

Ж. В. ЗАВАЛЬНА

*Жанна Вікторівна Завальна,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри Сумської філії
Харківського національного
університету внутрішніх справ*

ЩОДО ПИТАННЯ ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зміни в суспільстві та державі вимагають відповідних змін у відносинах із державними органами влади. Нераціональне використання засобів та форм управління призводить до відсутності позитивних результатів у діяльності органів державної влади. Ефективне функціонування системи державних органів неможливе без вдосконалення регулювання адміністративних відносин. З урахуванням тенденцій розвитку суспільних відносин у змісті державного управління відбуваються певні зміни. Одна з таких змін стосується можливого використання договірної регулювання адміністративних відносин. Значення договірних засад у цій сфері зростає, оскільки з розвитком демократії адміністративне право використовує певні засоби, що пов'язане, насамперед, із необхідністю збагачення відносин влади-підпорядкування такими формами, які мають у своїй основі засади свободи та ініціативності.

Проблематиці відносин державного управління у вітчизняній правовій літературі присвячена досить велика кількість праць таких відомих науковців як: В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В.В. Цветков та ін. Також теоретико-правові підходи, основні поняття та дефініції щодо відносин державного управління досліджувалися вченими радянського періоду - С. С. Алексєєвим, К. К. Афанасьєвим, Ю. О. Тихомировим, Л. С. Явищем, а також зарубіжними вченими нинішнього періоду - Г. В. Атаманчуком, Д. М. Бахрахом, І. Л. Бачилом, Б. П. Курашвілі та іншими. Враховуючи наукові здобутки в даній проблематиці все ж вимушені констатувати недостатній рівень розробки адміністративних відносин у частині управлінських відносин із позиції можливості застосування до них засобів договірної регулювання.

Метою даної статті є встановлення можливості застосування засобів договірної регулювання до відносин державного управління. При цьому завданням є визначення позиції щодо поняття державного управління, видів відносин державного управління, щодо яких може бути застосовано засоби договірної регулювання та визначення підстав їх застосування.

Поняття державного управління не має остаточного визначення у вітчизняній науці адміністративного права і дискутується до сьогодні та представляється у широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні дане поняття дає можливість відмежувати сукупність всіх видів діяльності держави (тобто усіх форм діяльності загалом) від усіх інших недержавних, у вузькому - наводяться особливості управлінської діяльності як відносин, які підпадають під дію адміністративно-правових норм.

У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється

у безпосередньому, повсякденному і оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні¹. При цьому сутність державного управління полягає в тому, що держава організує соціальні взаємозв'язки таким чином, аби дії учасників сприяли реалізації тих цілей, що визнані суспільством². Іншими науковцями державне управління визначається як специфічна діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів³. Зокрема, іноді воно трактується як діяльність всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства⁴.

Разом з тим, врахування можливості широкого трактування державного управління як усієї позазаконодавчої та позасудової діяльності держави, поширення в літературі набуло визначення державного управління як самостійного виду державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами⁵.

При визначенні державного управління у вузькому розумінні додатковий наголос робиться на тих чи інших особливостях державного управління, надто з метою максимально чіткого виокремлення останнього із загального поняття соціального управління. У кожному разі всі науковці визнають і підкреслюють ту обставину, що державне управління серед усіх видів управління посідає особливе місце, зумовлене властивостями, притаманними лише йому, поміж яких називають такі характерні риси, як масштабність та універсальність⁶. Це означає, що воно поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. Крім того, органи державного управління всіх рівнів від місцевих до центральних мають можливість адміністративного розсуду, тобто, регулювати відносини в певних межах, встановлених законом.

Г.В. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на його владну силу⁷. Крім цього, державне управління трактується як організований процес керівництва, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки та культури, інших сфер державного життя⁸.

Разом з тим, Є.В. Додін підкреслює, що державне управління є однією з форм діяльності держави і в якості такої виступає як відносно самостійна організаційно-владна, розпорядча діяльність органів виконавчої влади та її уповноважених в особі адміністрації державних підприємств та установ, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій держави⁹. При цьому органи державного управління не лише виконують те, що прямо передбачено законом, але й самі в межах закону мають право здійснювати розпорядчу діяльність, тобто приймати нормативні акти, акти управління, що деталізують загальні норми відповідно до конкретних умов їхнього застосування.

Владно-примусовий характер державного управління на нинішньому етапі впровадження людиноцентристської концепції діяльності держави якісно змінюється. Зберігаючи свою владну природу, оскільки її виток є державна воля, примус як прояв влади перестає бути головною і визначальною рисою державного управління та управлінських відносин. В сьогоденні умовах науковці визнають, що управління, має бути зорієнтовано на обслуговування суспільних потреб¹⁰. При цьому, з управлінської діяльності не має виключатися застосування владно-регулюючих і примусових заходів, але з урахуванням того, що вони перестають бути основою змісту цієї діяльності. Домінуючими становляться заходи стимулювання, заохочення формування громадської думки, внутрішньої потреби дотримання визначених норм поведінки, почуття відповідальності та обов'язку перед суспільством.

Остаточна невизначеність поняття державного управління змушує обрати зі всього спектру визначень академічне і далі під державним управлінням розуміти відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів, а також внутрішню організаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій, і повноважень¹¹.

Державне управління само по собі не існує, а виражається через встановлення відносин управління. У свій час, відомий вчений В.Г.Афанасьєв надав визначення управлінським відносинам як таких, що є складними відносинами людей, різних соціальних колективів, що виникають у процесі здійснення управлінських функцій на основі загальних принципів управління¹². На сьогодні управлінські відносини визначають як відносини, в яких орган виконавчої влади діє відповідно до закріпленої за ним компетенції й використовує державно-владні повноваження, спрямовані на реалізацію функцій державного управління¹³. Проте до відносин державного управління включаються також відносини, що складаються як у внутрішньоорганізаційній діяльності державних органів всіх гілок влади, так і в процесі реалізації функцій виконавчої влади спеціальними державними органами (органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на те суб'єктами¹⁴. Враховуючи поширеність та складність управлінських відносин, необхідно відмітити, що вони за своїм характером не є однорідними, що дозволяє виділити декілька їх видів. Виділення видів управлінських відносин є важливим та необхідним для дослідження можливості застосування договірного регулювання до управлінських відносин, оскільки не всі вони можуть піддаватися договірному регулюванню, а тільки деякі, що мають певні характеристики.

При здійсненні класифікації управлінських відносин за критерієм напрямків взаємодії між вказаними органами виділяють такі види відносин: *субординаційні* - за яких взаємодія відбувається шляхом вертикального упорядкування згори до низу; *координаційні* - взаємодія рівноправних сторін при горизонтальному упорядкуванні; *реординаційні* - зворотне вертикальне упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень. Координаційні та реординаційні відносинами характеризується демократична організація управління, при цьому субординація реалізується лише в мінімально необхідних межах.

На сьогоднішній день, частка субординаційних відносин у державному управлінні почала дещо зменшуватися, натомість значне місце починають займати координаційні відносини. Така тенденція формується під впливом демократичних змін, що проходять у державі та суспільстві. Координаційні відносини досліджували вчені адміністративісти ще за радянських часів, пропонуючи ті чи інші підходи. В одному з підходів, в якому, на нашу думку, з найбільшою чіткістю відображається фактор розвитку та встановлення демократичних начал у державному управлінні, координація визначається як тип соціальної взаємодії, коли сторони виступають як рівноправні партнери¹⁵. Взаємодія може виникати в середині апарату управління при наявності взаємної зацікавленості різних ланок апарату, одного або різних структурних рівнів, щодо погодження свого управлінського впливу. Крім того, всі види взаємозв'язків є дво- або багатосторонніми і встановлюються при наявності двосторонньої зацікавленості та готовності до здійснення та підтримки таких зв'язків, також характерно, що встановлення та узгодження таких взаємозв'язків може відходити від будь-кого зі сторін.

Реординаційні відносини характеризуються направленістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого рівня, таким чином встановлюється зворотний зв'язок в управлінні. В даних відносинах ініціатива встановлення взаємозв'язків відходить від суб'єкта який «вимагає» управління.

Управлінські відносини координаційного та реординаційного виду характеризуються наявністю ініціативності всіх учасників таких відносин. Причому воля, яка виявляється на встановлення зв'язків між учасниками також направлена на підтримання даних зв'язків та добровільне виконання, а також направлена на зворотний позитивний зв'язок, заснований на добровільності при наявних обставинах. Таким чином, прагнення учасників зв'язку до встановлення зв'язків призводить до взаємозв'язку, який вони встановлюють із власної волі та ініціативи (будь-кого з них - у координаційних та учасника нижчого рівня - у реординаційних відносинах).

В цілому відносини державного управління є предметом правового регулювання. Предметом договірного регулювання можуть бути не всі види управлінських відносин, а тільки їх частина. Виходячи із наданої вище характеристики видів управлінських відносин, можна говорити про використання договірного регулювання тільки щодо координаційних

та реординаційних відносин. Саме в цих двох видах відносин ініціатива будь-якої зі сторін, направлена на погодження волевиявлення при відсутності юридичної відповідальності за неприйняття пропозиції щодо встановлення таких відносин, є їх сутнісною ознакою та показником можливості використання договірного регулювання.

Використання договірного регулювання до окремих видів управлінських відносин обумовлюється двома факторами: соціально-політичним та нормативним. Соціально-політичний фактор - це розвиток держави та її інститутів у напрямку демократизації, що створює сферу застосування договірного регулювання¹⁰. Другий фактор - нормативний - є своєрідним відображенням напрямку діяльності держави в законодавчому забезпеченні державного управління. Норми законодавства, що закріплюють можливість побудови відносин «на договірних засадах ...», «спільного вирішення питань...», «досягнення домовленості...», «укладенням угоди...», «укладення договору...», «надання погодження...», «узгодження...» є підставами для використання договірного регулювання в управлінській діяльності.

Нормативними підставами договірного регулювання управлінських відносин є норми права, які закріплюють засоби договірного регулювання та види; сфери діяльності держави в яких можливе договірне регулювання управлінських відносин; коло суб'єктів, що мають право договірного регулювання. На жаль, в більшості випадків законодавчо не зазначається процедура (процесуальна форма) застосування договірного регулювання. Як правило, якщо вона й зазначена, то стосується тільки тих відносин чи сфери, які зазначаються в преамбулі конкретного нормативного акта. Відсутність законодавчо встановленої універсальної процедури договірного регулювання, призводить до неможливості використання такого типу регулювання відносин, хоча за своїми характеристиками відносини можуть бути врегульовані договірними засобами.

Нормативну основу договірного регулювання управлінських відносин на сьогодні складають кодифіковані та не кодифіковані закони України та підзаконні акти, серед яких можна назвати: Кодекс адміністративного судочинства України; Бюджетний кодекс України; Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»; Закон України «Про державні цільові програми»; Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»; Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ»; Закон України «Про стандартизацію»; Розпорядження Кабінету міністрів України «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» від 13 вересня 2001 р. № 437-р; Наказ МОН України № 136 від 26.03.2003 «Про порядок відображення в обліку операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей»; Наказ МОН України № 400 від 11.08.2005 «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» та інші.

На сьогодні існує та діє велика кількість норм, не об'єднана єдиним законодавчим актом, що призводить до відсутності єдності у правовому регулюванні адміністративних відносин навіть однієї сфери. Так, в одних актах йдеться про адміністративні домовленості або адміністративні угоди, в інших - про договірні засади, основи, начала врегулювання управлінських відносин. Причому, ні одне з названих понять не дає підстави на захист таких відносин, оскільки у чинному Кодексі адміністративного судочинства України встановлюється підсудність справ щодо укладення та виконання саме адміністративного договору, без зазначення варіативного ряду понять чи їх ототожнення.

Однією з вимог до здійснення управлінської діяльності державними органами є її законність, закріплена в Конституції України. Законність полягає у відповідності такої діяльності нормам законодавства. Відсутність єдиних законодавчо встановлених вимог щодо використання договірних засобів регулювання до відносин управління призводить до порушення прав та інтересів суб'єктів адміністративних відносин. Назріла потреба у прийнятті єдиного законодавчого акта щодо договірного регулювання адміністративних відносин та управлінських у тому числі (як частини адміністративних).

Виходячи із викладеного вище, засобами договірного регулювання можуть бути врегульовані тільки управлінські відносини координативного та реординаційного виду, що характеризуються ініціативністю їх учасників єдиною направленістю на погодження

Проблеми державного управління та адміністративне право

волевиявлення та відсутністю юридичної відповідальності за відмову в їх погодженні. Така можливість констатується виходячи із наявності нормативних підстав. Договірне регулювання адміністративних відносин (в тому числі управлінських) відбувається на нормативних підставах, якими є норми законодавчих актів що фіксують можливість використання до відносин управління адміністративного договору, як одного із засобів договірному регулювання управлінських відносин. Розрізненість понятійного апарату вимагає упорядкування та встановлення загальних положень щодо засобів, способів та форм договірному регулювання управлінських відносин, можливо в окремому законодавчому акті.

¹Советское административное право: Учебник / Под ред. П. Т. Василенко. - М.: Юрид. лит.,

²Курашвили Б. И. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. - 1980. - № 11. - С. 51.

³Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - С. 16.

⁴Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. - М.: Юрист, 1999. - С. 483.

⁵Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. - Одеса: Юрид. літ, 2003.-С. 162-163.

⁶Див.: Атаманчук Г. В. Типичное и уникальное в организации государственного управления (Теоретические вопросы) // Сов. государство и право. - 1985. - № 12. - С. 30-37; Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. - М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. - С. 74; Герасимов А. П. Противоречие и закономерности государственного управления // Сов. государство и право. - 1986. - № 4. - С. 27-35; Бачило И. Л. О концепции совершенствования системы государственного управления // Сов.государство и право. - 1987. -№ 6. - С. 20-28. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. - К.: Юридична думка, 2004. - С. 185.

⁷Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 38.

⁸Тихомиров Ю. А. Публичное право. - М.: БЕК, 1995. - С. 102.

⁹Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. - Одеса: Юрид. літ,

¹⁰Див.: Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. - № 10. - 2004. - С. 25-30.; Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / Право України - № 5. - 2006. - С. 11-17.; Авер'янов В. Б. Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права// Правова держава. - Випуск 17. - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАЛ України, 2006. - С. 158-166; Вишневецька С. В. Відносини з питань організації праці та управління нею в структурі предмета трудового права // Правова держава. - Випуск 17. - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАЛ України, 2006. - С. 236-242.

¹¹Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Т. 1: Загальна Редколегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. - К.: Юридична думка, 2004. - С. 61. частина /

¹²Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). -М.: Политиздат, 1973.-С. 164.

¹³Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/ За заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - С. 31.

¹⁴Там само. - С. 22.

¹⁵Курашвили Б. П. Почерк теории государственного управления. - М.: Наука, 1987. - С. 231-233.

¹⁶Завальна Ж. В. Договірні форми в діяльності держави // Часопис київського університету права. -№ 3. - 2007. - С. 96-99.

Отримано 19.02.2009

Резюме

В данной статье рассматривается возможность установления связей в административных отношениях на договорных началах. Анализировались административные отношения, входящие в состав предмета административно-правового регулирования. Пришли к выводу, что не все административные

отношения, входящие в состав предмета административно-правового регулирования, могут быть урегулированы договорным способом, а только те, которые в своей природе содержат добровольное согласование волеизъявления, порождающее права и обязанности.

Summary

Possibility of establishing of the connections in administrative relations on the contractual basics is being considered in this article. Administrative relations entering in the complement of the object of the administrative law regulation were analyzed. The conclusion has been made that not all administrative relations which entering in the complement of the object of the administrative law regulation can be regulated by a contractual method. Only relations which in the nature contain the voluntary concordance of the expressions of will which generating right and duties can be regulated by a contractual method.