

УПРАВЛІННЯ, ГОСПОДАРЮВАННЯ, ПРАВО

УДК 342.924:35.077.2(088.4)

П. П. Білик, кандидат юридичних наук, доцент

кафедра адміністративного та господарського права,
Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ЗАСІБ ПОДОЛАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ КОНФЛІКТІВ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто проблеми, пов'язані з питаннями узгодження компетенцій цих конфліктів, які виникають в сфері реалізації державної виконавчої влади в регіонах та у сфері функціонування органів місцевого самоврядування. Досліджено можливість застосування договірного регулювання питань взаємного делегування функцій та повноважень місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: державна виконавча влада, органи місцевого самоврядування, регіон, інтерес, державне управління, компетенція

Останніми роками значно активізувалася увага вітчизняних вчених-дослідників теорії управління та адміністративного права до теоретичного обґрунтування можливості практичного застосування адміністративних договорів до регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері державного управління.

Варто зауважити, що свого часу, у 60-і роки минулого століття, проблеми адміністративного договору досліджувалися Б. П. Курашвілі, М. Г. Олександровим, Б. М. Лазаревим, В. І. Новосьоловим, В. Д. Радусевським, В. А. Юсуповим, Ц. А. Ямпольською.

Сьогодні питання адміністративних договорів висвітлені значною мірою в роботах за редакцією професора В. Б. Авер'янова, в дослідженнях Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, А. В. Дьоміна, О. О. Крестьянинова, Н. Р. Нижник, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова та ін.

У результаті попередніх досліджень, які були присвячені питанням організаційно-правового забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону, було зроблено певні висновки щодо оптимізації механізму та процесу правового й організаційного забезпечення управління регіональним розвитком. Серед висновків було твердження про те, що адміністративний договір можна зараховувати як складову до правових засобів забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону.

Метою цієї наукової статті є дослідження на методологічно вивірених засадах можливості застосування договірного регулювання в сфері реалізації державної виконавчої влади, а саме до подолання суперечностей, які виникають через об'єктивні та суб'єктивні чинники, між органами державної виконавчої влади на місцях і органами місцевого самоврядування. Отже, як зазначає В. Б. Авер'янов, методоло-

гічний аспект державно-управлінських досліджень має надзвичайно важливе значення, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх здійснення мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними [1, 9]. Надзвичайно актуальною і практично важливою є потреба вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні. Адже вчення про суперечності, як відомо, є основою діалектичного методу наукового пізнання. Категорія суперечності має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів. “Бачення” суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об’єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та вдосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, яке спрямоване на виявлення суттєвих ознак пізнавального об’єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення актуальних проблем. На жаль, у вітчизняній управлінській літературі ще недостатньо уваги приділяється згаданому напрямку досліджень, хоча певні зусилля свого часу здійснювались [1, 11].

Ураховуючи вищевикладене, можна запропонувати дослідження можливостей застосування договірної регуляції в сфері реалізації державної виконавчої влади на регіональному рівні, враховуючи, що в межах регіону (як специфічного об’єкту управління) формується та стає можливим для практичної реалізації спільний інтерес населення окремо взятої території, тобто інтерес територіальної громади (місцевий інтерес). Але поряд з ним, враховуючи, що кожний регіон — це складова унітарної держави, де існує також певна група загальнодержавних інтересів. І тут варто зауважити, що значну кількість робіт, де досліджується визначення категорії “інтерес” та її сутність в державному управлінні, видав В. Ф. Сіренко. Зокрема, він пропонує розуміти інтерес як феномен, притаманний лише людині та формам її організації (суспільству), де обов’язковим атрибутом є свідомість — властива риса людини, яка визначає варіативність її поведінки. “Інтерес” в роботах В. Ф. Сіренка пропонується розуміти як залежність між необхідністю задоволення потреб суб’єкта та можливістю їх задоволення через його (суб’єкта) цілеспрямовану діяльність. Таке розуміння категорії, яка визначається, дає можливість збагнути, що розмаїття суб’єктів соціальної активності народжує і розмаїття інтересів. Багатогранність самих інтересів безпосередньо зумовлює різноманітність стосунків, які виникають генетично, зумовлюючи їх соціальний зміст (економічний, політичний, управлінський тощо). Як зазначається в спеціальній літературі, розмаїття інтересів містить можливість протиріччя між ними; є навіть протиріччя однакових інтересів різних носіїв, до того ж ці протиріччя існують не тільки через суб’єктивні, а більшою мірою через об’єктивні чинники [2, 120].

Змістовний зв’язок інтересу і права полягає в тому, що суб’єкт управління як суб’єкт владно-організаційної діяльності здійснює пошук можливих шляхів задоволення потреб об’єкта не довільно, а в межах кордонів, визначених правовими приписами. Через юридичні норми із усієї динаміки соціальних інтересів обираються найбільш важливі, докорінні з них, піддаються чіткому правовому опосередкуванню, забезпечуються силою державного примусу. За таких роздумів компетенція органу управління, його права та обов’язки, визначені нормативними актами різного ієрархічного рівня та юридичної сили, є тією основою, спираючись на яку, суб’єкт управління буде за допомогою усіх організаційно-правових засобів здійснювати пошук можливих шляхів задоволення потреб об’єкта управління.

Перехід держави до нових методів управління економічними відносинами може дати позитивні зрушення лише в тому випадку, коли будуть ураховані інтереси всіх носіїв, в тому числі інтереси окремих підприємств, галузей, міст, регіонів тощо [3,29]. На рівні “держава—регіони”, а також на різних регіональних рівнях щільно переплітаються економічні, соціальні, політичні, екологічні та інші інтереси, причому, чим вищим є рівень управлінської вертикалі, тим ширшим є коло інтересів, які підлягають задоволенню. Така множинність інтересів народжує проблему

сальність, можливість охоплення договірним регулюванням усіх сфер економічного та соціального життя і через можливість договірного регулювання відобразити самостійність господарюючих та інших суб'єктів суспільних відносин [9, 188]. Об'єкти управління (а регіон — один з таких) все більше набувають ознак саморегулювання. Завдання, які покладаються на управління, змінюються та викликають зміни в статусі виконавчих органів і в методах їхньої діяльності. І якщо ще недавно договірні стосунки були характерними лише для шлюбного, цивільного та трудового законодавства, то сьогодні ситуація змінилася у напрямку розширення сфери застосування таких нормативних угод. В умовах поступового переходу країни до ринкових стосунків та розвитку демократичних засад організації і діяльності державного апарату проблема застосування адміністративних угод у процесі реалізації державної виконавчої влади стає актуальною.

Як стверджує А. С. Васильєв, це можна пояснити тим, що адміністративні угоди, на відміну від цивільно-правових угод, виникають за волею держави, яка реалізується відповідними органами державної виконавчої влади, і це дає змогу виконавчим органам безпосередньо впливати на зміст та цільову спрямованість таких угод, а також використовувати ці угоди як засіб проведення в життя політики й інтересів держави. Водночас адміністративні угоди виконують важливу допоміжну роль у процесі забезпечення ефективності реалізації державної виконавчої влади через те, що вони виступають як механізм узгодження інтересів усіх сторін, які беруть участь в угоді; і це значною мірою сприяє добровільному виконанню їхніх умов. Адміністративна угода є специфічною формою реалізації державної виконавчої влади, що виникає на основі волевого припису уповноважених державних виконавчих органів і є одним із факторів конкретизації норм адміністративного права або актів правозастосувальної діяльності цих органів [10, 143-145].

Можна стверджувати, що проблеми управління, в умовах недосконалості законодавства та зволікання в законодавчому процесі при розмежуванні сфер інтересів між “центром” та регіонами (а відповідно і законодавства про компетенцію органів, які забезпечують управління та регулювання реалізацією цих інтересів), адміністративні договори є чи не найсприятливішим правовим засобом врегулювання суперечностей у цій управлінській сфері. Адміністративний договір, незважаючи на певну визначеність його правової природи, на неприйняття певними авторами можливості договірного регулювання в публічному праві, незважаючи на лише допоміжну роль в правовому забезпеченні управління, має важливе значення для розвитку демократичних механізмів реалізації державної виконавчої влади та управління та у підвищенні ефективності діяльності конкретних органів і ланцюгів державного апарату (зокрема на регіональному рівні).

В Україні вже існує певний досвід договірного регулювання в сфері управління: адміністративний договір про перерозподіл повноважень та бюджетних коштів був укладений та оформлений Рішенням Івано-Франківської обласної ради “Про угоду між обласною радою та районними, міськими (міст обласного значення) радами”. Практична реалізація здобутків такого договірного регулювання дозволить упорядкувати певне коло суспільних відносин, які до сьогодні не регламентовані та не вирішені на вищому законодавчому рівні.

Але ці тези вимагають і подальшого вивчення засад договірного регулювання та можливостей його застосування в сфері публічного права (адміністративного зокрема).

Література

1. *Державне управління: Теорія і практика/ За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В. Б. Авер'янова—К.: Юрінком Інтер, 1998. — 432с.*
2. *Лазарєв Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.:Юрид. лит., 1988. — 320с.*

3. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком: Навчальний посібник. — К.: Вища школа, 2000. — 223с.
4. Бутко І. П., Шемшученко Ю. С. Місцеві ради і забезпечення законності. — К.: Наукова думка, 1973. — 232с.
5. Цветков В. В., Аверьянов В. Б. Государственное управление и право. — К.: Знание, 1979. — 64с.
6. Кампо В. Місцеві державні адміністрації як ланка виконавчої влади// Юридичний вісник. — 1997. — №4. — С. 63-70.
7. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — 798с.
8. Васильев А. С. Административное право Украины. — Харьков: Одиссей, 2001. — 288с.

П. П. Билык

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК СРЕДСТВО РАЗРЕШЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИОННЫХ КОНФЛИКТОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с определением административного договора, с возможностями применения договорного регулирования отношений, связанных с реализацией государственного управления и местного самоуправления. Особое внимание уделяется проблемам компетенционных конфликтов, возникающих между различными уровнями власти по поводу управления социально-экономическим развитием регионов и возможным путям решения этих проблем.

Ключевые слова: государственная исполнительная власть, органы местного самоуправления, регион, интерес, государственное управление, компетенция.