

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. Радушевським, 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. Крест'янинова, 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 суперечностей 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 договірного регулювання 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

їх співіснування, яке може бути виражене у співпадині або ж у протиставленні. Варто наголосити, що в умовах сьогодення носіями територіальних (регіональних) інтересів є суб'єкти соціальної активності, які пов'язані умовами існування з певною територією (регіоном). Носієм територіальних інтересів є територіальна громада, ознакою якої є не тільки належність мешканців до певної території, а здебільшого соціальна взаємодія в різних формах та психологічне усвідомлення себе як члена місцевого колективу. Зв'язок між інтересами територіальної громади і правом досягається через встановлення компетенції, прав та обов'язків представницьких органів територіальної громади, в межах яких вони мають право здійснювати пошук можливостей задоволення місцевих інтересів.

Проблема співвідношення інтересів “центру” та регіонів полягає здебільшого в розв'язанні питання про те, чи можна вважати сутністю самоврядування надання місцевому колективу (територіальній громаді) можливість самому, здійснювати управління процесами задоволення власних територіальних інтересів, а у віданні владних державних органів зосереджувати тільки суто державних справ, чи його сутність полягає в служінні державним інтересам? Ця проблема є надзвичайно складною, адже вимагає перш за все спеціального визначення сутності та місця категорії “регіон” у системі територіального устрою унітарної держави. Щодо теми адміністративних договорів слід брати до уваги вищевикладене та наступне.

Співвідношення загальнодержавних та регіональних інтересів є внутрішньо суперечливим; воно не може бути іншим, тотожним, і часто є конструктивності. Головне полягає в тому, аби протиставлення інтересів різних носіїв не трансформувалося в антагонізм, за умови подолання якого припиняються, нівелюються інтереси однієї із сторін, обмежується діяльність суб'єкта самоврядної активності. Це вимагає пошуку шляхів законодавчого забезпечення органічного поєднання інтересів держави та регіонів, і відповідного пристосування системи управління до потреб держави в керованості соціально-економічним розвитком на загальнодержавному та на регіональному рівнях, а також потреб самих регіонів в правовому та організаційному забезпеченні управління власним соціальним та економічним розвитком.

Попередні дослідження дали змогу зробити висновок про те, що з огляду на сучасний територіальний устрій України, в нашій державі можна вести мову про місцеве управління і про місцеве самоврядування. Перше представлене на регіональному рівні територіальними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади; друге — органами місцевого самоврядування (представницьким органами територіальних громад). Практика політики муніципального дуалізму в країнах, де управління побудоване таким чином, дала можливість встановити засади раціональних взаємин між державою та місцевим самоврядуванням, яке, зберігаючи свої невід'ємні права, здійснює одночасно частину функцій державної виконавчої влади. Важливу роль у встановленні меж взаємовідносин між державною владою на місцях та місцевим самоврядуванням відіграє законодавство та судова практика вирішення компетенційних конфліктів [1, 121]. Саме через компетенцію виявляється правова сутність категорії “інтерес”, а інтереси часто не збігаються, тому можна твердити, що конфлікт, протиріччя інтересів, суперечності в сфері інтересів часто викликаються недосконалістю законодавства про статус органів, які призначені забезпечувати управління умовами задоволення та реалізації цих інтересів.

Згідно з законодавством України, сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування найрізноманітніші. Це економічна сфера, сфера фінансів, екології, культури, науки, побуту тощо. Взаємодія, партнерство згідно з усіма логічними законами має вести до позитивних результатів. Однак на практиці реалізація функцій і повноважень місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування призводить не лише до по-

годжених дій, а часто народжує комплекс додаткових проблем щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних конфліктів. Справа тут в тому, що основою для законодавства про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування є принципи галузевої компетенції. Цей факт стоїть на перешкоді погодженого функціонування системи регіональної влади та заважає переходу системи управління на нові засади функціонально-територіального управління. Галузева компетенція місцевого самоврядування і компетенція місцевих державних адміністрацій поділяється на: виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, здійснення державного контролю над певними сферами); виключну компетенцію місцевого самоврядування (наприклад, управління комунальною власністю); і їхню суміжну компетенцію. За існування суміжної компетенції органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації наділяються повноваженнями в одній галузі життєдіяльності території, але мають різні предмети відання. Саме функції, які складають суміжну компетенцію, вимагають найсуворішого розмежування на вищому законодавчому рівні і, звичайно, на рівні правореалізації. Адже саме чіткий розподіл прав і обов'язків у державному апараті створює незалежність в роботі, забезпечує подолання проявів суб'єктивізму у вирішенні державних питань [4, 11]. За свідченням В. В. Цветкова та В. Б. Авер'янова, вихідними є чіткість правової регламентації функцій органів управління в своїй компетенції. Саме через реалізацію компетенції здійснюються управлінські функції. Серед заходів з удосконалення апарату державного управління питання про уточнення компетенції повинне бути одним з визначальних [5, 13].

У практиці здійснення функцій місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування виникають дублювання і втручання цих органів в роботу один одного. Отже, слід створити законодавчі засади розбудови справжнього місцевого самоврядування, привести всі законодавчі акти, які стосуються функціонування названих органів, у відповідність одне до одного, відшукати шляхи подолання компетенційних конфліктів.

Практикою вже нагромаджено певний досвід вирішення питань суміжної компетенції, особливо під час реалізації політики соціально-економічного регіонального розвитку. Вважається, що коріння компетенційних суперечок між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями міститься в неналежному правовому розмежуванні інтересів, реалізація яких є метою функціонування цих органів.

Органи місцевого самоврядування переслідують задоволення суто місцевих інтересів—інтересів територіальної громади, а місцеві державні адміністрації створюються і організують свою роботу з тим, аби сприяти реалізації загальнодержавних інтересів у межах певного регіону. Коріння компетенційних суперечок містяться саме в чинному законодавстві, що регулює діяльність зазначених органів. Щодо цього питання В. Кампо зауважує, що законодавець недостатньо використав під час розробки законів про місцеві державні адміністрації та про місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн про чітке розмежування об'єктів впливу цих органів [6, 63]. Детальний аналіз цих двох законів може призвести до виявлення цілої низки фактів, які можуть стати поштовхом виникнення компетенційних конфліктів, суперечностей.

Але навіть найдосконаліше законодавство не виключає можливості виникнення суперечок щодо питань компетенції між різними органами та рівнями управлінської вертикалі.

За таких умов адміністративний договір стає одним з найефективніших організаційно-правових засобів при вирішенні питань розмежування частини функцій та повноважень між цими рівнями та органами влади. Тим більше, що останнім часом значно більше уваги приділяється договорам у публічному праві через універ-

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 актуальнішою.

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 вольового 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 неповну 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. Лазарев 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.