

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 34.07

ФУНКЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ У ПРОЦЕСІ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE FUNCTIONS PERFORMED IN THE DISTRIBUTION OF POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS

Потіп М.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету*

Стаття присвячена висвітленню однієї із актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права щодо питання здійснення функцій у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: функції, розмежування, компетенція, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Статья посвящена освещению одной из актуальных теоретико-методологических проблем административного права по вопросу осуществления функций в процессе разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: функции, разграничение, компетенция, исполнительная власть, местное самоуправление.

The article is devoted to coverage of one of the current theoretical and methodological problems of administrative law on the question of the functions in the distribution of powers of public authorities and local governments.

Key words: function, differentiation, competence, executive power, local self-government.

Вступ. Процес проведення муніципальної реформи протягом ХХ–ХХІ століття в Україні виявив системні проблеми в управлінні органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, однією із яких виступає відсутність послідовного та доцільного розмежування компетенції як по вертикалі, так і по горизонталі (на місцевому рівні). Від ключових факторів, що визначають ефективність реалізації компетенції, залежить, наскільки коректно і несуперечливо компетенція розділена між органами. Це передбачає відсутність дублювання функцій і повноважень всередині органів державної виконавчої влади, а також між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Практика розмежування повноважень та предметів відання, що існує в Україні у різних сферах управлінського впливу – організаційній, фінансовій, соціальній та інших – свідчить про те, що у повній мірі упорядкованості розмежування компетенції досягти не вдалося. Мають місце випадки невиправданої централізації, дублювання, безпідставного делегування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Таке правове явище, як функції, що здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, завжди перебувало у полі зору науковців-правників. Зокрема, активно досліджували це пи-

тання В. Авер'янов, І.П. Тарасова, А.М. Колодій, А.І. Денисов, С.С. Алексєєв, Г.А. Борисов, Л.М. Горбунова, Ш.Л. Монтеск'є, Г.В. Атаманчука, Н.Р. Нижник та ін. Проте проблематика функцій розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування досі залишалася поза увагою правників.

Постановка проблеми. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади – це правове явище, що має триєдину сутність, тобто виступає у якості юридично закріпленого процесу або механізму, за допомогою якого відбувається розподіл повноважень, предметів відання, цілей та завдань органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; як юридична гарантія чіткої та ефективної реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; як принцип, основоположна засада, яка сприяє попередженню колізій у ході реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та сприяє реалізації функцій виконавчої влади.

Мета дослідження. На підставі визначеної сутності ми маємо визначитися з функціями, які здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, та розкрити їхню сутність.

Результати дослідження. Встановлюючи критерії розподілу владних повноважень, процес роз-

межування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування має тісний зв'язок з управлінською діяльністю, оскільки скеровує владно-організаційний вплив суб'єкта управління на певний об'єкт (визначає завдання, повноваження, предмети відання, у межах яких здійснюється вплив). У зв'язку з цим розмежуванню компетенції притаманні й функції управління, які виступають для цього процесу загальними, виражаючи його зв'язок із управлінням як більш широкою за змістом категорією адміністративного права. Дані функції визначають об'єктивно необхідні взаємозв'язки між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування як учасниками управління на засадах розмежування компетенції.

Відповідно до визначеного серед загальних функцій розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування варто розрізняти такі функції:

- прогнозування – реалізація управлінської діяльності потребує від осіб, що встановлюють розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення мети, змісту компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та моделювання можливих наслідків при необхідності їх узгодженої і цілеспрямованої взаємодії з метою точного і своєчасного виконання прийнятих Президентом України або Кабінетом Міністрів України рішень;

- планування – виступаючи елементом процесу управління, процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування вимагає від суб'єктів розмежування компетенції визначення меж повноважень та предметів відання з урахуванням достатності ресурсів, термінів реалізації поставлених перед органами завдань, визначення очікуваних результатів та критеріїв ефективності прийнятих рішень у кожній конкретній сфері діяльності. Таким чином, виконуючи функцію планування, процес розмежування компетенції формує місії та цілі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення їх ефективної роботи. При цьому варто враховувати особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що базується на суворих процедурах та розпорядженнях, а також велику кількість адміністративних одиниць, що беруть участь у процесі прийняття рішень [5]. У зв'язку з цим формування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування проходить через велику кількість конфліктних ситуацій, які виникають під час ухвалення компетенційних нормативних актів;

- організації – ця функція являє собою набір процедур, починаючи із законодавчого оформлення процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування і завершуючи конкретними діями щодо втілення в життя процесу розмежування компетенції. Метою організації процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування виступає процес створення такої

структури означених органів, яка б надавала можливість їм ефективно працювати разом для досягнення поставлених цілей. Реалізація даної функції відбувається за двома напрямками: розподіл усього обсягу роботи між конкретними підрозділами та організація взаємозв'язку між ними. В основу другого напрямку може бути покладене таке поняття, як делегування повноважень або розподіл повноважень при вирішенні конкретної задачі на підставі адміністративного договору. Особливу увагу в даній функції привертає саме законодавче оформлення процесу розмежування компетенції, яке на сьогоднішній день потребує удосконалення через вироблення єдиної системи критеріїв розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- координації – у ході розмежування компетенції відбувається узгодження дій (через формування мети, завдань, повноважень, предметів відання) численних виконавців планів відповідно до мети діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Окрім цього, при розмежуванні компетенції варто враховувати і регулювання та маневрування матеріальними та фінансовими ресурсами, що також характеризує функцію координації;

- контролю – є обов'язковою функцією, що запроваджується у ході управлінського процесу [1]. Формування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування дає можливість забезпечення даної функції шляхом закріплення за окремими суб'єктами повноважень, що дозволяють виявити проблеми і відповідно скорегувати діяльність означених органів. За своєю сутністю правильне визначення суб'єктів контролю при розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє збереженню власності, правильному витрачання ресурсів, дотриманню планової, фінансової, виконавчої та трудової дисципліни.

Окрім загальних функцій, розмежування компетенції виконує ще й спеціальні функції, які пов'язані безпосередньо з особливостями процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зокрема, виходячи з аналізу природи механізму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування варто визначити такі функції:

- організаційна – означена функція перегукується із загальною функцією організації, базується на ній. Розмежування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування покликане до створення узгодженої, вивіреної структури окреслених органів, що базується на нормативно обґрунтованій взаємодії, яка заснована на розподілі обсягу робіт у сферах впливу та за допомогою механізму делегування повноважень. Таким чином, організаційна функція розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямована на підвищення якості управління в тій чи іншій сфері реалізації функцій держави, зменшення витрат на організацію та здійснення управлінської

діяльності, забезпечення координації діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають сумісні предмети відання [3];

– уточнююча функція базується на меті процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Виступаючи елементом державного управління, розмежування компетенції сприяє вирішенню одного із ключових завдань держави – створення ефективної державної служби і структури державного управління. При цьому уряд держави повинен бути компетентним, компактним і зосередженим на вирішенні найбільш важливих державних функцій. Кожне міністерство та відомство повинно бути звільненим від невласливих йому функцій, передаючи їх від центру до регіонів і являти собою чітко налагоджену, законодавчо закріплену систему з конкретизованими завданнями. Таким чином, розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснює конкретизацію меж складових елементів компетенції (цілей, завдань, повноважень та предметів відання) за допомогою правового регулювання для кожного із суб'єктів управління, між якими виникає взаємодія при виконанні функцій держави у тій чи іншій сфері;

– антиколізійна функція реалізується при взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, коли відсутнє чітке нормативне розмежування повноважень, предметів відання, цілей та завдань. У даному випадку може відбуватися

або вихід органу за межі компетенції, або присвоєння ним повноважень інших органів, чи невиконання у повному обсязі закріплених за ним повноважень [6]. Це породжує колізії та спори. У даному випадку механізм розмежування компетенції покликаний усунути, а краще з самого початку процесу нормативного закріплення компетенції – попередити виникнення колізій і спорів щодо змісту компетенції того чи іншого органу державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– результативна функція розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язана із впливом даного процесу на якість роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Чітке нормативне закріплення повноважень, предметів відання, цілей та завдань зазначених органів у кожній сфері впливу, особливо при наявності сумісних предметів відання, сприятиме зменшенню витрачених фінансових, часових та людських ресурсів. А наявність відповідальності до чітко визначеного виконавця сприятиме підвищенню якості виконуваної роботи і, як результат, – високий рівень реалізації державних функцій, забезпечення прав і свобод людини.

Таким чином, ми розкрили функції, які здійснюються у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ми не претендуємо на повноту їх висвітлення, оскільки сам процес розмежування постійно вдосконалюється.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1 : Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие / Г.В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО Экономика», 2000. – 302 с.
3. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25-29.
4. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20-24.
5. Забарний Г.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005 – 368 с.
6. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассман ; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероб. та доповнене]. – К. : «К.І.С.», 2009. – 552 с.