



І.В. Жароїд*

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Результативність та ефективність діяльності органів держави залежить від правильного вибору ними форм реалізації компетенції, у зв'язку з чим питання щодо можливості реалізації компетенції органами державного управління шляхом укладання адміністративних договорів постійно привертає увагу науковців.

Дослідження змісту та правової природи адміністративного договору почалось ще у 20-х роках минулого століття, проте за радянських часів в Україні, як і в СРСР загалом, проблема адміністративного договору не привертала особливої уваги вчених-юристів. Вказане було зумовлено тим, що в умовах радянської правової системи переважало законодавче та підзаконне регулювання, а договори відігравали лише допоміжну роль. Застосування договірних засад в адміністративному праві не було загально визнаним, питання щодо правомірності визнання адміністративних договорів однією з форм реалізації компетенції в адміністративному праві було досить дискусійним. У науковій літературі вкрай рідко з'являлись публікації про можливість застосування

© Жароїд І.В., 2005

* аспірант Національної академії державного управління при Президентові України



адміністративних договорів¹. При цьому автори мали різні погляди щодо визначення змісту адміністративного договору.

На сучасному етапі більшість вчених, які займаються дослідженням діяльності органів виконавчої влади, розглядають питання можливості укладання зазначеними органами адміністративних договорів. Однією з причин актуальності адміністративного договору є підвищення ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, посилення договірних засад у публічно-правових відносинах.

У той же час значна кількість питань загальної теорії адміністративного договору до цього часу залишається недостатньо вивченою. Важливими в теорії адміністративного договору є наступні питання: в яких випадках може бути застосований адміністративний договір як форма реалізації компетенції органів державного управління; в яких випадках адміністративний договір є законним за своїм змістом. У рамках цієї статті висловимо ряд міркувань відносно змісту та сфери застосування адміністративного договору, а також пропозицій щодо законодавчого врегулювання зазначеного інституту.

Якщо розглядати еволюцію поняття адміністративного договору з радянських часів до сучасності, то серед головних підходів вчених-адміністративістів до визначення змісту адміністративного договору слід зазначити наступні.

К. Сперанська розглядала адміністративний договір як двосторонній індивідуальний адміністративний акт, що оформляє відносини адміністративних органів та громадян та виділяла наступні групи:

1) адміністративні угоди між формально рівноправними суб'єктами, тобто між двома юридичними особами публічного права, між двома громадськими організаціями, а також між приватними громадянами у сфері виконання ними публічних обов'язків;

2) публічні угоди між нерівноправними суб'єктами, тобто між адміністративним органом або публічною установою, з однієї сторони, і приватною організацією або приватною особою — з іншої².

В.І. Новосьолов та В.А. Юсупов відносили до адміністративних договорів також трудові договори, мотивуючи це тим, що орган управління, який наймає на роботу громадянина, не може розглядатись як його рівноправний агент, оскільки має владні повноваження³. Такий підхід є суперечливим, оскільки процедура укладення, зміни та розірвання трудових договорів, регулюється нормами трудового права. Крім того, метою укладання такого договору не можна визначити забезпечення публічних інтересів.

Окремі вчені до адміністративних договорів відносять договори органів внутрішніх справ з адміністрацією підприємств про охорону майна⁴. Як слушно зазначають В.Г. Розенфельд та О.М. Старилов, такі угоди будь-якого відношення до правових форм реалізації виконавчої влади не мають, оскільки суб'єкт управління у такому випадку не виступає як носій юридично-владних повноважень. Вказані договори слід відносити до цивільно-правових угод⁵.

Досить детально проблему застосування адміністративних договорів досліджує

¹ Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. – № 3. – 1969. – С. 40-45; Сперанская К. Об административном договоре // Вестник Верховного Суда СССР и Прокуратуры Верхсуда СССР. – 1928. – № 3 (12). – С. 15-26; Ямпольская Ц.А. О теории административного договора (вместо рецензии) // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132-136.

² Сперанская К. Об административном договоре // Вестник Верховного суда СССР и Прокуратуры Верхсуда СССР. – 1928. – № 3 (12). – С. 16, 20.

³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 68-79.

⁴ Там само. – С. 71.

⁵ Про місце самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.



Д.М. Бахрах, який визначає відмінності адміністративних договорів від цивільно-правових угод. Досліджуючи питання щодо місця адміністративного договору в діяльності державної виконавчої влади, Д.М. Бахрах до категорії адміністративних договорів відносить договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання), договори у сфері управління державною власністю, договори, які забезпечують державні потреби, контракти з військовослужбовцями, студентами, фінансові та податкові угоди, договори про взаємодію та співробітництво, різного роду концесії та інвестиційні угоди тощо⁶.

Характеризуючи проблему адміністративного договору, Б.Н. Габричидзе визначає відсутність механізму судового захисту адміністративного договору як ознаку, що відрізняє такі договори від інших угод⁷. З такою позицією не можна погодитись, оскільки зазначене не є специфічною ознакою адміністративного договору, це — прогалина у законодавстві, яку необхідно заповнити шляхом прийняття відповідного законодавчого акту.

М.Ю. Тихомиров, аналізуючи джерела адміністративного права, розглядає адміністративний договір і визначає його як угоду між ієрархічно пов'язаними державними органами та іншими організаціями з приводу спільного вирішення управлінських справ⁸.

Аналіз сучасної української юридичної літератури свідчить про те, що автори, як правило, обмежуються констатацією факту застосування в управлінській діяльності таких договорів⁹. У той же час у наукових працях В.С. Стефанюка досліджуються питання публічно-правової природи адміністративного договору, порушуються питання щодо доцільності його впровадження¹⁰. На актуальності питання договірних відносин між владними органами регіонального рівня й господарюючими організаціями наголошує Н.Р. Нижник та зазначає при цьому, що визначальним для віднесення договору до розряду адміністративних є мета договору (а саме: відповідна робота виконується за кошти бюджету, позабюджетних фондів владних структур або з метою публічного інтересу)¹¹. Дослідженням проблеми адміністративних договорів присвячені роботи К.К. Афанасьєва¹², в яких автор розширює сферу застосування адміністративних договорів, а саме: зазначає, що однією із сторін такого договору є суб'єкт адміністративного права, який наділений власними або делегованими повноваженнями в сфері державного управління¹³. Вважаємо, що така позиція потребує уточнення, оскільки делеговані повноваження у сфері державного управління може здійснювати не лише орган виконавчої влади, а суттєвою ознакою адміністративного договору є те, що однією із сторін є саме орган виконавчої влади.

⁶ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. – С. 341.

⁷ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Н. Российское административное право. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 262.

⁸ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: 1998. – С. 190.

⁹ Адміністративне право України. Підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – С. 141-146; Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 172; Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: 36. наук. пр. Частина II / Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 288-292.

¹⁰ Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження // Закон і бізнес. – 2003. – № 37 (609). – 13 вересня; Стефанюк В.С. Поняття, ознаки і публічно-правова природа адміністративного договору та його значення в управлінській діяльності // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: 36. наук. пр.: За матеріалами наук.-практ. конф. (м. Київ, 14-15 лютого 2003 р.). – К., 2003. – С. 14-27.

¹¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.Н. Российское административное право. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 290.

¹² Афанасьев К.К. Административный договор: Учебное пособие / МВД Украины, Луган. ин-т внутр. дел; [Отв. ред. А.И. Никитенко]. – Луганск: РИО ЛИВД, 2001. – 72 с.; Афанасьев К.К. Административні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, професор Ю.П. Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.

¹³ Афанасьев К.К. Административный договор: Учебное пособие / МВД Украины, Луган. ин-т внутр. дел; [Отв. ред. А.И. Никитенко]. – Луганск: РИО ЛИВД, 2001. – С. 26.



Вивчення адміністративного договору вимагає характеристики його основних ознак: сторін, підстав виникнення, змісту та предмету.

Спільним для вчених, які досліджують проблему змісту та правової природи адміністративного договору, є позиція щодо визначення його як різновиду публічно-правового договору, а також те, що об'єктом адміністративного договору є вчинення певних дій, які тягнуть за собою публічно-правові наслідки.

Дослідження змісту та правової природи адміністративного договору надає можливість визначити суб'єктний склад адміністративного договору. Так, однією із сторін договору обов'язково є державний орган (і саме орган виконавчої влади), іншою стороною можуть бути будь-які юридичні та фізичні особи. Участь в адміністративному договорі державного органу може свідчити про наявність у предметі договору публічних, суспільних, загальнодержавних інтересів. У той же час, необхідно зазначити, що не завжди характеристика суб'єктного складу договору говорить про те, що між сторонами укладено адміністративний договір, так як договір між двома державними органами (або між державним органом та громадянином) може мати й цивільно-правовий характер. Оскільки предмет договору визначається його змістом, зобов'язання, що встановлюються адміністративним договором, повинні мати публічно-правовий характер. Іншою стороною адміністративного договору можуть бути як державні органи, так і інші юридичні та фізичні особи. Відповідно адміністративні договори можуть укладатись: між державними владними суб'єктами; між державно-владними суб'єктами, з однієї сторони, та громадянами, організаціями — з іншої. Якщо вести мову про укладання адміністративних договорів між органами виконавчої влади, то слід враховувати те, що у цій формі створюються відносини між органами, що не пов'язані між собою відносинами ієрархічного підпорядкування, оскільки там, де має місце службове підпорядкування, втрачає смисл укладання адміністративних договорів.

Підсумовуючи викладене, можна вказати наступні основні ознаки адміністративного договору: по-перше, це договір, який регулює питання об'єднання двох або декількох суб'єктів адміністративного права з метою досягнення певного правового результату, настання якого є можливим при конкретному волевиявленні сторін; по-друге, має бути конкретна пропозиція щодо укладення адміністративного договору, з однієї сторони, і прийняття цих умов — з іншої; по-третє — це договір, що регулює публічно-правові відносини, в межах якого забезпечується реалізація публічного інтересу. Зазначене надає можливість привести наступне визначення поняття адміністративного договору.

Адміністративний договір — дво- або багатостороння угода між суб'єктами адміністративного права, одним з яких є орган державного управління, що реалізує виконавчу владу відповідно до покладених на нього повноважень, яка регулює відносини публічно-правового характеру.

Виходячи з аналізу наукових праць українських та російських вчених, які розглядають проблеми адміністративних договорів, приходимо до висновку про те, що до цього часу науковцями не створена єдина теорія адміністративного договору. Привертає свою увагу зміщення акценту щодо кола питань, щодо яких укладаються адміністративні договори: більша увага науковців привертається до застосування адміністративних договорів для врегулювання відносин між органами держави з приводу делегування повноважень.

Дійсно, Конституцією України (ст. 143) передбачено можливість передачі законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Законом України "Про місцеві державні адміністрації" від 09 квітня 1999 року та Законом України "Про місцеве самоврядування" від 21 травня 1997 року передбачено надання законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, а також передачу повноважень органів місцевого самоврядування відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних,



обласних рад¹⁴. До цього часу не визначено, яким актом має оформлятися таке делегування. Оскільки адміністративні договори укладаються, як правило, між безпосередніми сторонами з метою координації їх діяльності для виконання певного спільного завдання, на нашу думку, делегування повноважень має відбуватись у межах адміністративного договірної процесу.

В той же час таке звуження сфери застосування адміністративного договору є дещо штучним. Не слід відкидати можливість вирішення питань задоволення суспільних потреб та задоволення інтересів громадян шляхом укладання адміністративних договорів. Так, наприклад, можуть укладатись концесійні договори, за якими місцевими державними адміністраціями делегуються окремі повноваження суб'єктам господарювання.

Активізація державних управлінських відносин по горизонталі також зумовлює використання такої форми реалізації компетенції, як укладання органами виконавчої влади усіх рівнів адміністративних договорів. На нашу думку, в деяких випадках без укладання адміністративного договору неможливо забезпечити нормальне функціонування адміністративної діяльності. Проте в сучасному українському законодавстві термін "адміністративний договір" не вживається, законодавче регулювання адміністративного договору як правової форми реалізації компетенції державних органів відсутнє, що не відповідає завданням, принципам та змісту сучасного державного управління.

Останнім часом українські законодавці звернулись до проблеми адміністративного договору: у проекті Адміністративного процесуального кодексу України вживається термін "адміністративний договір" та надається визначення адміністративного договору як договору, побудованого на публічно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, одним з яких є суб'єкт оскарження, про встановлення (припинення, зміну) взаємних прав і обов'язків¹⁵.

Відсутність чітких наукових уявлень та єдиних підходів до питань про місце адміністративного договору в управлінській практиці, характерні ознаки, зміст, процедуру укладання та виконання таких договорів негативно впливає на створення правових засад їх застосування. Так, до цього часу відсутня певна модель нормативного акту, який визначав би питання укладання адміністративних договорів (суб'єктний склад, зміст, сферу застосування, механізм укладання та оскарження адміністративних договорів тощо). У той же час, з урахуванням актуалізації ролі адміністративних договорів перш за все необхідно здійснити якісну правову регламентацію стадій договірної процесу, процедури підготовки, видання, набрання чинності, визнання недійсними адміністративних договорів, а також відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання. Необхідно встановити письмову форму укладання адміністративного договору, визначити публічний режим реалізації певних завдань та вказати, що обов'язковою умовою укладання адміністративних договорів є задоволення державного або громадського інтересу. Право на укладання адміністративних договорів має бути передбачено відповідно у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію державного органу.

Таким чином, нагальним є прийняття окремого законодавчого акту, у якому було б врегульовано питання адміністративно-договірних відносин та визначено процесуальні основи адміністративних договорів (наприклад, Закону України "Про адміністративні договори"). На законодавчому рівні слід також закріпити процедуру здійснення контролю з боку сторін

¹⁴ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20; Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 3.

¹⁵ Проект Адміністративного процесуального кодексу України, внесений народними депутатами України В. Мойсиком, В. Онопенком, О. Бандуркою, М. Круцьом. // http://www.legality.kiev.ua/ilp/docs/DRAFT_laws212/1331-1.HTML.



адміністративного договору за його реалізацією, передбачити можливість припинення такого договору в односторонньому порядку у випадку невиконання або неналежного виконання зобов'язань іншою стороною, а також визначити процедуру розгляду спорів по адміністративних договорах. Порядок оскарження суб'єктами адміністративно-договірних відносин адміністративних договорів та розгляду таких спорів судами має бути визначений у Адміністративному процесуальному кодексі України. До моменту прийняття відповідного закону усі суттєві умови необхідно зазначати безпосередньо в адміністративному договорі, що укладається. Крім того, в умовах відсутності нормативного регулювання загальних засад укладання та дії адміністративних договорів, початок стадії набрання чинності має визначатися також безпосередньо у адміністративних договорах.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління і менеджменту Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 7 від 13 грудня 2004 року)*

