АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ФОРМА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (питання теорії)

Алла Токар,
кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління та права

В умовах проведення адміністративної реформи, спрямованої на формування дієздатної системи державного управління, великого значення набуває вирішення теоретико-методологічних питань управління. Ефективність державного управління зумовлюється не лише адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, а й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Саме тому проблема удосконалення форм управлінської діяльності, на що наголошено в Концепції адміністративної реформи, не може бути вирішена без грунтовного, всебічного дослідження різноманітних форм управлінської діяльності, особливостей їх використання та правового регулювання.

Питання включення адміністративного договору до числа форм управлінської діяльності є досить спірним. Різні концептуальні підходи щодо визначення форм управлінської діяльності також не сприяють вирішенню цієї проблеми.

Слід зазначити, що в цій статті адміністративний договір розглядається як форма управління з точки зору зовнішнього прояву управлінської діяльності. Хоча, враховуючи багатоаспектність філософської категорії «форма», під формами державного управління розуміють, по-перше, його структурні форми, по-друге, процедурні форми і, по-третє, форми як зовнішній прояв управлінської діяльності [1, с. 3–8; 2, с. 21–27].

Аналіз адміністративно-правової літератури свідчить про існування різних підходів щодо визнання адміністративного договору формою управлінської діяльності. Так, окремими науковцями формою управління визнавались будь-які договори (в тому числі і цивільні) [3, с. 151–152]; інші не погоджувались з таким підходом [4, с. 28]; висловлювались також пропозиції до числа форм управлінської діяльності включати не всі договори, а лише адміністративні [1, с. 6; 2, с. 27; 5, с. 151].

У зв'язку з активізацією процесу реформування державного управління проблема адміністративного договору привернула до себе увагу вчених юристів як за кордоном, так і в Україні. Серед науковців, які розробляють цю проблему, можна назвати Д. Бахраха [5, с. 150], Ю. Тихомірова [6, с. 187–197], О. Дьоміна [7], В. Колпакова [8, с. 216–221] та ін.

Проте, водночас, потреба у доказуванні реальності існування адміністративного договору як самостійної правової категорії, особливо на законодавчому рівні, є досить гострою. Національна наука адміністративного права неоднозначно вирішує питання щодо природи і ролі адміністративного договору (так, висвітлюючи питання класифікації форм управлінської діяльності, деякі науковці навіть не згадують про адміністративний договір [9, с. 171–174; 10, с. 63–65].

Незначна увага, яку приділяла договору адміністративна наука, зумовлена абсолютизацією предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Це насамперед стосувалось предмета і методу правового регулювання. Більшою мірою такий підхід позначився на співвідношенні адміністративного і цивільного права. Традиційною була позиція, що адміністративне право використовує виняткове метод владних приписів (імперативний метод), за якого докладно регламентується і зводиться до мінімуму свобода вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки. Проте державні перетворення, які відбулись на початку 90-х років, обмежили можливість прямого державного втручання у багатьох сферах управління.

Поява різноманітних форм власності призвела до становлення незалежних у своїй оперативній діяльності господарюючих суб'єктів, державний імперативний вплив на які значно обмежився. Державне будівництво на основі принципів поділу влади, децентралізації, незалежності місцевого самоврядування унеможливило просте адміністрування в цих сферах. Тому, поряд з властивим адміністративному праву імперативним методом регулювання, який залишається непохитним, дедалі більшого поширення набувають окремі елементи диспозитивного методу. Це виражається безпосередньо і в тому, що однією з форм управлінської діяльності виступає адміністративний договір.

При визначенні суті адміністративного договору спостерігаються дві тенденції.

Автори проекту Концепції реформування адміністративного права визначають адміністра-

© А. Токар, 2001

тивний договір як дво- або багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських відносин з приводу спільної реалізації покладених на них повноважень [11, с. 39]. Прихильники іншого підходу під адміністративним договором розуміють угоду між ієрархічно пов'язаними чи не пов'язаними державними органами та іншими організаціями з приводу сумісного рішення управлінських справ [7, с. 190].

Відповідно до першого підходу учасниками адміністративного договору можуть бути будь-які суб'єкти адміністративного права (в тому числі і громадяни), але обов'язковою стороною завжди повинен виступати компетентний державний орган. Можливість укладання адміністративного договору між різними органами ні в кого не викликає сумнівів. Укладаючи адміністративний договір, державний орган повинен діяти на основі норм адміністративного права і, головне, реалізовувати публічні цілі та функції. Державний орган може укладати цивільно-правові угоди, виступаючи при цьому як незалежний господарюючий суб'єкт. У такому разі ні про яку виконавчо-розпорядчу діяльність не йдеться, і подібні відносини повинні врегульовуватись нормами цивільного права. Водночас, у договірних відносинах, де проявляються характерні ознаки державного органу як державно владного суб'єкта, наділеного відповідними повноваженнями прерогативного характеру, застосовуються норми інших галузей права.

Щодо питання можливості існування адміністративного договору між державним органом і громадянином, то воно є досить спірним. Будь-який договір (в тому числі і адміністративний) потребує не тільки збігу волевиявлення сторін щодо укладання договору, а й юридичної рівності такого волевиявлення. Викликає сумнів можливість існування юридичної рівності між волевиявленням громадянина і держави, оскільки волевиявлення останньої завжди є імперативним, а її положення – привілейованим.

Отже, специфіка адміністративних договорів визначається такими чинниками:

- *склад суб'єктів;*
- *предмет договірних відносин;*
- *мета цих відносин.*

Зважаючи на зазначені особливості адміністративного договору, його можна визначити як угоду, засновану на адміністративно-правових нормах і вироблену внаслідок добровільного узгодження волі між двома (чи більше) державно-владними суб'єктами адміністративного права та іншими організаціями, з приводу спільної реалізації покладених на них повноважень.

Відмінність адміністративних і цивільних договорів неодноразово висвітлювалась в юридичній літературі [12, с. 262–263; 13, с. 132–133]:

1) адміністративні договори, як правило, мають організаційний зміст, їх метою є досягнення суспільно значущих результатів;

2) адміністративний договір завжди виступає як правова форма діяльності суб'єктів, наділених правовою самостійністю у вирішенні відповідних питань, хоча права і обов'язки сторін, навіть якщо вони не перебувають у відносинах «влада–підпорядкування», не є рівними, оскільки йдеться про управлінські, а не майнові повноваження;

3) адміністративний договір не забезпечений судовим захистом, і невиконання однією або обома сторонами взятих на себе зобов'язань не тягне застосування майнових санкцій;

4) нормативною базою адміністративно-договірної практики є норми адміністративного, а не цивільного права.

Досить часто адміністративний договір розглядається не як самостійна форма управлінської діяльності, а як «форма, пов'язана з адміністративним актом» [13, с. 262]. У зв'язку з цим стверджується, що «адміністративний договір не може бути поставлений в один ряд і розглядатись нарівні з іншими правовими формами управління» [14, с. 289].

У науковій літературі можна простежити існування різних підходів щодо зв'язку адміністративного договору з адміністративним актом.

Прихильники першого підходу вважають, що адміністративний договір завжди передує адміністративному акту. Так, деякі російські вчені, оцінюючи проблему адміністративних договорів, стверджують, що «вони найчастіше виступають у ролі юридичних фактів особливого роду, передують юридично-владній формі реалізації виконавчої влади і за своєю суттю не є такою» [16, с. 262].

Прихильники іншого підходу виходять з того, що адміністративний акт обов'язково передує адміністративному договору, і перед тим, як укласти той чи інший контракт, адміністрація одностороннім волевиявленням виражає свою рішучість укласти відповідний договір, внаслідок чого створюється можливість розглядати договір адміністративного права як двосторонній акт виконання передуючого йому одностороннього акта влади [17, с. 99]. При цьому прихильники такого підходу ототожнюють дві самостійних категорії, а саме «акт управління» і «управлінське рішення».

«Управлінське рішення – це результат подумки-вольового акту вибору суб'єктом управління поведінки, діяльності об'єктів управління, на тому числі і своєї власної управлінської діяльності. Щоб управлінське рішення перетворилось на акт управління, необхідним є другий момент – зовнішньо направлене владне волевиявлення суб'єкта управління, тобто видання ним акта управління» [18, с. 17].

Отже, будь-якому зовнішньому вираженню управлінської діяльності (формі управ-

ління), в тому числі й адміністративному договору, обов'язково передує не адміністративний акт, а прийняте державним органом, посадовою особою управлінське рішення (хоча адміністративний договір може укладатись і на підставі адміністративного акта).

Загалом, адміністративний договір і адміністративний акт можуть перебувати у таких співвідношеннях [15, с. 33–35]:

1. Адміністративний договір може укладатись безпосередньо на підставі норм чинного законодавства (згідно з діючою Конституцією Російської Федерації та Федеральним договором суб'єкти Федерації мають право укладати угоди про взаємне делегування повноважень. Правовою основою цих угод є норми Конституції РФ).
2. Адміністративний договір може укладатись на підставі адміністративного акта нормативного характеру (наприклад, згідно з Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості» від 09.01.96 р. Кабінет Міністрів України зобов'язаний вступити з об'єднаннями профспілок у договірні відносини).
3. Адміністративний договір може укладатись на підставі і для виконання індивідуального адміністративного акта (наприклад, рішення про видання фінансових ресурсів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформлюється наказом. На підставі цього наказу орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових ресурсів).
4. Адміністративний договір і адміністративний акт можуть виникати одночасно, підставою появи їх може бути одне управлінське рішення.
5. Адміністративний договір може бути підставою для подальшого прийняття адміністративних актів (нормативних та індивідуальних).
6. Для реалізації деяких управлінських рішень державно-владним суб'єктом на власний розсуд може бути обраний або адміністративний акт, або адміністративний договір.

Застосування тієї чи іншої правової форми управлінської діяльності визначається конкретними обставинами організації адміністративної влади. Але, оскільки державний орган підкоряється заборонному типу правового регулювання (заборонено все, що прямо не дозволено законом), то цілком слушною є думка Є. Старосцяка, який зазначав, що надання права на укладення договору не є підставою для застосування в діяльності з управління форм адміністративного акта, і наявність правових підстав для вирішення питання шляхом адміністративного акта не означає допустимості вирішення цього питання у формі договору [14, с. 265–266]. Отже, право на укладання адміністративного договору повинно бути передбачено в нормах про компетенцію державного органу, причому, як зазначає Д. Бахрах, складати частину його спеціальної, а не загальної компетенції [5, с. 176].

Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що адміністративний договір і адміністративний акт (у вузькому розумінні) є самостійними і рівноправними формами управлінської діяльності. Використовуючи адміністративний договір поряд з іншими формами управлінської діяльності, державні органи зможуть з більшою ефективністю реалізовувати покладені на них функції.

Література

1. *Лазарев Б. М.* Формы государственного управления. – М., 1983.
2. *Бахрах Д. Н.* Формы государственного управления // Советское государство и право. – 1983. – № 4.
3. *Советское* административное право. – М., 1990.
4. *Советское* административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977.
5. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М., 1997.
6. *Демин А. В.* Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск, 1997.
7. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. – М., 1997.
8. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999.
9. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. – М., 1997.
10. *Оксенко Д. М.* Административное право: Учебн. пособие / Гол. ред. проф. Г. А. Туманов. – М., 1995.
11. *Проект* Концепції реформи адміністративного права // Український правовий часопис. – 1999. – № 4.
12. *Габриидзе Б. Н., Елисеев Б. П.* Российское административное право: Учебник для вузов. – М., 1998.
13. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М., 1993.
14. *Старосцяк Е.* Правовые формы административной деятельности. – М., 1959.
15. *Державна* виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць / Кол. авт.; Наук. кер. Н. Р. Нижник. – К., 2000.
16. *Алехин А. П., Кармолицкий А. Н., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1997.
17. *Елистратов А. И.* Очерк административного права. – М., 1922.
18. *Акты* управления (вопросы теории). Межвузовский сборник научных трудов «Ивановский гос. университет». – Иваново, 1987.

політики на 1997 — 2000 рр., схвалені Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1997. — №202-203. — 30 жовтня; 3. Положення про національну раду соціального партнерства, затверджене Указом Президента України від 27 квітня 1993 р.// Голос України. — 1993. — 30 квітня; 4. Указ Президента України від 17 листопада 1998 р. "Про утворення Національної служби посередництва і примирення"; Положення "Про Національну службу посередництво і примирення", затверджене цим же Указом // Офіційний вісник України. — 1998. — №46. — С.168; 5. Питання Національної служби посередництва і примирення, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 1 лютого 1999 р. // Законодавство України "Про працю". — Книга 3. — К., 1999. — С.607; 6. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту" // Урядовий кур'єр. — 2000. — №47. — 15 березня; 7. Стаття 19 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15 вересня 1999 р.; 8. Указ Президента України "Про запровадження єдиної регулятивної політики у сфері підприємництва" від 22 січня 2000 р. // Урядовий кур'єр. — 2000. — №13. — 25 січня; 9. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 200-2004 роки" // Урядовий кур'єр. — 2000. — №34. — 23 лютого; 10. Там само; 11. Там само; 12. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту"; 13. Стретович В.М. Вдосконалення законодавства як засіб подолання правових колізій. — Зб.: Колізії в законодавстві України: проблеми теорії та практики. — К., 1996. — С.10; 14. *Кравчук І.* У першочерговому порядку // Урядовий кур'єр. — 2000. — №22. — 5 лютого.

А.М. ТОКАР

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ФОРМ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

За умови проведення адміністративної реформи, спрямованої на формування дієздатної системи державного управління, важливого значення набуває вирішення теоретико-методологічних питань управління. Належне наукове вирішення проблем, пов'язаних із формами управління набуває все більшого значення, оскільки ефективність державного управління зумовлюється не лише адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, а й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Недостатнє наукове розроблення категоріального апарату форм управління є перепоною в реалізації адміністративної реформи і особливо — в організації та здійсненні публічної влади на місцях. Саме тому проблема удосконалення форм управлінської діяльності, на що наголошено в Концепції адміністративної реформи, не може бути вирішена без грунтовного, всебічного дослідження форм управлінської діяльності, особливості їх використання та правового регулювання.

Проаналізуємо етимологію і визначення сутності поняття "форма". Етимологічно слово "форма" походить від латинського [forma], що означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь. Аналіз довідкової літератури свідчить, що поняття "форма" визначається як "будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту"[1], або як "зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом"[2]. Інколи форма визначається як внутрішня організація змісту[3]. Але в дослідженнях останнього часу при

© *ТОКАР Алла Миколаївна* — аспірант Хмельницького інституту регіонального управління та права

визначення форми, як правило, відсутня вказівка на вид організації змісту, а категорія "форма" визначається як "спосіб існування і вираження змісту"[4]. Таким чином у загальнонауковому трактуванні "форма" завжди пов'язується із категорією "зміст".

Що ж розуміти під формою управлінської діяльності? В адміністративно-правовій літературі дана проблема ще не достатньо розроблена. У науці адміністративного права існують різні підходи щодо визначення не тільки сутності форм управління, а і їх назви. Найбільш поширеним є застосування наступних категорій: форми управління, державно-управлінської діяльності, державного управління, здійснення виконавчої влади, адміністративно-правові форми реалізації виконавчої влади. Але більшість із науковців вкладають у дані категорії однаковий зміст[5]. На нашу думку, ці поняття не є тотожними, оскільки категорії "виконавча влада" та "державно-управлінська діяльність" не збігаються за своєю суттю. Поняття "державно-управлінська діяльність" є більш широким порівняно з поняттям "виконавча влада". Коли йдеться про державно-управлінську діяльність як діяльність органів виконавчої влади, то вона сприймається у вузькому розумінні як форма та основа практичної реалізації виконавчої влади. Слід зазначити, що державно-управлінська діяльність здійснюється і за межами виконавчої влади, в процесі внутрішньо-організаційного управління (усередині апарату органів державної влади, адміністрації (апарату державних підприємств, установ, організацій). Тому уявляється, що державно-управлінська діяльність як вид державної діяльності може характеризуватися водночас і діяльністю органів виконавчої влади і всього апарату державного управління, у тому числі з обслуговування законодавчої і судової гілок влади. Відповідно до цього категорія "форми управлінської діяльності" за змістом є більш широкою, ніж категорія "форми здійснення виконавчої влади".

У науковій літературі неодноразово висвітлювалося питання щодо збагачення змісту категорії "державне управління" порівняно з категорією "виконавча влада"[6]. Що ж до таких категорій, як "форми державного управління" та "форми державно-управлінської діяльності", то їх можна вважати синонімічними. Оскільки сутність державного управління виявляється через термін "діяльність", який відображає динаміку державного управління. Не можна погодитися і з тим, що при розкритті змісту категорії "форми управління" використовуються терміни "форми державного управління", "форми державно-управлінської діяльності"[7]. Позиція авторів, що за змістом категорію "форми управління" ототожнювали з "формами державного управління", пояснювалася класифікацією державної діяльності за її змістом. Так, виділяли чотири основні види державної діяльності: представницькі органи державної влади, державне управління, правосуддя і прокурорський нагляд. Отже, управління з боку публічної влади було тільки державним, а зазначене ототожнення — обгрунтованим. Та з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу, судову і впровадженням в Україні місцевого самоврядування така класифікація державної діяльності потребує перегляду. Здійснення управління з боку публічної влади, яке раніше було виключно державним, реалізується нині і структурами, які не є органами державної влади, що вимагає свого аналізу та вивчення. До таких структур слід віднести перш за все органи місцевого самоврядування. Такий висновок дозволяє зробити аналіз

Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", за якими місцеве самоврядування є гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під власну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

Таким чином органи місцевого самоврядування поряд з органами виконавчої влади стають рівноправними суб'єктами управління і не тільки тоді, коли реалізують повноваження, делеговані органами виконавчої влади. Таку к позицію займають і автори Концепції адміністративної реформи: "Функції виконавчої влади у своєму змістовному плані об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації так званої публічної влади"[8]. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що й притаманні ті ж ознаки, що й державному управлінню, а саме: публічність, організаційна спрямованість, визначеність у законі меж діяльності, обов'язковість виконання прийнятих рішень[9]. У зв'язку з цим, постає необхідність визначення співвідношення між формами державного та місцевого управління.

Існує концепція, прибічники якої ототожнюють за змістом місцеве управління з державним управлінням на місцевому рівні. Наприклад, Б.А.Страшун, С.Ю. Кашкін під місцевим управлінням розуміють "управлінську діяльність в місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією вищестоящого територіального управлінського рівня ... через адміністративні органи, що призначаються вищестоящою владою"[10]. Прихильники іншої точки зору, співставляючи місцеве управління з самоврядуванням, зазначають, що "місцеве управління — це діяльність місцевих органів державної влади, а місцеве самоврядування — діяльність самоврядних органів, котрі обираються місцевим населенням і виконують відповідні функції по забезпеченню їх інтересів"[11]. І нарешті, існує концепція, спрямована на таке наукове визначення співвідношення

між поняттями "державне управління" та "місцеве управління", яке відповідає існуючим реаліям адміністративно-правового регулювання. Її прибічники вважають, що в системі публічної влади на місцевому рівні функціонально виділяються дві самостійних підсистеми: місцеве державне управління, що здійснюється місцевими органами виконавчої влади, і місцеве самоврядування, що здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Ними пропонується як інструментальна категорія використовувати єдину дефініцію — "місцеве управління", що включає в себе як "місцеве самоврядування", так і "державне управління" (у вузькому розумінні), що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади"[12]. Таким чином серед форм управлінської діяльності публічної влади необхідно розрізняти форми державного і місцевого управління, які, в свою чергу, поділяються на форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Неоднозначність розуміння форм реалізації публічної влади поглиблюється різноманітністю визначення форм управління. У визначенні вказаного явища спостерігається різні концептуальні підходи щодо його сутності. Деякі автори при характеристиці форм управління роблять наголос на дію, діяльність, процеси управління, інші — на зовнішнє вираження управлінських дій, управлінський результат. Таке неоднозначне розуміння форм управлі-

ської діяльності існувало й існуватиме в силу того, що філософська категорія "форми" багатоаспектна, має багато значень і сама управлінська діяльність носить багатоплановий характер і досить виправдано розглядається в різних аспектах. Так, В.М. Манохін під формою державного управління розуміє певну частину діяльності виконавчо-розпорядчого органу, його структурних підрозділів та їх особистого складу[13]. І.І. Євтіхєєв, не визначаючи форми управління, зазначав, що в них проявляються дії, пов'язані з процесом управління[14]. Ю.М. Козлов зазначав, що під формою управлінської діяльності слід розуміти "той чи інший спосіб зовнішнього виразу її змісту"[15]. Аналізуючи юридичну літературу останніх років можна відзначити, що більшість науковців при визначенні форм управлінської діяльності говорить не про сами дії суб'єктів управління, а про їх вираження[16].

Отже, під формою управління (управлінської діяльності) слід розуміти зовнішньо виражену діяльність, що вчиняється не тільки органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами управління в межах їх компетенції.

Проблема визначення сутності форм управління стає ще більш актуальною, якщо її розглядати через призму класифікації. Не дивлячись на неоднозначну інтерпретацію цього явища, більшість адміністративістів розрізняють правові і неправові форми управлінської діяльності, а потім виділяють ряд різновидів першої і другої груп. Тут можна говорити про єдиний підхід до класифікації форм управлінської діяльності, що склався в адміністративно-правовій літературі. Водночас, необхідно відзначити деяку непослідовність у визначенні і найменуванні конкретних форм при їх класифікації, що спостерігалася у адміністративній літературі до 80-х років. Навряд чи можна вважати лише "зовнішнім проявом дій" не тільки видання актів, а й "вчинення інших юридично значимих дій, проведення безпосередньо організаційних дій, вчинення матеріально-технічних дій". Адже й сам автор зазначеної класифікації, розкриваючи зміст названих форм державного управління, прямо говорить про дії, а не тільки про їх зовнішній прояв[17].

В юридичній літературі висловлюються і протилежні думки, щодо визначення форми управління як певної частини діяльності виконавчо-розпорядчого органу (В.М. Манохін) чи зазначення на прояві дії, пов'язаних із процесом управління (І.І. Євтіхієв), при їх класифікації акцентувалась увага не на управлінських діях, а на їх результаті. Наприклад, не на виданні акта (дія), а на самих актах (результат певних дій). Хоча повинна було йтись про видання актів, бо лише в процесі їх видання отримує своє конкретне зовнішнє вираження діяльність того чи іншого органу управління[18]. При класифікації форм управлінської діяльності проблеми виникали не лише з найменуванням, а й з переліком конкретних форм. Не завжди чітко дотримувався критерій класифікації. Класифікуючи форми управління за таким критерієм, як характер (значення) наслідків, які виникають у результаті використання форм, розрізняють правові і неправові форми. Для правових форм характерним є те, що вони завжди тягнуть за собою чітко виражені юридичні наслідки, виникнення, зміну чи припинення правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління[19]. Неправові форми прямих юридичних наслідків не породжують.

Як правило, в кожному із названих видів форм виділяють менші різновиди за різними підставами (залежно від їх характеру і змісту[20], за ступенем

правової регламентації процесу їх використання[21]). Серед правових форм всі автори розрізняють:

- встановлення норм права (видання нормативних актів управління);
- застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління).

Дискусійним є питання щодо включення укладання адміністративного договору до числа правових форм державного управління. У літературі з цього питання були висловлені наступні судження:

- договори (будь-які) не являються формою державного управління[22];
- формою державного управління є цивільно-правові угоди[23];
- укладання всіх договорів без винятку є формою державного управління[24];
- укладання не всіх договорів, а лише адміністративних, являє собою форму управлінської діяльності[25].

При чому одні й ті ж автори з даного питання висловлювалися досить суперечливо. Так, автори монографії "Апарат управління соціалістичної держави" відзначають на необхідності внесення у перелік форм державного управління адміністративні угоди, а нижче приводять класифікацію форм управління, що виключає "цивільно-правові та інші договори (угоди)[26]. Нині інтерес до адміністративних договорів значно зріс і деякі з науковців обґрунтовано вказують на їх існування як форми державного управління[27]. Незначній увазі адміністративної науки до договору сприяла абсолютизація предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Це насамперед стосувалося предмета і метода правового регулювання. Більшою мірою такий підхід відобразився на співвідношенні адміністративного і цивільного права. Традиційною була позиція, що адміністративне право використовує виключно метод владних приписів, при якому детально регламентується і зводиться до мінімуму свобода вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки. Фактично адміністративно-правовий метод регулювання був ототожнений з імперативним. Такий підхід не отримав свого підтвердження на практиці. Державне будівництво на основі принципів поділу влади, децентралізації, незалежності місцевого самоврядування дає змогу здійснювати перехід від жорстких адміністративно-командних методів управління до більш гнучких способів регулювання суспільних відносин. Диспозитивні, рекомендаційні і заохочувальні основи все більше закріплюються в адміністративному праві. Це виражається безпосередньо і в тому, що однією з форм державної управлінської діяльності виступає укладання адміністративних договорів.

Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій є ще однією правовою формою управлінської діяльності. До таких форм насамперед слід віднести різні реєстраційні дії (реєстрація і облік автомобільного транспорту, винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо). Сутність та юридична природа реєстраційних дій залишаються повністю не з'ясованими. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення. Її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юри-

дично значущих дій також належать: прийняття присяги, службове атестування[28]. Деякі з науковців зазначають, що під здійсненням реєстраційних та інших юридично значущих дій фактично маються на увазі конкретні дії органів управління (посадових осіб) із застосування норм права, які не викликають необхідності видання індивідуального акта. Тому вони пропонують об'єднання подібних дій із виданням індивідуальних актів управління під загальною рубрикою "застосування права"[29]. З такою точкою зору можна не погодитися, оскільки застосування норм права є лише однією із форм реалізації права поряд із виконанням, використанням і додержанням. Так, прийняття присяги можна розглядати як активну поведінку суб'єкта адміністративно-правових відносин у зв'язку з виконанням свого обов'язку. Отже, у даному випадку норма права реалізується шляхом виконання, а не застосування. Загальновизнаним є групування неправових форм на здійснення організаційних дій і виконання матеріально-технічних операцій.

Узагальнюючи необхідно визнати суттєві зміни у формах державного управління, що зумовлюються якісними змінами у змісті управлінської діяльності держави та акцентувати увагу на появі нових форм управлінської діяльності публічної влади — формах місцевого управління.

1. Словарь иностранных слов. 15-е изд., испр. — М., 1988; **2.** Словник української мови / Під ред. Л.К.Артем'єва. — К., 1979. — Т.10; **3.** Див.: Большая советская энциклопедия в 30-ти томах / Гл.ред. А.М.Прохоров. Изд.-3-е. — М., 1976. — Т.24; **4.** Там само; **5.** *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С.208; Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. — Вып.1. Часть общая. — Саратов, 1968. — С.154; **6.** *Авер'янов В.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — №8. — С.10-11; *Кубко Є.* Про предмет адміністративного права // Право України. — 2000. — №5. — С.3-4; *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч.посібник / За заг.ред. Н.Р.Нижник. — К., 1998. — С.8; **7.** Наприклад, *Колпаков В.К.* Цит. праця. — С.207-222; **8.** *Авер'янов В.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — №8. — С.11; **9.** Адміністративна реформа в Україні: Документи і матеріали // Український правовий часопис. — 1999. — №4. — С.37; **10.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. — С.697; **11.** Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти // Урядовий кур'єр. — 1997. — 18 березня; **12.** *Крусян А.* Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. — 1998. — №1. — С.87; **13.** *Манохин В.М.* Советское административное право: Курс лекций. Вып. Первый. Часть общая. — Саратов, 1968. — С.154; **14.** *Евтихиев И.И.* Виды и формы административной деятельности. Автореферат докт.дисс. — М., 1948; **15.** Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М., 1977. — С.24; **16** Советское административное право: Учебник для вузов. — М., 1990. — С.150; *Коваль Л.В.* Адміністративне право України: Курс лекцій. — К., 1996. — С.80; *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999. — С.212; *Овсянко Д.М.* Административное право: Учебное пособие для студентов юрид. факультетов и институтов / Отв.ред.проф.Г.Л.Туманов. — М., 1995. — С.63; **17.** Советское административное право. — М., 1971. — С.115-117; **18.** Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М., 1977. — С.28; **19.** *Овсянко Д.М.* Там само. — С.63; **20.** Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М., 1977. — С.31; **21.** *Колпаков В.К.* Цит. праця. — С.212; **22.** Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М., 1977. — С.28-40; **23.** *Евтихиев И.И.* Цит. работа; *Манохин В.М.* Цит. работа. — С.156; **24.** Советское административное право. — М., 1990. — С.151-152; **25.** *Бахрах Д.Н.* Форма государственного управления // Советское государство и пра-

во. — 1983. — №4. — С.27;26. Аппарат управления социалистического государства. Изд. в 2-х частях. Часть 1. — М., 1976. — С.302; 27. *Бахрах Д. Н.* Административное право. — М., 1993. — С.131-135.; *Демин А.В.* Общие вопросы теории административного договора. — Красноярск, 1997; *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С.187-197; *Колпаков В.К.* Цит. праця. — С.216-221; 28. *Колпаков В.К.* Цит. праця. — С.221; 29. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. — М., 1977. — С.31.

О.В. КОГУТ

ДО ПИТАННЯ ПРО СУТЬ І КЛАСИФІКАЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Важливим інструментом подолання трансформаційної кризи в Україні є створення нової системи державного управління. Побудувати таку систему можна лише шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із пріоритетних завдань ефективного правового супроводження адміністративної реформи є систематизація адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації[1]. На думку авторів проекту Концепції реформи адміністративного права України, у першу чергу потребують кодифікації процесуальні норми щодо адміністративних проваджень у суді, проваджень, здійснюваних органами виконавчої влади у конкретних справах про адміністративні проступки, а також різні спеціальні провадження, здійснювані органами місцевого самоврядування[2]. Для визначення шляхів кодифікації адміністративно-процесуального законодавства, а також для досягнення більш чіткого процесуального регулювання механізму взаємодії органів виконавчої влади та громадян необхідно уяснити зміст поняття "адміністративне провадження", а також розібратися у видовій різноманітності цих проваджень. Але перед вирішенням цих питань слід спочатку зупинитися на співвідношенні адміністративних процесу та проваджень.

У науковій літературі з адміністративного права зустрічаються різні судження щодо співвідношення адміністративного процесу і адміністративного провадження. Найчастіше процес і провадження розглядаються як діяльність[3] або як порядок здійснення діяльності[4]; у деяких випадках під процесом мається на увазі діяльність, а під провадженням — порядок її здійснення[5]; інколи процес тлумачиться як порядок просування дії, а провадження — як система або сукупність адміністративно-процесуальних норм[6]. Але при цьому, як правило, робиться один і той же висновок: процес і провадження співвідносяться як загальне і особливе; провадження — частина процесу, а процес — сукупність проваджень. Така ситуація зумовлена тим, що порядок здійснення правозастосовчої діяльності у кримінальних та цивільних справах традиційно називається відповідно кримінальним і цивільним процесами (за назвами кодифікованих законодавчих актів)[7]. Але в ст.1 КПК і ст.1 ЦПК йдеться про порядок провадження відповідно у кримінальних і цивільних справах. Аналогічним чином ст.246 КпАП України називається "Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення".

© *КОГУТ Ольга Володимирівна* — здобувач Хмельницького інституту регіонального управління та права