

УДК 342.9

Аліна Терешко,*асистент кафедри цивільного та господарського права
Національного університету біоресурсів і
природокористування України*

ФОРМИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена аналізу та з'ясуванню форм та методів управлінської діяльності виходячи з основних завдань і функцій суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг.

Ключові слова: форми та методи управлінської діяльності, суб'єкти публічної адміністрації, об'єкти управління, побутові послуги.

Постановка проблеми. У сучасній українській державі відбуваються політичні, економічні й адміністративні перетворення, спрямовані на позитивні якісні зміни та стабільний розвиток економіки. В умовах сьогодення сфера побутового обслуговування є важливою складовою частиною економіки, де задіяна значна кількість суб'єктів підприємницької діяльності. Проте така діяльність неможлива без адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності, де уповноважені суб'єкти публічної адміністрації міжгалузевої та спеціальної компетенції у разі виконання покладених на них завдань держави використовують різноманітні форми та методи управлінської діяльності.

Дослідженням питання форм та методів управлінської діяльності в науці адміністративного права завжди приділяється увага науковцями. Про це свідчать праці таких вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Ю.А. Ведернікова, Р.А. Каложного, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Ю.І. Крегула, О.П. Світличного, С.Г. Стеценка та ін. Водночас відсутність наукових доробок щодо форм та методів управлінської діяльності у сфері побутових послуг активізує актуальність цієї статті.

Метою статті є розкриття змісту сучасних форм та методів управлінської діяльності у сфері побутових послуг.

Діяльність органів державного управління виявляється у конкретних діях уповноважених посадових осіб, завдяки яким управлінська діяльність набуває певних форм. Такі форми можуть бути як правові, так і неправові, яким притаманні певні особливості, оскільки вони реалізуються у сфері державного управління, що передбачає цілеспрямований керуючий вплив суб'єкта управління на об'єкти управління. Щоб сформулювати теоретико-методологічну осно-

ву дослідження форм та методів управлінської діяльності у сфері побутових послуг, необхідно насамперед розглянути базові розуміння форм та методів управлінської діяльності. Належне практичне вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [1, с. 78].

В адміністративно-правовій науці термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [2, с. 132]. Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова під формами діяльності суб'єктів публічної адміністрації розуміють зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення мети адміністрування – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій адміністрування. Вони виділяють правові та неправові форми діяльності [3, с. 136].

Правовими формами управлінської діяльності, наприклад Управління розвитку підприємництва, торгівлі, побуту та регуляторної політики Кременчуцького виконавчого комітету Полтавської області є: здійснення відповідно до законодавства контролю за належною організацією побутового обслуговування населення; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту

прав споживачів з питань, які відносяться до компетенції управління та в межах повноважень органів місцевого самоврядування; видача погоджень на встановлення режимів роботи об'єктів торгівлі, ресторанного господарства та сфери послуг та їх обліку; виконання повноважень у здійсненні державної регуляторної політики у разі прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування; розгляд заяв та звернень громадян, підприємств, установ та організацій з питань, які належать до компетенції управління; контроль за діяльністю підприємств побутового та торговельно-побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності в межах, визначених у статутах цих підприємств та чинного законодавства [4].

До неправових форм належать: координація міських програм, спрямованих на розвиток підприємницької діяльності, розвиток торговельно-побутової мережі; надання консультативної та організаційної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності з питань, що належать до компетенції управління; внесення в установленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань України; забезпечення зворотної комунікації із замовниками [4].

Однією із правових форм адміністративно-правового регулювання сфери побутових послуг є видання правових актів управління, що приймаються відповідно до Конституції та на виконання законів України. У сфері діяльності суб'єктів публічної адміністрації найпоширенішою правовою формою є видання наказів. Наприклад, наказом Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів затверджено «Порядок оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб Держпродспоживслужби, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності» від 22 травня 2017 р. № 341, згідно з пунктом 6 цього наказу, суб'єктом призначення прийнято рішення про перелік державних інспекторів, строки проведення та доручення, необхідні для проведення забезпечення оцінювання [5].

Шляхом прийняття наказів у сфері побутових послуг суб'єкти управлінської діяльності залежно від об'єкта управління можуть оперативно й ефективно вирішувати найбільш нагальні питання, віднесені до їхніх повноважень у межах, наданих законами та нормативно-правовими актами. Це можуть бути різноманітні накази про порядок здійснення контролю, перевірок, складання про-

токолів про адміністративні правопорушення та інші.

Зазначимо, що в науці адміністративного права, незважаючи на недосягнення єдності думок щодо питань класифікації правових форм управління, до основних правових форм управління відносять такі:

1) видання правових актів (нормативного й індивідуального характеру);

2) укладання адміністративних договорів (угод);

3) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій [6, с. 274].

Отже, будь-яка адміністративно-правова форма являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їхнього правового статусу. У правовій науці, на відміну від науки державного управління, правові форми втілюються у життя через різного характеру дії правомочних представників органів управління – службових осіб [7, с. 4].

Крім адміністративно-правових форм, правова природа діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг розкривається через специфічні методи їх впливу на підпорядковані об'єкти управління.

Під методами державного управління розуміються засоби і способи практичного здійснення органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами владно-організувального впливу на керовані об'єкти відповідно до наданих їм повноважень [8, с. 51]. Проте, на думку А.Т. Комзюка, найвагомішими є методи переконання та примусу [9, с. 19].

Взявши за основу найбільш характерні риси методів державного управління, розглянемо їх на прикладі діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг.

Визначені нормативно-правовими актами уповноважені суб'єкти публічної адміністрації (суб'єкти управління), до яких ми насамперед відносимо Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство аграрної політики та продовольства України та їхні структурні підрозділи в особі їхніх посадових осіб, здійснюють організуючий вплив на керовані об'єкти управління. Кожен із суб'єктів публічної адміністрації може застосовувати методи державного управління тільки в межах визначених нормативно-правовими актами повноважень. Розглянемо це на прикладі одного із суб'єктів публічної адміністрації. Згідно із Положенням про Управління споживчого ринку Департаменту адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради до основних функцій управління відповідно до завдань та повноважень нале-

жать: здійснення контролю за належною організацією обслуговування населення підприємствами торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування, ринками та торговельними майданчиками, спрямованого на задоволення попиту населення міста; ведення загального обліку та бази (реєстру) даних суб'єктів підприємницької діяльності, які займаються наданням побутових послуг населенню; видача відповідно до законодавства документів дозвільного характеру на розміщення об'єктів сфери послуг; прийняття рішень про анулювання або тимчасове призупинення дії дозволу у разі порушення екологічних, санітарних правил, правил побутового обслуговування населення, інших умов законодавства; складання протоколів про адміністративні правопорушення згідно з чинним законодавством тощо [10].

Метод управління також виявляється у взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Наприклад, у межах наданих повноважень посадові особи Держпродспоживслужби, згідно з пунктом 6 «Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів», у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про захист прав споживачів мають право перевіряти додержання суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері послуг, вимог законодавства про захист прав споживачів. Одним із способів реалізації функцій державного управління є надане право посадовим особам Держпродспоживслужби накладати на суб'єктів господарювання сфери послуг стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів (підпункт 3 пункту 6 «Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів») [11].

У науці адміністративного права поширеним є застосування методів як переконання, так і примусу. Метод переконання є одним з основних й охоплює складний процес різноманітних методів і полягає у додержанні встановлених правил, яких мають дотримуватися суб'єкти підприємницької діяльності під час надання побутових послуг. При цьому переконання виступає засобом профілактики правопорушень. У разі, коли методи переконання не мають впливу на об'єкт управління, застосовуються методи примусу. При цьому метод примусу у сфері побутових послуг переважно реалізується через інститут адміністративної відповідальності у визначеному законом порядку.

Як стверджує О.П. Світличний, реалізація функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює

вибір форм та методів роботи органів державного управління. Маючи розгалужену систему державних органів управління, органи управління діють у межах повноважень, які наділені різною компетенцією, функціонують на різних рівнях і можуть здійснювати декілька певних функцій, інші – спеціалізуватися на виконанні лише однієї функції, притаманній саме цьому органу управління [12, с. 140].

Це повною мірою стосується діяльності уповноважених органів у сфері побутових послуг, водночас варто пам'ятати, що на вказану сферу вагомий вплив мають і економічні методи управління.

Економічні методи управління – це система економічних важелів і заходів, за допомогою яких здійснюється вплив на керовані об'єкти з метою досягнення поставленої мети і забезпечення єдності інтересів суспільства, підприємства та окремих працівників [13, с. 66].

Використання економічних методів спонукає більш ефективно проявляти зворотні зв'язки, що позитивним чином позначається на функції контролю. Застосування економічних методів управління дає змогу активізувати персонал у реалізації поставлених завдань, дає змогу зробити процес управління більш адаптивним і гнучким стосовно конкретного трудового колективу. Економічні методи управління відображають соціально-економічну природу компанії і сприяють її розвитку в сучасних ринкових умовах виробництва [14, с. 163].

Із наведеного випливає, що держава з метою впливу на поведінку об'єкта управління з допомогою права використовує як адміністративні, так і економічні методи управління, враховуючи об'єктивність розвитку економічних відносин. Тому слід погодитися з думкою Р.А. Калюжного про недопустимість абсолютизації ролі адміністративних методів управління, водночас ці методи об'єктивно необхідні для управління економікою, але в розумних межах: вони виправдовують себе лише тоді, коли є науково обґрунтованими, базуються на достовірних уявленнях про стан керованих об'єктів. Проте під час розмежування адміністративних і економічних методів нерідко виходять з того, що перші регламентовані правом, а другі базуються безпосередньо на об'єктивних економічних закономірностях суспільного розвитку. Подібна аргументація помилкова – обидва види методів управління потребують правової регламентації, без чого неможливо взагалі здійснювати державне управління [6, с. 297–298].

Висновки

Здійснене дослідження різноманітних форм та методів управлінської діяльності у сфері побутових послуг передбачає, що залежно від адміністративно-правового статусу уповноважені суб'єкти публічної адміністрації, їхні посадові особи в межах наданих повноважень на виконання поставлених завдань за допомогою різноманітних правових і неправових форм державного управління здійснюють різноманітні організаційно-правові заходи, а також інші дії, пов'язані як із виконанням матеріально-технічних операцій, так і щодо провадження інших дій юридичного характеру. Організаційний аспект державного управління у сфері побутових послуг виявляється у різноманітних діях юридичного характеру.

Під методами управлінської діяльності суб'єкта публічної адміністрації у сфері побутових послуг слід розуміти визначені нормами адміністративного права різноманітні засоби та способи впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою врегулювання суспільних відносин у сфері побутових послуг.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління. Досвід та адміністративне право : монографія. Київ : Юстіан. 2007. 288 с.
2. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
3. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
4. Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради та виконавчого комітету. URL: <https://www1.kremen.gov.ua/index.php/branches/department/31>
5. Про затвердження Порядку оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб Держпродспоживслужби, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності : Наказ Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 22.05.2017 р. № 341. URL: <http://www.consumer.gov.ua/Pictures/Files/Editor/document/20341-22.05.2017.pdf>
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
7. Котковський В.Р. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Державне будівництво*. 2016. № 1. С.1–13.
8. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія. Харків : Вид-во НУВС. 2002. 336 с.
10. Положення про Управління споживчого ринку Департаменту адміністративних послуг та споживчого ринку Харківської міської ради. URL: <https://ppr.kharkov.ua/ua/position-about-management-spozywczego-rinku-department-administrativnih-the-hotel-that-spozywczego-rinku-harsco-msica-for-nova-edition>
11. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України № 667 від 02.09. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-p>
12. Світличний О.П. Зміст державної діяльності у сфері управління земельними ресурсами. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 1. С. 138–140.
13. Менеджмент : підручник / Стадник В.В., Йохна М.А. Київ : Академвидав, 2010. 472 с.
14. Уткин Э.А. Управление компанией. Москва : Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ», 1997. 304 с.

Статья посвящена анализу и выяснению форм и методов управленческой деятельности исходя из основных задач и функций субъектов публичной администрации в сфере бытовых услуг.

Ключевые слова: формы и методы управленческой деятельности, субъекты публичной администрации, объекты управления, бытовые услуги.

The article is devoted to the analysis and clarification of the forms and methods of management activity based on the main tasks and functions of the subjects of public administration in the sphere of domestic services.

Key words: forms and methods of administrative activity, subjects of public administration, objects of management, domestic services.