

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

Борсук Н. Я.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

АДМІНІСТРАТИВНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ADMINISTRATIVE AND SOCIALLY-PSYCHOLOGICAL METHODS OF MANAGEMENT BY OBJECTS BY COMMUNAL PROPERTY

У статті розглядаються окремі питання методології управління комунальною власністю. Особлива увага приділяється адміністративним і соціально-психологічним методам. Акцентується на соціальній складовій всього управлінського процесу. Визначено, що ці групи методів є невідмінними складовими частинами управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності. Зроблено висновок про наявність суто людського фактору в процесі управління, що загалом відповідає конституційним засадам правової держави.

Ключові слова: управління, комунальна власність, метод, адміністративні методи, соціально-психологічні методи.

В статье рассматриваются отдельные вопросы методологии управления коммунальной собственностью. Особое внимание уделяется административным и социально-психологическим методам. Акцентируется на социальной составляющей всего управленческого процесса. Определено, что эти группы методов являются непременными составляющими управления объектами коммунальной собственности, наличие чего свидетельствует о разноплановости и системности властно-распорядительной деятельности. Сделан вывод о том, что наличии чисто человеческого фактора в процессе управления в целом соответствует принципам правового государства.

Ключевые слова: управление, коммунальная собственность, метод, административные методы, социально-психологические методы.

The separate questions of methodology of communal property management are examined in the article. The special attention is spared to the administrative and socialpsychological methods. Accented on the social constituent of all management process. These groups of methods are the necessary constituents of management of communal property objects, presence what testifies the system of imperiously-prescriptive activity. Drawn conclusion about a presence especially human factor in the process of management that answers constitutional principles of the legal state on the whole.

Key words: management, communal property, method, administrative methods, socialpsychological.

Задля забезпечення належного функціонування органів місцевого самоврядування законодавство України закріплює за територіальними громадами право комунальної власності, тобто володіння, користування та розпорядження комунальними майном, іншими об'єктами комунальної власності. Управління комунальною власністю – постійний, динамічний процес, який вимагає відповідного правового регулювання та методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень. У сучасній юридичній науці дослідженням питання методів державного управління займалися В.Б. Авер'янов, Л.А. Бурганова, Г.В. Осовська, Д.М. Павлов, І.Д. Фіалковська та інші вчені. Однак спеціального дослідження адміністративних і соціально-психологічних методів управління об'єктами комунальної власності не проводилося, що також підтверджує актуальність теми даного дослідження.

Мета статті полягає в дослідженні адміністративних і соціально-психологічних методів управління комунальною власністю, визначенні існуючих недоліків механізму їх реалізації, а також викладенні шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Важливою групою методів управління об'єктами комунальної власності є *адміністративні методи*. Науковець Т.С. Тулінова вказує, що «...в процесі здійснення органами державної влади й місцевого самоврядування своїх функцій неминуче відбувається взаємодія між даними управлінськими структурами. Для підвищення ефективності управлінської діяльності необхідно визначити основні параметри такої взаємодії» [1, с. 192]. Слід погодитися із цим твердженням, але доповнити його тезою про те, що подібна взаємодія відбувається і між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, що відповідає специфіці сфери державного управління. Саме для упорядкування як на державному, так і на місцевому рівнях такої взаємодії і використовуються адміністративні методи управління. У теорії адміністративного права метод управління розглядається як «...засіб здійснення владно-розпорядчого впливу керуючого суб'єкта на керовані ним об'єкти» [2, с. 84]. Принципове уточнення наведеного визначення у своїй роботі надає Д.М. Павлов, зазначаючи, що такий вплив здійснюється на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі»

[3, с. 60]. Таким чином, адміністративні методи управління об'єктами комунальної власності – це способи владно-розпорядчого впливу на посадових осіб та структурні підрозділи органу місцевого самоврядування, у віданні яких знаходяться об'єкти комунальної власності, що здійснюються в рамках компетенції керуючого суб'єкта з використанням встановлених форм впливу.

Вважається, що адміністративні методи управління виникли раніше за інші методи. Інколи їх називають методами владної мотивації. Вони зводяться до відкритого примусу людей до здійснення чи заняття певною діяльністю або ж до створення можливостей для такого примусу. На практиці ці методи реалізуються у вигляді конкретних безваріантних завдань, що припускають мінімальну самостійність виконавця, а відповідальність покладається на керівника, який видає розпорядження [4, с.13].

До переліку основних адміністративних методів управління віднесено: переконання, заохочення, адміністративний примус [3, с. 61]. Деякі автори до адміністративних методів впливу відносять розпорядження, заборону та дозвіл [5, с. 283], однак із цього приводу Д.В. Цвірюк констатує, що такі методи лише відображають характер впливу на суб'єктів управління (імперативний або диспозитивний), тобто способи вираження та нормативно-правового закріплення адміністративних приписів [6, с.187]. Слід підтримати думку вченого, оскільки в рамках дослідження цікавим вбачається не форма закріплення приписів владно-розпорядчого характеру, а їх зміст. Отже, пропонуємо дослідити вказані методи управління об'єктами комунальної власності, з урахуванням специфіки сфери місцевого самоврядування.

1. Переконання. Основою реалізації методу переконання є законодавчі акти, які створюють підґрунтя для формування системи локальних нормативно-правових актів щодо правомірного регулювання комунальної власності. Так, Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. встановлює основні засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або в спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також об'єктів права комунальної власності – державну власність, безоплатно або шляхом обміну [7]. Вказаний Закон деталізує процедуру передачі майна з державної в комунальну власність або навпаки, тим самим встановлюючи відповідні принципи та правила такої діяльності та роз'яснюючи уповноваженим посадовим особам алгоритм таких дій. Тобто мова йде про роз'яснювальну та інтерпретаційну форми методу переконання, які не тільки встановлюють відповідні межі поведінки суб'єкта управління, а й окреслюють вектор локальної нормотворчості органу місцевого самоврядування. Наприклад, на підставі зазначеного Закону Харківська міська рада прийняла рішення «Про комунальну власність міста Харкова» від 29 квітня 2009 р. № 101/09 [8], в якому міститься перелік майна, стосовно якого надана згода на прийняття до комунальної власності міста.

Із метою поліпшення управління об'єктами комунальної власності пропонуємо запровадити практику проведення освітніх тренінгів для посадових осіб управління комунальною власністю місцевих рад, а також для керівників комунальних підприємств, які мають проводитись щорічно. Метою таких тренінгів має бути:

1) доведення до вказаних осіб новацій у законодавстві України щодо оціночної діяльності, порядку проведення аукціонів із продажу об'єктів комунальної власності, укладання договорів оренди та суборенди об'єктів комунальної власності, залучення та реалізація інвестицій у сферу комунальної власності;

2) удосконалення механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади щодо обміну інформацією про об'єкти комунальної власності, формування планів та стратегій розвитку комунального майна відповідної територіальної громади, налагодження електронного документообігу;

3) ознайомлення уповноважених посадових осіб із практикою розгляду справ щодо неправомірного використання об'єктів комунальної власності адміністративними судами та судами загальної юрисдикції. Зазначену роботу мають проводити посадові особи юридичних відділів органів влади та підприємств.

2. Заохочення. Реалізуючи свої повноваження, посадові особи, які представляють територіальну громаду, фактично виконують свої конституційні обов'язки, можливість використання методу заохочення вбачається дещо обмеженою через те, що виконання зазначених обов'язків має формалізоване вираження та не передбачає диспозитивного підходу з боку посадових осіб. На сьогодні таке заохочення відбувається лише за допомогою надання відповідних рангів державного службовця. Іншими словами, посадова особа, яка здійснює в рамках своєї компетенції управління об'єктами комунальної власності, може в якості заохочення отримати відповідний ранг державного службовця. Право на це регламентовано в Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306. Зокрема, в документі закріплено право місцевих органів виконавчої влади подавати пропозиції щодо присвоєння рангів, які відповідають категоріям державних службовців.

Натомість надання відповідного рангу – це здебільшого індивідуальна відзнака посадової особи, яка пов'язана, передусім, зі строком державної служби. Тому виникає логічне питання: як використати метод заохочення відносно територіальної громади, у володінні якої і знаходиться комунальна власність.

Переконані, що реалізація зазначеної вище пропозиції створить умови для стимулювання регіонального розвитку та сприятиме мотивації посадових осіб органів місцевої влади та керівників об'єктів комунальної власності. Таким чином, заохочення як метод управління комунальною власністю може стати достатньо дієвим засобом формування в

керуючого та керованого суб'єктів переконань щодо необхідності та навіть доцільності сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, яке об'єктивно буде оцінено державою.

3. Адміністративний примус. Говорячи про адміністративний примус, підкреслимо, що він реалізується за допомогою інституту адміністративної відповідальності, яка й відображає негативну реакцію держави на порушення встановленого порядку управління об'єктами комунальної власності. На підтвердження цієї думки слід навести тезу І.Й. Службського, який під адміністративною відповідальністю пропонує розуміти примус, що застосовується на підставі специфічних ознак, за відсутності яких він не може перетворитися у відповідальність [9, с.12]. Виходячи із цього, зазначимо, що адміністративний примус є методом управління об'єктами комунальної власності, сутність якого полягає у кваліфікації адміністративного правопорушення та встановленні відповідного стягнення за його вчинення. Отже, якщо перші два адміністративні методи спрямовані на створення умов розвитку інституту комунальної власності, то останній метод служить своєрідним відображенням імперативної політики країни у сфері державного управління.

У контексті вищенаведеного пропонуємо звернути увагу на КУпАП, який є одним з основних нормативно-правових актів у сфері реалізації адміністративного примусу. Так, ст. 96 Глави 8 Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [10] регламентує питання встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері будівництва, зокрема в статті зазначається, що протиправними вважаються такі дії, як порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд. Також слід звернути увагу на ст. 150 Глави 11 КУпАП, якою регламентовано встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил користування жилими приміщеннями, санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій, порушення правил експлуатації жилих будинків, жилих приміщень та інженерного обладнання, безгосподарне їх утримання, а також самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень, використання їх не за призначенням, псування жилих будинків, жилих приміщень, їх обладнання та об'єктів благоустрою. Аналіз приписів даних статей вказує на одну доволі принципову особливість, а саме: в КУпАП майже не відбувається розмежування понять державної та комунальної власності, тобто адміністративно-правовому захисту ці категорії підлягають на загальних засадах, що, на нашу думку, є неправильним.

Адміністративний примус можна охарактеризувати як один з основних та дієвих методів управління об'єктами комунальної власності, який скеровано на забезпечення законності в даній сфері шляхом регла-

ментації системи правопорушень та санкціонування відповідних стягнень за їх вчинення.

Соціально-психологічні методи. Якщо управління комунальною власністю розглядати як певну діяльність, то слід враховувати той факт, що діяльність кимось чи від імені когось здійснюється. Тобто в цій діяльності задіяні люди різних інтелектуальних професій. У зв'язку із цим існує необхідність регулювання, скеровування соціальних процесів на рівні суспільства і держави; колективу (організації); робочої групи; індивіда (особистості). З огляду на це метою соціально-психологічних методів є: формування сприятливого морально-психологічного клімату в трудовому колективі; виявлення та розвиток індивідуальних здібностей кожного для забезпечення максимальної самореалізації особи у виробничому процесі [4, с. 14–15].

У контексті теми дослідження пропонуємо звернути увагу на соціально-психологічні методи, які також використовуються в управлінні об'єктами комунальної власності. Методи соціального управління спрямовані на гармонізацію соціальних відносин у колективі шляхом задоволення соціальних потреб працівників: розвитку особистості, соціального захисту тощо. Суть управління людськими ресурсами полягає в ставленні до людей як до конкурентної вартості, яку необхідно спрямовувати, мотивувати, розміщати й розвивати разом з іншими ресурсами з метою досягнення стратегічної мети [11, с. 464]. Беручи до уваги вищенаведене, зазначимо, що соціально-психологічні методи управління об'єктами комунальної власності – це система прийомів, спрямованих на оптимізацію людських ресурсів, задіяних у сфері комунальної власності для досягнення стратегічної мети (створення умов для розвитку комунальної власності територіальної одиниці та забезпечення її інвестиційної привабливості).

Таким чином, наявною є проблема розподілу повноважень, у тому числі і щодо управління комунальною власністю, яка обумовлює і певну соціальну несправедливість. Так, обрані представники місцевої влади майже не впливають на прийняття рішень відносно передачі об'єктів комунальної власності, їх розвитку та модернізації. У свою чергу, представники територіальної громади взагалі обмежені у вирішенні питань, які безпосередньо віднесені до компетенції місцевого самоврядування. Із урахуванням цього необхідно звернути увагу на такий соціально-психологічний метод управління, як соціальне регулювання, засобами якого є «..колективні договори, угоди, контракти, взаємні зобов'язання, правила внутрішнього розпорядку, статuti (в частині, що регулює поведінку службових осіб), правила етикету, ритуали» [11, с. 464]. Отже, головною метою соціального регулювання як методу управління об'єктами комунальної власності є створення умов для реальної участі представників територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а також запровадження механізмів взаємної відповідальності місцевої влади та територіальної громади,

що особливо актуально в умовах розбудови демократичної європейської держави.

Прикладом використання методу соціального регулювання в управлінні об'єктами комунальної власності є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [12], у ст. 14 якого до повноважень даних органів віднесено: сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, місцевих рад та їх виконавчих органів, внесення пропозицій до місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Отже, розглянутий нормативно-правовий акт регламентує механізми реального впливу представників територіальної громади на місцеву владу, що відповідає принципам соціальної справедливості. Органи самоорганізації населення викону-

ють роль своєрідного стороннього спостерігача, що не тільки дисциплінує місцеву владу, встановлюючи певні правові перепони порушенню законодавства, а й забезпечує мотивацію населення цієї територіальної громади до участі в громадських справах.

Висновки. Адміністративні та соціально-психологічні методи є важливими в процесі управління об'єктами комунальною власністю і такими, що застосовуються в постійній взаємодії. Це підтверджується тим, що управління власністю саме по собі є видом соціального управління. Ці групи методів є неодмінними складовими методології управління об'єктами комунальної власності, наявність чого свідчить про різноплановість та системність владно-розпорядчої діяльності. Причому в даному випадку відбувається акцент на суто людському факторі, що, у свою чергу, відповідає конституційним засадам правової держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тулінова Т.С. Децентралізація державного управління як фактор підвищення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування / Т.С. Тулінова // Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених : тези доповідей всеукр. наук.-практ. конф. (Донецьк 25 лютого 2011 р.). – Донецьк. : ООО Цифровая типография, 2011. – С. 192–194.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 621 с.
3. Павлов Д.М. Адміністративне право. Загальна частина : конспект лекцій / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2002. – 136 с.
4. Бедный С.Н. Правовые основы управления недвижимостью / С.Н. Бедный. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – 272 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Вид-во «Вежа», 2000. – 558 с.
6. Цвірюк Д.В. Адміністративно-правовий захист персональних даних в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.В. Цвірюк. – Х. : ХНУВС, 2014. – 245 с.
7. Про передачу об'єктів державної та комунальної власності : Закон України від 3 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
8. Про комунальну власність міста Харкова : Рішення Харківської міської ради від 29 квітня 2009 р. № 101/09. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bal.znaimo.com.ua/docs/5390/index-1291212-1.html>.
9. Слубський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.Й. Слубський. – К., 2008. – 22 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 2004. – № 51. – Ст. 1122.
11. Осовська Г.В. Основи менеджменту: навч. посіб. / Г.В. Осовська, О.А. Осовський. – К. : Кондор, 2006. – 644 с.
12. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.