УДК 342:924:35(088.4)

С. С. Скворцов, аспірант

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

МІСЦЕ І ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ЗАСОБУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Вивчаючи місце і функції адміністративного договору як засобу управлінської діяльності в державному управлінні, автор проводить ретельний аналіз основних функцій, які притаманні адміністративному договору, а також визначає місце адміністративного договору в державному управлінні. Автор аналізує основні критерії договору, які характеризують його як інститут адміністративного права.

Ключові слова: адміністративний договір, управлінська діяльність, метод, функції, управління.

В умовах системи державного управління, умовно названої "адміністративно-командною", договірний режим у державному управлінні практично не використовувався. Одержавлення суспільного і приватного життя, однорідність державної форми власності в економіці, дозволяли вибудовувати управлінську вертикаль винятково за допомогою однобічного –владного, командного управління, юридичним засобом якого виступав у певній формі адміністративний акт. Створилася парадоксальна ситуація, коли з одного боку, договір у державному управлінні фактично не застосовувався, (використовувалися лише однобічні адміністративні акти), а с другого боку, певною мірою наша економіка за суб'єктами, за формою власності, за формами і методами функціонування була цілком прерогативою держави; і всі договори, які укладалися в народному господарстві, так чи інакше, здобували державний статус.

На недостатність розуміння сутності державного управління як владного, упорядковуваного впливу суб'єкта управління на його об'єкт, де обидві сторони однозначно пов'язуються за типом "команда — підпорядкування", вже згадувалося в літературі.

Соціальне управління, одним із видів якого виступає державне управління, має визначені особливості, які відрізняють його від процесів управління в цілому: а саме відсутністю твердого поділу на суб'єкт і об'єкт управління, їхньою своєрідною взаємозамінністю; наявністю процесів саморегуляції, свідомим — вольовим характером взаємозв'язків, наявністю інформаційних каналів зворотного зв'язку. Це дозволяє стверджувати, що державне управління являє собою не просто вплив, а скоріше взаємодію відповідних суб'єктів управління.

Розумне державне управління полягає в тому, щоб держава обмежила необхідним мінімумом свій однобічний вплив, а вирішувала всі поставлені задачі на шляхах взаємодії з різними суб'єктами державного управління. Тому демократичному державному управлінню, яке розуміється як взаємодія, як "організаційне співробітництво держави з колективними й індивідуальними членами суспільства, спрямоване на досягнення визначених загальних цілей" [1, 71], органічно властиве договірне регулювання суспільних відносин.

© С. С. Скворцов, 2005

Тому адміністративний договір поряд з іншими правовими актами може і повинен стати рівноправним юридичним засобом державного управління, можливість і доцільність використання якого в певному випадку повинне визначатися конкретними правовідносинами.

Реформи, які почалися у 90-х роках, обмежили можливість прямого державного втручання в різні сфери управління. Перехід від державного монополізму в економіці до появи різноманіття форм власності, привели до появи незалежних хозяйствуючіх суб'єктів. Державне будівництво на основі принципу поділу влади, реальної децентралізації влади, незалежності місцевого самоврядування робить недоцільним, або просто неможливим просте адміністрування в цій сфері. Людина, її права і воля проголошені вищою цінністю, — індивід стає самостійним, а часом рівноправним партнером держави, і в адміністративній науці поступово визріває нове розуміння місця і ролі окремого громадянина в державному управлінні; зміцнюється його позиція, відповідно до якої всі інститути адміністративного права необхідно розглядати, насамперед, крізь призму прав людини. Диспозитивні, рекомендаційні, а також заохочувальні тези все більше зміцнюються в адміністративному праві. Останнє виражається, у тім, що одним із засобів державно-управлінських відносин усе частіше виступає адміністративний договір, а його вагоме значення в державному управління безумовно зростає.

Договірне регулювання адміністративних, а ще ширше — державно-управлінських відносин має велику перевагу у порівнянні з іншими методами регулювання — (нормативним, розпорядницьким, реєстраційним і т. д.) В узагальненому вигляді взаємозв'язок юридичних якостей договірних відносин і координаційно-управлінських наслідків, які випливають з них, можна представити наступними тезами:

— властиве договірному методу *формальна рівність сторін* дає можливість виступити ініціатором виникнення координаційних відносин кожному з державних органів управління, покликаних діяти спільно;

— виникнення зобов'язальних відносин створює *формальну визначеність, взаємність прав і обов'язків суб'єктів* таких відносин;

— *добровільність прийняття на себе зобов'язань* сприяє здійсненню координаційної діяльності без спеціальних розпоряджень, які обов'язкові до виконання;

— *санкціонована державою відповідальність* веде до здійснення взаємного контролю за виконанням зафіксованих у договорі управлінських задач;

—*перевага організаційних функцій*, спрямованих *на забезпечення* виконання *договірних зобов'язань*, над загальними виконавчо-розпорядницькими функціями, здійснюваними сторонами самостійно, дозволяє організувати спільне планування, фінансування, кредитування, матеріально-технічне забезпечення;

— *цільовий характер діяльності*, яка передбачається договором, фіксація її кінцевих результатів припускає активне впровадження програмно-цільових методів організації управління.

Основна функція, яку виконує адміністративний договір у механізмі правового регулювання — правореалізаційна, яка перекладає абстрактні нормативні конструкції у конкретні правовідносини. Таким чином, адміністративний договір здійснює індивідуалізацію правових норм і суспільних відносин в умовах конкретної управлінської ситуації.

Оригінальну спробу визначити функції адміністративного договору почав В. А. Юсупов. За своєю юридичною природою, В. А. Юсупов твердить, що — адміністративний договір є актом застосування норм права; основною функцією акта застосування норм права є функція реалізації норм адміністративного права [2, 63]. У такому трактуванні застосування і реалізація права виступає, власне кажучи, тотожними поняттями, які включають в себе праводотримання, правовиконання і правозастосування одночасно.

Будучи специфічним засобом в управлінській діяльності органів державної

виконавчої влади (а також особливим засобом реалізації норм адміністративного права) адміністративний договір виконує ряд функцій, а саме:

1. Структурно-організаційну функцію

Ця функція полягає у впорядкуванні управлінських взаємозв'язків, у розмежуванні та фіксації прав і обов'язків сторін, предметів ведення, повноважень. Адміністративний договір надає певної стабільності, гласності, наочності ієрархічним відносинам. Організаційна роль адміністративних договорів зберігається і в ринковій економіці, бо держава використовує їх з метою реалізації своєї економічної й соціальної політики. Уже саме закріплення та погоджене фіксування взаємного юридичного статусу (взаємних прав, обов'язків і відповідальності) є певного роду гарантією для стабілізації взаємовідносин сторін, захисту більш "слабкого" суб'єкта.

2. Функцію узгодження інтересів

Специфіка цілей адміністративно-правового регулювання полягає в необхідності, з одного боку, реалізувати суспільне благо, загальнодержавні інтереси, а з іншого — забезпечити захист і реалізацію приватних інтересів. Причому, якщо раніше безумовний пріоритет віддавався першим, то в наш час необхідно говорити про певний паритет, баланс публічних і приватних інтересів та цілей. Оскільки договір завжди означає деякий компроміс, волеузгодження, досягнення консенсусу, то договірне регулювання може служити найбільш прийнятним способом зняття протиріч між публічними і приватними інтересами. Тому адміністративний договір дозволяє забезпечити баланс інтересів усередині державно-управлінської системи, а також врегулювати міждержавні, державні, та регіональні інтереси.

3. Забезпечувальну функцію

Ця функція полягає в забезпеченні досягнення суспільно значущих результатів у тих галузях, де пряме, командне управління неефективне або неможливе. "Вступаючи в договірні відносини з громадянами, держава в деяких випадках одержує можливість з більшою економією сил здобути той запас послуг і речей, який вона могла б змусити дати їй примусово, — відзначає А. І. Єлистратов. — А коли поруч з державою виростають інші могутні економічні та ідейні організації, на шлях компромісів, угод, договорів державну владу спрямовує уже не тільки користь, але і необхідність" [3, 96].

4. Стимулюючу функцію

Ніхто не буде вступати в договір без якої-небудь користі для себе. Найчастіше необхідний непрямий державний вплив на матеріальні інтереси об'єкта управління шляхом включення до договору позитивних стимулів (різного роду пільг, квот, ліцензій, субсидій, заохочень), щоб створити в останнього зацікавленість у суспільно значущих діях. Іноді саме укладення адміністративного договору є уже свого роду стимулом.

5. Функцію демократизації управління

Договірний процес завжди передбачає рівноправне партнерство, співробітництво, взаємодію учасників, тобто мова йде вже не про супідрядність, а про узгодження волі керуючих і керованих. Говорячи про демократичність договірного регулювання, наголосимо, що договір надає суб'єктам велику (у порівнянні з адміністративним актом) свободу будувати свої відносини на свій розсуд. Більш того, поки договірні умови дотримуються, елементи примусу в договірному процесі фактично відсутні.

6. Виховну функцію

Участь у договірному процесі сприяє пробудженню ділової і правової активності суб'єктів. Зі слухняних "гвинтиків", яким згори "спускають" директиви і розпорядження, вони перетворюються в незалежних, думаючих суб'єктів горизонтальних правовідносин. Зрештою, рівень правової культури суспільства визначається не стільки розвинутою нормативною базою, скільки правовою активністю середнього українця, який знає свої права і реалізує їх на практиці. Договір виховує

самостійність мислення, стимулює вивчення законодавства, уміння вирішувати питання переговорним шляхом, учить усвідомлювати і відстоювати свої інтереси. Участь у договірному процесі виробляє в державно-владного суб'єкта уміння працювати більш гнучко, творчо, ініціативно, не розраховуючи тільки на окрик і примус. Адміністративний договір є зручним правовим засобом для вияву управлінської ініціативи. Використання адміністративного договору розширює можливості вибору оптимальної форми управління стосовно конкретних умов, дозволяє варіювати, використовувати, а в необхідних випадках і замінити один управлінський засіб іншим.

7. Інформаційну функцію

Договірний процес служить одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним порівняно з односторонньо-владним регулюванням. Адже прийняття адміністративних актів відбувається найчастіше без урахування потреб керованих, інформація на верхні поверхи управлінської ієрархії не доходить чи доходить урізаною, з перекрученнями. Крім того, між органом, який приймає адміністративний акт, і його адресатом, як правило, виникає безліч ланок-посередників, що також впливає на своєчасність і вірогідність управлінської інформації. Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи систему, яка керує, з системою, якою керують. Не можна забувати і про всі переваги інформації, одержуваної з різних джерел (як у ході однобічного-владного, так і договірного регулювання).

Зрозуміло, що вищенаведені функції адміністративного договору не існують ізольовано одна від іншої, вони взаємно переплітаються й обумовлюють одна одну.

Здається, можна виділити три відносно автономні сфери використання адміністративних договорів державою:

1) Сфера управління, **де може застосовуватися тільки договірний метод** регулювання суспільних відносин. Це, насамперед відносини в економічній сфері (приватизації, забезпечення державних потреб), багато міжрегіональних відносин, сфера приватних інвестицій, залучення громадян до співробітництва з правоохоронними органами і т. д.

2) Сфера управління, **де виникають правовідносини, за яких на розсуд державного органа покладено вибір**: укласти адміністративний договір чи використовувати адміністративний акт у залежності від фактичної обстановки.

3) Сфера управління, **де державний орган позбавлений права укладання адміністративних договорів**, оскільки стосовно таких сфер він не може, робити предметом переговорів виняткові повноваження, покладені на нього, чинним законодавством. Це найбільше наочно виявляється в сфері юрисдикційної діяльності компетентних державних органів, у взаєминах, пов'язаних із застосуванням примусових заходів, з діями в умовах надзвичайного стану, і взагалі у випадках, коли здійснення яких-небудь дій державно-владного суб'єкта з використанням договірних методів нормативно не передбачено.

Литература

1. Юсупов В. А. Теория административного права. — Казань. 1976. — 63, с.

2. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. — М.: Наука, АН СССР Институт государства и права, 1987. — 71, с.

3. Елистратов А. И. Очерк административного права. — Н., 1922. — 96, с.

С. С. Скворцов

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

МЕСТО И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА КАК СРЕДСТВА УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена исследованию специфического правового средства деятельности органов государственного управления — административному договору. Считаем, что только четкое определение места и функций договора в системе средств регулирования управленческой деятельности дает возможность досконально осмыслить правовую природу этого института административного права.

Ключові слова: адміністративний договір, управлінська діяльність, метод, функції, управління.