



## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ, КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ В АСПЕКТЕ ГАРАНТИРОВАНИЯ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Михаил ИСАКОВ,

кандидат юридических наук, президент консультационной юридической фирмы «Глобус», председатель Харьковской городской коллегии адвокатов

### Summary

The article analyzes the characteristics of administrative relations in the modern period, given propositions for their improvement. Particular attention is paid to the provision of administrative services. Proposals are being made to improve the staffing of control in the field of entrepreneurship. Noted that in order to improve organizational support state control activities must also solve the problem of staffing the appropriate regulatory bodies.

**Key words:** management relations, administrative reform, administrative services, regulatory authorities.

### Аннотация

В статье анализируются особенности управленческих отношений в современный период, приведены предложения по их совершенствованию. Особое внимание уделено вопросам предоставления административных услуг. Вносятся предложения по улучшению состояния кадрового обеспечения органов контроля в сфере предпринимательства. Отмечено, что в целях совершенствования организационного обеспечения контрольной деятельности государства необходимо также решить вопрос кадрового обеспечения соответствующих контролирующих органов.

**Ключевые слова:** управленческие отношения, административная реформа, административные услуги, контролирующие органы.

**Постановка проблемы.** В современном демократическом правовом государстве необходимым является усовершенствование механизма организации государственно-управленческой деятельности в соответствии с национальными традициями публичного управления и учетом мирового опыта для получения общественного признания, гуманизации властных отношений. Такое положение вещей требует от стран переходного типа обращения к мировым традициям эффективного управления. Практическое осуществление рациональных управленческих процессов зависит от конкретных социальных условий, в которых они происходят. При этом согласимся с О.Л. Молошной, что, поскольку государственно-управленческая деятельность – это субъективная деятельность людей, она зависит от социального опыта, уровня культуры и сознания людей, зрелости общества, его технических возможностей, оптимальности и масштабности социальных целей и т.д. [1].

Однако ныне действующая национальная система публичного управления в Украине не совсем соответствует стратегическому курсу государства к демократии и европейским стандартам надлежащего управления. Во-первых, в такой системе институты публичного управления подвергаются постоянным

изменениям: 1) актуализация конституционных изменений приведет к кардинальной трансформации властных отношений в государстве; 2) реформирование внутренней организации деятельности через изменения в нормативно-правовом обеспечении деятельности в системе исполнительной власти (например, принятие Закона Украины «О Кабинете Министров Украины», 3) изменения в порядке формирования органов власти (постоянные изменения избирательного законодательства). Во-вторых, взаимодействие институтов публичного управления в настоящее время характеризуется жестким политическим противостоянием, хотя властный механизм государства должен исходить, прежде всего, из интегративного характера принципа разделения государственной власти. К сожалению, сейчас сама система публичного управления, в результате исторически обусловленной изменчивости, выступила ограничивающим фактором широких политических и социальных реформ в украинском обществе. В-третьих, почти не реализованными остаются европейские принципы публичного управления в организации деятельности государственной службы. Таким образом, возникла существенная проблема легитимизации общественного управления в целом, ведь каждый из системных институтов государственного управле-

ния (Институт Президента, Верховная Рада, Кабинет Министров, судебная система) за последние 5 лет подвергся серьезному внешнему воздействию [1]. В этих условиях вопросы совершенствования государственно-управленческих отношений являются актуальным.

**Актуальность темы исследования** связана с тем, что действующая национальная система публичного управления в Украине не совсем соответствует стратегическому курсу государства к демократии и европейским стандартам надлежащего управления.

**Состояние исследования.** Тематике усовершенствования управленческих отношений контролирующих органов в аспекте гарантирования прав субъектов хозяйствования уделяли внимание, в той или иной мере, в своих научных трудах такие ученые: В.Б. Аверьянов, В.В. Голубь, Л.В. Гонюкова, О.Л. Молошна, Ю.Н. Старилев и другие.

**Целью и задачей статьи** является поиск путей усовершенствования управленческих отношений контролирующих органов в аспекте гарантирования прав субъектов хозяйствования. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: изучить современное состояние управленческих отношений контролирующих органов в аспекте гарантирования прав субъектов хозяйствования;



проанализировать пути усовершенствования управленческих отношений контролирующих органов в аспекте гарантирования прав субъектов хозяйствования и раскрыть их особенности.

**Изложение основного материала.** Понятие «социальное управление» служит для отличия совокупности реально существующих управленческих отношений, которые определяют сущность управления как общественного феномена. Государственно-управленческие отношения являются видовым проявлением управленческих отношений в обществе, или, иначе, социально-управленческих отношений, на которые распространяется характеристика общественной природы государственного управления. Поэтому анализ управленческих отношений считается глубоким по степени проникновения в сущность явления и высоким по уровню теоретического обобщения аспектом познания государственного управления [2].

Положение сторон управленческих отношений строится на основе властной субординации, которую понимают как воплощение принципов «власть-подчинение» или «распоряжение-исполнение» в системе «субъект управления – объект управления». Благодаря своему общественному назначению субъект управления находится будто над управляемым объектом. Только в таком смысле можно говорить о так называемом «вертикальном» характере управленческих отношений. Отсюда: положение субъекта и объекта управления «по вертикали» является не одним из возможных, как некоторые считают, вариантов управленческих отношений, а необходимым качеством этих отношений, что позволяет определить их как собственно управленческие.

В юридической литературе высказывалось мнение, согласно которому категория «управленческие отношения» толкуется расширительно. Она охватывает не только отношения, непосредственно отражающие властно-субординационный характер взаимоотношения субъекта и объекта управления, но и смежные с ними общественные отношения, которые не имеют такого характера (в частности, типа «субъект-субъект»). Это и побуждает к выделению так называемых «горизонтальных» (несубординационных)

управленческих отношений и противопоставлению их «вертикальным» [2]. Представляется, что такая позиция является результатом не всегда оправданного переноса известных выводов учения об административных правоотношениях на управленческие отношения вообще. Ведь сама идея разграничения вертикальных и горизонтальных административных правоотношений равнозначна аналогичному подходу к разделению управленческих отношений.

Стоит согласиться с В.Б. Аверьяновой в том, что такой подход не всегда последователен, поскольку невозможно охватить единым родовым понятием явления, различающиеся по своей сути. Любое признание «горизонтальности» управленческих отношений (разумеется, только в плане противопоставления их «вертикальным», властно-субординационным отношениям) приводит к потере последними их качественной определенности [2]. Следовательно, в отличие от характеристики административных правоотношений, относительно отношений управления термин «горизонтальные» не несет научно классифицирующей смысловой нагрузки.

Таким образом, анализ структуры управленческих отношений позволяет утверждать, что, во-первых, сфера общественных управленческих отношений шире сферы данных отношений, урегулированных нормами административного права, т.е. вертикальных административных правоотношений и, во-вторых, сфера управленческих отношений, регулируемых административно-правовыми нормами, – узкая по сравнению со сферой административных правоотношений в целом, поскольку последние включают и горизонтальные административные правоотношения.

Ю.М. Стариков представил максимально детализированный перечень управленческих отношений, составляющих предмет административного права, к которым он относил: управленческие отношения, появляющиеся в рамках организации публичного управления; управленческие отношения, в рамках которых реализуются функции и полномочия органов исполнительной власти, а также отношения, которые возникают между различными уровнями системы органов исполнительной

власти и других органов публичного управления; управленческие отношения, возникающие в сфере управленческих деятельности исполнительных органов местного самоуправления; управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов законодательной, судебной власти и прокуратуры; отношения, возникающие в связи с рассмотрением дел по защите нарушенных органами государственного управления и должностными лицами прав и свобод граждан; управленческие отношения, которые появляются в процессе реализации негосударственными организациями делегированных им государством полномочий в сфере управленческой деятельности [3].

Европейский выбор Украины как направление деятельности всей системы власти, основа правовой реформы, определенный приоритетом государственной политики с 1991 года, закрепил формирования управленческих механизмов, с одновременным интегрированием местной власти к системе управления страной, прежде всего, – в политико-правовом и законодательном контексте. В правовом аспекте это, безусловно, способствовало утверждению конституционной основы украинского государства, обеспечению конституирования механизмов управления административно-территориальными единицами. При этом государственно-служебные отношения предполагают наделение определенного лица исключительным правом действовать от имени государства и в предусмотренных законом случаях принимать меры государственного принуждения.

В общем, государственное управление как социальное явление, его формы, методы, принципы предопределяются всегда и везде потребностями общественного развития, проявляющимися в интересах определенных социальных слоев и групп. Так же государственно-служебные отношения детерминированы социальной средой, общественно-политическим консенсусом и административно-правовым статусом субъектов отношений. Данное явление связано с системой общественных отношений не только непосредственно через реальные управленческие процессы, возникающие по поводу обще-



ственного производства, но и косвенно, через сознание, определенные формы знаний, различные управленческие доктрины, теории и концепции. Кроме того, возникает вопрос формализации государственно-служебных отношений как формата государственно-управленческой деятельности.

Государственно-служебные отношения характеризуются, с одной стороны, тем, что все формы социальных отношений, поскольку в них обязательно участвуют люди или их объединения, а с другой стороны, – это формы организационных отношений, в процессе реализации которых решаются задачи управленческой деятельности. Именно в таком контексте Главгосслужба определила направление политики как создание условий для дальнейшего развития профессиональной государственной службы, повышения социального статуса государственных служащих в соответствии с европейскими стандартами. Приоритетами деятельности выступили разработки законодательства по вопросам государственной службы и подготовка к его внедрению, обеспечение добропорядочности государственной службы; внедрение современных методов управления персоналом в системе государственной службы; формирование новой институциональной способности для профессионального обучения государственных служащих и развития высшего корпуса государственной службы; развитие единой инфраструктуры информатизации системы государственной службы, реформирование системы центральных органов исполнительной власти и усиление их институциональной способности, необходимой для адаптации национального законодательства к законодательству ЕС [4].

Также актуальной задачей деятельности является и формализация управленческих отношений посредством имплементации зарубежного опыта публичного управления, регламентации в виде отдельных законодательных актов и систематизации действующего законодательства во избежание правовых коллизий регулирования таких отношений.

Важным преимуществом «властно-ориентированного» подхода к пониманию сущности государственного управления заключается в том, что

он открывает перспективу решения проблемы соотношения демократии и профессионализма. Распространенным является утверждение, что демократия бессильна, когда речь заходит о ее собственных рамках. Демократия не только влияет на качество принятия решений, но и сама зависит от правил их принятия и внедрения, профессионализма актеров этого процесса. Если кадровый ресурс властно-управленческих институтов формируется только на основании политической целесообразности или торга между политическими или заинтересованными группами влияния относительно назначения на должности своих представителей, то тем самым нарушается право на демократическое профессиональное участие других политических сил и групп в принятии коллективных решений [5, с. 5].

Следует учитывать, что принадлежность к профессии во властно-управленческих отношениях не может сводиться только к наличию депутатского мандата, чиновничьего ранга или соответствующей записи в трудовой книжке. Здесь важно придерживаться общих профессиональных качеств, необходимых для участников властно-управленческих отношений.

Так, они должны иметь навыки и умения, связанные с контактами с различными категориями людей и организаций. Особенно важны в этой связи коммуникативные навыки делового и публичного общения, поддержания положительного имиджа и профессионального авторитета [5, с. 5-6].

Кроме того, государственные управленцы должны иметь специальную подготовку к аналитической и технической работе с государственными документами, законопроектами и подзаконными актами в соответствии с формальными регламентами и неформальными процедурами. Им нужны и организационные навыки управления людьми, в том числе способность работать в команде, четко ставить задачи и добиваться их выполнения.

Профессионализм политика, государственного служащего заключается и в строгом соблюдении соответствующих политических правовых, этических принципов, которые, конечно, ассоциируются с положениями о целесообразности, эффективности, на-

дежности и подотчетности обществу. Понятно, что профессиональные качества актеров властно-управленческих отношений не исчерпываются умением выполнять канцелярскую и коммуникативную работу.

Необходимость осмысления отечественного опыта демократизации властно-управленческих отношений, неудач на пути демократического развития никак не может опровергнуть необходимость демократизации как таковой, и главное – не снимает необходимости в демократическом рефлексии. Есть и вариант утверждения эффективной и умеренной власти и демократического реформирования системы государственного управления, экономики и мобилизация ресурсов для преодоления системного кризиса и поддержания международного статуса Украины. Кажется, именно такой вариант сегодня принят для украинского общества, которое устало от жизненных проблем и обид, криминала, коррупции, властно-управленческого беспорядка; такой сценарий будет способствовать консолидации политической элиты, к нему побуждает и желание международного сообщества видеть Украину прогнозируемой, динамично развивающейся страной, где демократия стала нормой как в отношениях между государством и обществом, так и во властно-управленческих отношениях [5, с. 6].

Как отмечает В.Б. Аверьянов, «именно для концептуального акцента на существование обязанностей органов исполнительной власти перед частными лицами (включая в это понятие физических и юридических лиц) группой специалистов-административистов была введена в перечень функций исполнительной власти такая новация, как предоставление «управленческих» или «административных» услуг» [6, с. 125].

Согласно разработкам украинского Центра политико-правовых реформ «Концепции реформирования публичной администрации в Украине» административная услуга направлена на обеспечение (юридическое оформление) условий для реализации субъективных прав, исполнения обязанностей физического или юридического лица, публичной служебной деятельности административного органа, осуществляется по заявлению этого лица.



Идентифицировать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления как предоставление административных услуг можно по признакам, которыми характеризуются административные услуги:

1) административная услуга предоставляется по обращению физического или юридического лица (далее – частного лица). Контрольная деятельность (проверки, ревизии, инспекции и т.д.) и другая, «вмешательная», деятельность административного органа не может считаться административными услугами;

2) предоставления административных услуг связано с обеспечением условий для реализации субъективных прав и выполнения обязанностей конкретного частного лица. Наиболее типичными образцами административных услуг является разнообразная деятельность по проведению регистрации, выдаче разрешений, лицензий и т.п.;

3) административные услуги предоставляются административными органами, и обязательно через реализацию властных (публичных) полномочий. То есть административными органами являются органы исполнительной власти, исполнительные органы местного самоуправления и другие субъекты, которые во исполнение закона или в порядке делегирования осуществляют функции публичной администрации. Получить конкретное административное услугу можно, как правило, только в одном административном органе;

4) право на получение лицом конкретной административной услуги и соответствующие полномочия административного органа должен определяться законом;

5) результатом административной услуги в процедурном смысле является административный акт – решение или действие административного органа, которым удовлетворяется обращения лица. Такой административный акт имеет конкретного адресата – потребителя государственной услуги – лицо, обратившееся за данной услугой.

В аспекте совершенствования управленческой деятельности по предоставлению административ-

ных услуг, как справедливо отмечает А.В. Клим, необходимо прекратить практику предоставления органами публичной администрации платных услуг хозяйственного характера, что дискредитирует саму идею услуг в глазах общества. Предоставление таких платных услуг приводит к неэффективному использованию публичных ресурсов и к ненадлежащему исполнению публичных задач [7, с. 129-130].

Целью предоставления административных услуг должно стать как удовлетворение публичных интересов государства в процессе осуществления государственного регулирования деятельности субъектов предпринимательства, так и удовлетворение частных интересов юридических и физических лиц, которые реализуют свои права. Но следует обратить внимание на четкое законодательное урегулирование видов деятельности соответствующих органов, являющихся административными услугами, критериев их качества и стоимости, поскольку это может привести к установлению чрезмерного количества обязательных административных услуг с целью получения дополнительных средств соответствующими органами от потенциальных или уже действующих субъектов и объектов предпринимательства, что, безусловно, не улучшит состояние предпринимательства в государстве [7, с. 130]. Стоит также отдать предпочтение именно бесплатным административным услугам или установлению минимальной стоимости таких услуг.

**Выводы.** В целях совершенствования организационного обеспечения контрольной деятельности государства необходимо также решить вопрос кадрового обеспечения соответствующих контролирующих органов. С этой целью необходимо: 1) утвердить классификацию и номенклатуру должностей контролеров, 2) разработать общие стандарты работы специалистов контрольно-надзорных органов, 3) разработать и утвердить должностные инструкции контролеров различных контролирующих органов, установив их функции, обязанности и права, 4) определить специальные требования относительно образования контроллеров.

#### Список использованной литературы:

1. Молошна О.Л. Удосконалення державно-службових відносин в умовах реалізації європейських принципів публічного управління / О.Л. Молошна // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/dnepropetrovska/ua/publication>

2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні / В.Б. Авер'янов // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://books.br.com.ua/16866>.

3. Старилев Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система / Ю.Н. Старилев // Известие вузов. Правоведение. – 2000. – №5. – С. 3-24.

4. Професійна державна служба: що зроблено і що далі: публічна доповідь про основні результати діяльності у 2008 році. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua). – Назва з екрану.

5. Державно-управлінські відносини в Україні: стан і шляхи вдосконалення: наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е.А. Афонін, В.В. Голубь, Л.В. Гонюкова та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова. – К.: НАДУ, 2012. – 48 с.

6. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127.

7. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні / О.В. Клим. Дис. к.ю.н. / 12.00.07. – К., 2009 – 205 с.