

О.І. Миколенко, В.О. Орлова

**Управлінські процедури  
в діяльності виробничих  
організацій як об'єкт  
адміністративно-правового  
дослідження**

**Монографія**

О.І. Миколенко, В.О. Орлова

УПРАВЛІНСЬКІ ПРОЦЕДУРИ  
В ДІЯЛЬНОСТІ ВИРОБНИЧИХ  
ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
ДОСЛІДЖЕННЯ

Монографія

Одеса  
Фенікс  
2014

УДК 342.922:35.07  
ББК 67.401  
М 594

Рекомендовано Вченою радою Одеської національної академії харчових технологій від 29 травня 2014 року (протокол № 8).

**Автори:**

**Миколенко Олександр Іванович** – завідувач кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І.Мечникова, доктор юридичних наук, професор;

**Орлова Вікторія Олександрівна** – ст. викладач кафедри соціології, філософії та права Одеської національної академії харчових технологій, кандидат юридичних наук.

**Рецензенти:**

**Калайнов Дмитро Петрович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри кримінального та адміністративного права Одеського національного морського університету;

**Мосьондз Сергій Олександрович** – доктор юридичних наук, доцент, проректор з навчальної та наукової роботи Університету сучасних знань;

**Манжула Андрій Анатолійович** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри правознавства Кіровоградського інституту розвитку людини Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

**Миколенко О.І.**

М 594 Управлінські процедури в діяльності виробничих організацій як об'єкт адміністративно-правового дослідження : монографія / О.І. Миколенко, О.В. Орлова. – Одеса : Фенікс, 2014. – 168 с.  
ISBN 978-966-438-843-3

Запропонована монографія рекомендована для аспірантів і викладачів вищих навчальних закладів юридичної спрямованості.

Монографію присвячено аналізу управлінських процедур, які використовуються в діяльності виробничих організацій. У дослідженні подано сучасні погляди науковців на державне управління, управлінські відносини в предметі адміністративного права та управлінські процедури; розкривається місце управлінських процедур у системі юридичних процедур; надається визначення управлінських процедур і характеристика їх ознак. У дослідженні розглянуто теоретико-правові засади управлінських процедур у діяльності виробничих організацій та особливості їх правового регулювання.

УДК 342.922:35.07  
ББК 67.401

ISBN 978-966-438-843-3

© О.І. Миколенко, О.В. Орлова, 2014  
© Оформлення ПП «Фенікс», 2014

## ВСТУП

У зв'язку з формуванням теорії адміністративного процесуального права та подолання «вузьковідомчого підходу до розуміння адміністративного процесу», який визначався за аналогією із судовим процесом, в адміністративно-правовій літературі в різні роки з'явилася значна кількість робіт, які присвячені юридичній природі адміністративного процесу, процесуальним формам реалізації державної виконавчої влади, адміністративним юрисдикційним провадженням, а також процесуальним формам діяльності органів державного управління при вирішенні ними питань, які віднесені до їхньої компетенції. Поряд із роботами, які досліджують адміністративний процес на загальнотеоретичному рівні, останнім часом з'явилися праці, присвячені конкретним моделям адміністративного процесу та видам адміністративних процедур, включаючи процедури надання адміністративних послуг. На фоні розмаїття наукових праць, присвячених адміністративному процесу й адміністративним процедурам, доводиться констатувати, що рівень досліджень управлінських процедур в адміністративному праві залишається низьким, що негативно відображається на ефективності їх використання в управлінській діяльності суб'єктів державного управління, до яких відносяться й адміністрації державних виробничих організацій.

Отже, у зв'язку з тим, що спеціальних робіт, присвячених управлінським процедурам як одному з найважливіших елементів процесу реалізації державного управління в українській адміністративно-правовій літературі практично немає (якщо не рахувати роботи, присвячені процедурам підготовки і прийняття управлінських рішень), дослідження сутності та правової природи управлінських процедур виробничих організацій представляється актуальним для науки адміністративного права, теоретично і практично важливим для вдосконалення правозастосовної діяльності.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці радянських та сучасних вітчизняних і зарубіжних вчених-юристів, які, по-перше, містять загальні

напрацювання в теорії адміністративного права, що стосуються визначення державного управління та управлінських відносин у предметі адміністративного права, зокрема праці Авер'янова В.Б., Андрійко О.Ф., Бахраха Д.М., Битяка Ю.П., Голосніченко І.П., Калаянова Д.П., Калюжного Р.А., Коваленка В.В., Козлова Ю.М., Коломоєць Т.О., Колпакова В.К., Манжули А.А., Нижник Н.Р., Старилова Ю.М., Стеценка С.Г. та інш.; по-друге, досліджували і продовжують досліджувати «процес» і «процедуру» як явища правової дійсності, зокрема праці Джафарової М.В., Додіна Є.В., Застрожної О.К., Калініна Р.С., Кікінчук В.Ю., Комзюка А.Т., Кузьменко О.В., Кулинич С.А., Масленнікова М.Я., Миколенка О.І., Перепелюка В.Г., Протасова В.М., Саліщевої Н.Г., Тищенка М.М. та ін.; по-третє, безпосередньо присвячені управлінським процедурам та адміністративно-правовому регулюванню внутрішньо-організаційних відносин державних та недержавних організацій, зокрема праці Агаманчука Г.В., Афанасьєва В.Г., Васильєва А.С., Голоядової Т.О., Лазарева Б.М., Охотнікової О.М., Рапопорта В.С. та ін.

У результаті проведеного в монографії дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, зокрема:

– визначено чинники, які негативно впливають на рівень дослідження управлінських процедур в адміністративно-правовій науці, до яких відносяться такі: а) адміністративна наука радянського періоду не досліджувала «управлінські процедури» як самостійне правове явище; б) теорія державного управління довгий час розвивалася в межах науки адміністративного права, що заважало адміністративістам остаточно визначитися з поняттями «державне управління», «управлінські відносини» та «управлінські процедури»; в) невизначеність місця управлінських відносин у структурі предмета адміністративного права, що заважало визначенню змісту управлінських процедур; г) нехтування категоріальним апаратом, яке призвело до ототожнення «управлінських процедур» і «адміністративних процедур»;

– здійснено періодизацію розвитку наукової думки щодо управлінських процедур в адміністративному праві України, у зв'язку з чим виділено три етапи: 1) радянський період до 1988 року, коли термін «управлінські процедури» не входив до катего-

ріального апарату адміністративного права і не використовувався ні в науковій літературі, ні в чинному законодавстві; 2) період з 1988 по 2000 рік, коли відбувалось переосмислення базових положень адміністративного права, а тому цей період можна вважати лише підготовчим етапом для ґрунтовних досліджень управлінських процедур у вітчизняній науці; 3) період з 2000 року і дотепер, який характеризується тим, що з'явилися праці, в яких науковці намагаються визначитись зі змістом управлінських процедур, долею їх правової регламентації і співвідношенням з адміністративними процедурами;

– сформульовано визначення управлінських процедур як різновиду упорядкованої поведінки суб'єктів управління в процесі їх взаємодії з підпорядкованими їм об'єктами;

– надаються пропозиції щодо запровадження спеціальних управлінських процедур, які спрямовані на забезпечення суворої впорядкованості внутрішньо-організаційних зв'язків та відносин шляхом розробки і використання функціональних матриць розподілу повноважень і відповідальності між службовим персоналом відповідних ланок управління, схем інформаційного забезпечення та документообігу, організаційно-методичних стандартів і регламентів роботи управлінського персоналу та ін.;

– надаються пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання шляхом закріплення на рівні Кабінету Міністрів України Типових правил підготовки, прийняття та організації виконання управлінських рішень в оперативному управлінні виробництвом;

– набули подальшого розвитку наукові положення щодо предмету адміністративного права та стосовно місця управлінських відносин у предметі адміністративного права, що дозволило визначити ту сферу суспільних відносин, в якій безпосередньо реалізуються управлінські процедури, а саме внутрішньо-організаційні відносини, які характеризують: а) побудову зв'язків між різними рівнями системи органів публічної адміністрації з питань реалізації державно-владних повноважень (наприклад, між Кабінетом Міністрів України та головами місцевих державних адміністрацій, між центральними органами державної виконавчої влади та орга-

нами місцевого самоврядування); б) внутрішньо-організаційну діяльність апаратів усіх державних органів та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій; в) порядок проходження публічної служби;

– набули подальшого розвитку підходи щодо визначення управлінських процедур та визначення їх ознак, що дозволило конкретизувати предмет наукового дослідження, визначившись із видами управлінських процедур, які використовуються в діяльності виробничих організацій;

– набули подальшого розвитку наукові положення щодо елементів процедури конструювання апарату управління виробничої організації, що дозволило розкрити особливості механізму побудови апарату управління виробничої організації та виявити основні вимоги, яких слід при цьому дотримуватись;

– набули подальшого розвитку рекомендації щодо планування оперативного управління виробництвом, що дозволило запропонувати науково обґрунтовані процедури організації планової діяльності;

– набули подальшого розвитку наукові положення щодо елементів процедури інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень адміністрацією виробничої організації, що дозволило розкрити механізми інформаційного забезпечення управлінської діяльності у виробничих організаціях;

– надаються пропозиції щодо процесу прийняття управлінських рішень адміністрацією виробничої організації, що дало можливість виявити особливості та прогалини правового регулювання процедури прийняття управлінських рішень стосовно здійснюваної виробничою організацією господарської діяльності.

## Зміст

ВСТУП .....	3
Розділ 1. ЮРИДИЧНА ПРИРОДА УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР	
1.1. Історіографія досліджень управлінських процедур у вітчизняній адміністративно-правовій науці .....	7
1.2. Управлінські процедури в системі юридичних процедур.....	26
Розділ 2. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ ВИРОБНИЧИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	
2.1. Поняття виробничої організації.....	55
2.2. Поняття та класифікація управлінських процедур, які застосовуються в діяльності виробничих організацій .....	68
Розділ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕДУР АДМІНІСТРАЦІЇ ВИРОБНИЧОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ	
3.1. Управлінські процедури конструювання апарату управління виробничої організації .....	77
3.2. Процедури планування в оперативному управлінні виробництвом.....	107
3.3. Процедури інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень адміністрацією виробничої організації .....	117
3.4. Процедури прийняття управлінських рішень стосовно здійснюваної виробничою організацією господарської діяльності .....	129
ВИСНОВКИ.....	146
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	151