб, що використовується для досягнення цілей, вирішення завдань і здійснення функцій державної управлінської діяльності. Слід зазначити, що методи управління характеризуються «розмитістю» змісту, меншим ступенем правової регламентації.

Методи управління застосовуються суб'єктами виконавчої влади і державного управління,

тобто суб'єктами адміністративного права. Зміст методів управління можна легко описати словами, але часом дуже важко побачити їх конкретний прояв на практиці. Метод управління дає можливість побачити характер взаємин між суб'єктом і об'єктом управління. Метод управління неодмінно знаходить своє вираження у формі управління. Інакше кажучи, якби не було форми управління, методи управління, тобто способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, втратили б усякий зміст, тому що управлінський вплив залишався б тільки ідеєю, бажанням, але був би позбавлений змісту.

Наприклад, як можна застосувати заходи адміністративного або дисциплінарного стягнення, або дозволити спорудження нового будинку, або надати фінансову допомогу суб'єктові господарювання за допомогою бюджетного фінансування (це все способи впливу на конкретного суб'єкта) без документального оформлення таких управлінських дій, тобто без прийняття відповідного правового акта управління? Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу управління з адміністративним актом як найважливішою формою здійснення управлінських дій.

У системі державного управління методи управління є найважливішим правовим засобом. Методи державного управління мають також інші найменування, наприклад: методи здійснення управлінських дій, методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи. Суть цих понять єдина: методи управлінських дій - це

певні способи або прийоми, що використовуються органами публічного управління та їх посадовими особами у встановлених законами межах при управлінні, управлінських діях, адміністративному впливові стосовно відповідних об'єктів і осіб.

З теоретичної точки зору питання про адміністративно-правові методи доцільно розглядати з двох боків: 1) теоретичне обґрунтування необхідності існування методів управління і їх важливість в управлінському середовищі; 2) формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації [3].

Метод управлінських дій являє собою спосіб досягнення цілей, вирішення завдань, здійснення функцій державного управління (або, у широкому значенні, публічного управління) органами виконавчої влади. За допомогою методів управління безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси громадян, юридичних осіб, різних організацій. Методи управління - необхідний елемент здійснення публічного управління у сфері економічного (господарського), соціального та адміністративного будівництва і розвитку.

Питання про методи управління — це питання про те, яким чином вирішуються управлінські справи, за допомогою яких способів управління досягає намічених цілей. Методи управління - це способи цілеспрямованого впливу одного суб'єкта права на інший (на колектив, групу або одну особу), тобто це особливий зв'язок конкретних індивідуумів та організацій, способи владних взаємин між людьми [4].

Як відзначає російський правознавець В. М. Манохін, метод управління є сполучною ланкою між суб'єктом адміністративного права та іншими учасниками відносин, поєднуючи в собі не тільки волевиявлення, а й характер волевиявлення [5]. Саме в характері волевиявлення, на думку В. М. Манохіна, і міститься сутність методу управління.

Вплив на об'єкти управління, реалізований за допомогою методу управління, може бути різним за своїм характером, призначенням і змістом. Залежно від цього можна говорити і про різні змістовні характеристики самих методів управління.

По-перше, якщо управлінський вплив характеризується реалізацією юридично-владних дій стосовно керованого об'єкта, то мова йде про методи управління, застосування яких зумовлює важливі юридичні наслідки, тобто про адмініст-

ративно-правові методи (наприклад, управління об'єктами державної власності; застосування примусу до посадових і юридичних осіб; адміністративно-правове регулювання економічних відносин за допомогою централізованого регулювання, державного контролю, реєстрації, дозволу, ліцензування).

По-друге, якщо методи управління спрямовані на організацію діяльності органів управління та управлінського персоналу, а також на забезпечення управлінських органів необхідними матеріалами та засобами, то ці методи можуть бути названі організаційними методами управління (наприклад, здійснення органом виконавчої влади комплексних заходів щодо забезпечення проведення атестації державних службовців).

По-третє, якщо в процесі реалізації методу управління здебільшого здійснюється контроль за об'єктом управління у якій-небудь сфері, то такі методи називаються контрольними (наприклад, здійснення Рахунковою палатою України контролю в якій-небудь сфері або якому-небудь органі).

По-четверте, якщо методи управління спрямовані на забезпечення різних процесуальних дій, то вони мають назву процесуальних методів управління (наприклад, порушення дисциплінарного провадження; організація проведення наради або прес-конференції в органі виконавчої влади).

Найважливішими серед зазначених методів є адміністративно-правові, тобто такі, реалізація яких супроводжується здійсненням державних юридичних владних повноважень органів державного управління та їх посадових осіб.

На сьогодні у системі державного управління у сфері економіки оформлюються і набувають необхідного юридичного змісту методи загального регулювання, або методи адміністративно-правового регулювання, що містять могутній і ефективний потенціал управлінського впливу на економічні відносини. Це, наприклад, державний контроль у різних галузях і сферах економіки; надання фінансової бюджетної підтримки деяким галузям промисловості; забезпечення ефективного управління державними підприємствами; антимонопольне регулювання; проведення приватизаційних заходів; видача ліцензій, що дозволяє певним суб'єктам займатися тією чи іншою діяльністю. Ці та інші адміністративно-правові методи мають на меті захист публічних інтересів, посилення ролі держави у здійсненні заходів, спрямованих на захист правового порядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних та

юридичних осіб, підтримку дисципліни у сфері державного управління.

В адміністративно-правовій навчальній літературі традиційно розглядаються два універсальних методи управлінського впливу в системі державного управління: переконання і примус. На практиці ці методи мають безліч різних проявів.

До переконання як методу впливу на людей удаються в процесі вжиття роз'яснювальних, виховних, заохочувальних та інших заходів морально-значення.

Заохочення спрямоване насамперед на свідомість державного службовця, посадової особи. Цей метод містить у собі стимулюючий потенціал, що сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у системі державного управління, так і у взаєминах виконавчої влади з громадянами, юридичними особами, різними суб'єктами правових відносин.

Досягнення цілей і завдань управління може забезпечуватися за допомогою заходів примусового характеру, у цьому випадку об'єкти управління змушені діяти в порядку, встановленому нормативними правовими актами. У випадку, якщо поведінка осіб не відповідає вимогам цих правових актів, держава, її органи і посадові особи мають право застосовувати заходи примусового характеру. Іноді ці заходи бувають превентивними, тобто такими, що забезпечують правовий порядок, громадський порядок, встановлений режим певних дій; у деяких випадках примусові заходи спрямовані на покарання осіб, які скоїли правопорушення (проступок); це можуть бути заходи адміністративного, дисциплінарного, кримінального і матеріального характеру. У деяких випадках заходи примусового характеру спрямовані на припинення неправомірної поведінки осіб, а також відновлення законного порядку в системі різних суспільних відносин.

Методи управління бувають прямими (адміністративними) і регулюючими (економічними). Прямі методи характеризуються односторонністю державно-владного впливу суб'єкта управління на об'єкти (громадян, юридичних осіб, державних і самоврядних службовців). У широкому розумінні адміністративні методи забезпечують єдність виконавчої влади, дисципліну і порядок у взаєминах різних суб'єктів та інститутів державного управління, законність функціонування органів виконавчої влади.

Повноцінне досягнення цілей і завдань державного управління неможливе без використання методів прямого адміністративного впливу на

суб'єкти права. Прямий вплив - це видання наказу, розпорядження, що виходить від вищої посадової особи або від суб'єкта управління, що має відповідні повноваження. При прямому управлінському впливі на керовані суб'єкти не потрібне додаткове узгодження застосовуваних адміністративних заходів. Прямий адміністративний вплив держави та її органів на економічні відносини необхідний також для забезпечення реалізації державою своєї економічної функції. До методів прямого адміністративного впливу належать також встановлення державними органами для різних організацій і підприємств декларування виробництва, ліцензування господарської діяльності, квотування.

Адміністративні методи можна класифікувати:

1) залежно від форми вираження адміністративні методи управління можуть бути правовими (містяться в нормативних правових актах і мають свій правовий зміст) та організаційними (характеризуються здійсненням суб'єктом управління певних організаційно-управлінських дій);

2) на основі адміністративно-правових ознак виділяються нормативні (застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів, що містять загальнообов'язкові правила поведінки) та індивідуальні (застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта) методи управління;

3) за ступенем управлінського впливу на об'єкти управління розрізняють імперативні (містять заборони, прямі адміністративні команди, державно-владні розпорядження, що зобов'язують до необ'їдних дій або відповідної посадової поведінки); уповноважені (дозволяють виконати певні дії або прийняти відповідні акти управління), заохочувально-рекомендаційні (містять заохочення або рекомендації щодо здійснення певних дій, відповідної поведінки) методи управління.

У літературі методи регулюючого (непрямого) управління називаються також економічними методами. Застосування цих методів задоволення економічних або матеріальних інтересів об'єктів управління при досягненні ними належної поведінки. Матеріальне (або економічне) стимулювання є рушійною силою, яка забезпечує дотримання об'єктами управління встановлених правил і положень у своїй діяльності; у такий спосіб досягаються цілі управління в розвитку як адміністративних, так і економічних відносин (наприклад, стимулювання впровадження в економіку корисних нововведень, підтримка деяких

галузей економіки в конкретному регіоні країни, надання податкових пільг).

Методи регулюючого управління мають ряд особливостей, серед яких можна виділити, наприклад, такі: опосередковане досягнення бажаного управлінського результату шляхом впливу на свідомість і свободу керованих осіб; формування управлінської реальності, що забезпечує належну поведінку суб'єктів управління через вплив на їхні інтереси, потреби, бажання; забезпечення правового захисту в рамках адміністративного та судового оскарження дій або рішень, що порушують права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб; видання актів управління на здійснення відповідних дій і приймання управлінських рішень; можливість вибору варіантів поведінки особами, яким адресовано методи управлінських дій; нормативне встановлення механізму стимулювання.

На нашу думку, термін «непрямі методи управління» - не найправильніше в даному випадку визначення. Економічний вплив (або економічний примус) є таким самим прямим способом впливу, як і прямий адміністративний вплив за допомогою наказу або розпорядження. Незважаючи на умовності у формулюванні даного поняття («непрямий вплив»), в основі дотримання правил або вимог завжди лежать обов'язки і відповідні інтереси осіб. Застосування непрямих методів не дає керуючому суб'єктові можливості діяти на власний розсуд; завжди для нього щось передбачається, хоча при цьому йому забезпечується матеріальна зацікавленість (наприклад: проведення розумної й ефективної податкової політики та нововведень у цій сфері; розробка державних програм; розміщення державних замовлень і укладання державних контрактів).

Економічні методи публічного управління, як і адміністративні, мають застосовуватися тільки на підставі нормативних положень. Стимулюючий вплив цих методів управління виявляється у системі публічного управління з високим ступенем очевидності, значущості й ефективності. Серед необхідних елементів так званого непрямого державного регулювання ринкової економіки вчені виділяють: державну інформацію і прогнози; державні програми, контракти і замовлення; регулювання динаміки цін, доходів, зайнятості, професійну підготовку; податкову та амортизаційну політику [6].

Слід мати на увазі, що істотні особливості публічного управління, які накладають свій відбиток, як правило, на всі адміністративно-пра-

вові Інститути, впливають і на адміністративні та економічні методи управлінських дій. Це пояснюється тим, що суб'єкти державного управління наділені державно-владними повноваженнями.

Адміністративні й економічні методи, маючи різне призначення та зміст, на практиці, як правило, взаємозалежні і мають спільні риси: 1) управлінський зміст; 2) суб'єкти застосування; 3) об'єкти управлінського впливу; 4) необхідність досягнення цілей і вирішення завдань управління; 5) форми здійснення управлінського впливу (прийняття адміністративного акта або правового акта управління).

Разом з тим у різних галузях і сферах державного управління переважає використання тих або інших методів управління. Наприклад, у сфері організації і функціонування органів державної безпеки та органів внутрішніх справ переважає застосування адміністративних методів; у сфері освіти, охорони здоров'я поряд з прямим адміністративним впливом велике значення мають економічні методи; у сфері управління промисловістю також велику роль відіграють економічні методи, але не виключаються методи адміністративного регулюючого впливу.

Адміністративні й економічні методи утворюють відповідні системи способів і прийомів управлінського впливу.

До системи способів управлінського впливу входять також як традиційні (наприклад, розпорядження про здійснення необхідних дій, записаних в прийнятому правовому акті управління), так і нові методи, необхідність яких тільки обґрунтовується. Наприклад, у літературі зустрічаються пропозиції ввести в систему методів управління такий метод, як управлінське консультування [7].

У даному випадку мова йде про можливість створення спеціальних консультативних органів (посад) в органах виконавчої влади і надання їм права залучати спеціалістів з різних сфер управління (наприклад, економіки адміністрування, соціології і психології управління) для надання консультування. Очевидно, що в цьому випадку необхідне спеціальне рішення Кабінету Міністрів України, яке встановлювало б процедурні питання управлінського консультування, визначало умови обліку результатів і висновків консультування. Управлінське консультування, як і інші методи управління, насамперед має бути спрямоване на посилення результативності управлінської діяльності, підвищення ефективності управлінської праці.

Адміністративні методи державного управління, які містять регулюючі, дозвільні, розпорядчі, заборонні норми,— необхідний елемент існування і функціонування системи державного управління. Не можна як переоцінювати, так і недооцінювати адміністративні методи здійснення управлінських дій, оскільки вони є необхідною умовою функціонування демократичної адміністративної системи управління. В умовах дії конституційного принципу верховенства права вони повинні застосовуватися суб'єктами публічного управління відповідно до встановлених процедурних правил і для вирішення відповідних управлінських завдань. Ефективність і законність застосовуваних адміністративних методів управління багато в чому залежить від управлінського персоналу, його правової культури, освіти, умов здійснення управлінської діяльності.

У літературі виділяється ще одна група методів державного управління - соціально-психологічні методи управлінського впливу, які повинні створювати в органах виконавчої влади

сприятливий і стійкий морально-психологічний клімат [8].

Не заперечуючи проти важливості цих методів управління, слід відзначити, що вони не мають правового змісту. Соціально-психологічні методи, як і соціологічні методи управління (наприклад, управління соціально-масовими процесами, колективами, органами, групами; підвищення соціальної активності; управління індивідуально-особистою поведінкою) [8], є об'єктом вивчення психології і соціології, державного управління. Однак, з огляду на їх використання в управлінській практиці, важливого значення набуває специфічна підготовка осіб, які застосовують дані методи управління. У цьому розумінні варто визнати доцільним для державних і самоврядних службовців, для посадових осіб, особливо керівного управлінського персоналу органів виконавчої влади, регулярне підвищення кваліфікації не тільки в юридичній сфері, а й у сфері психології, соціології, етики публічного управління.

1. Конституція України.- К.: Право, 1996.- 128 с.
2. Шмідт Георг. Співвідношення та взаємозв'язок управління, адміністративного права та адміністративно-правового захисту // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція: Європейський досвід та пропозиції для України».- К.: Факт, 2003.- С. 525.
3. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (Выступление Л. А. Сергиенко) // Государство и право- 1998.- № 8.- С. 18.
4. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.- М.: Юристъ, 1999.- С. 282-286; БахрахД. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Учеб. пособие.- Екатеринбург, 1999.- С. 86.
5. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшиев З. А. Российское административное право. Учебник.- М.: Юристъ, 1996.- С. 144.
6. Ноздрачев А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений / Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») // Государство и право.- 1999.- № 10.-С. 15.
7. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (Выступление Л. А. Сергиенко) // Государство и право.- 1998.- № 8.- С. 18.
8. Корнев А. П. Административное право России: Учебник. В 3 ч.-М.: МЮИ МВД России, 1996.-Ч. 1.-С. 163, 164.

## V. Stefaniyk

### METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIONS

*The issue of administrating methods (administrative actions) as a legal phenomenon in the administrative theory and practice at the present stage of Ukraine's becoming a democratic and constitutional state is one of the priority directions of realizing the importance of the theory of the administrative law in the light of the administrative reform in Ukraine.*

*State's functions are executed directly through administrating methods that resolve its tasks, ensure right and order, freedoms and legitimate rights of citizens, legal entities and other organisations. Administrating methods are the necessary element for realization of public administration in sphere of economic, social and administrative construction and development.*

*Correct, scientifically proved application of administrating methods in public relations is one of ways to bring up respect to the whole system of the state power, its authorized orders. It gives the greatest effect of activity of executive and local authorities and its officials.*