



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 ґрунтовного, 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 визначення адміністративного договору формою управлінської діяльності. Так, окремими науковцями формою управління визнавалися 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 абсолютізацією предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Це насамперед стосувалося предмета і методу правового регулювання. Більшою мірою такий підхід позначився на співвідношенні адміністративного і цивільного права. Традиційною була позиція, що адміністративне право використовує винятково 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 непохитим, 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 реформи адміністративного права визначають адміністра-

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.

Обов'язковості 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) адміністративні договори не забезпечені судовим захистом, і невиконання однією або обома сторонами взятих на себе зобов'язань не тягне застосування майнових санкцій;

4) нормативною базою адміністративного 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 передую 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 передую 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 отожденожують дві самостійні 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 передув не адміністративний акт, а прийняте державним органом, посадовою особою управлінське рішення (хоча адміністративний договір може укладатися і на підставі адміністративного акта).

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

1. Адміністративний договір може укладатися безпосередньо на підставі норм чинного законодавства (згідно з дією 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 укладатися 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 укладатися 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 слушно є дум-

ка Є. Старосіяка, який зазначав, що надання права на укладання 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. Дечин А. В. Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск, 1997.
7. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1997.
8. Коляков В. К. Административное право Украины: Пособие. – К., 1999.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. – М., 1997.
10. Овсянко Д. М. Административное право: Учебн. пособие / Гол. ред. проф. Г. А. Туханов. – М., 1995.
11. Проект Концепции реформы административного права // Украинский правовой часопис. – 1999. – № 4.
12. Габригидзе 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. Старосияк 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. Алексин А. П., Кармолицкий А. Н., Жолдова 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.