

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ВАЖЛИВА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Статтю присвячено проблемним питанням визначення правової природи, ознак і видів адміністративних договорів. Автором здійснено аналіз доктринальних положень у сфері адміністративних договорів, положення Кодексу адміністративного судочинства України, яке містить визначення цього поняття, окреслено основні проблеми та наявні підходи до розуміння правової природи, ознак і видів адміністративних договорів.

Ключові слова: адміністративний договір, делеговані повноваження, угода сторін, суб'єкт владних повноважень, ознаки адміністративного договору, адміністративна правосуб'єктність, публічний інтерес.



**Міхровська Марина
Станіславівна,**

асистент кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету Київ-
ського національного
університету імені
Тараса Шевченка

Проведення адміністративної реформи протягом останніх шістнадцяти років докорінно змінило систему організацію державної влади: відмова від винятково «управлінської» побудови відносин між громадянином та органами державної влади і перехід до нової, «сервісної» взаємодії, за якої людина, її права, свободи та інтереси є найвищою соціальною цінністю, неминуче призвела до появи нових форм управлінської діяльності чи, за новим стандартом, форм діяльності публічної адміністрації. Однією з таких нових форм є адміністративний договір.

Питання дослідження адміністративного договору набуло своєї особливої актуальності після прийняття 2005 року Кодексу адміністративного судочинства і видається важливим і сьогодні, з огляду на посилення тенденцій до демократизації у сфері державного управління.

Питанням адміністративного договору приділяли увагу в своїх наукових працях такі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гарашук, Л. Коваль, В. Колпаків, Р. Куйбіда, О. Синьов, М. Смокович, В. Стефанюк та інші вітчизняні й зарубіжні дослідники.

У Кодексі адміністративного судочинства зазначено, що адміністративний договір – це дво- або

багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [7]. Хоча доцільність існування матеріальної норми в процесуальному нормативно-правовому акті викликає небезпідставні сумніви в дослідників цього питання [16], проте це єдине визначення щодо адміністративного договору, яке існує в українському законодавстві на сьогодні.

З наведеного у Кодексі визначення доходимо висновку, що обов'язковими ознаками адміністративного договору є такі:

– однією зі сторін завжди є суб'єкт владних повноважень;

– за своїм змістом адміністративний договір – це угода, а не адміністративний акт, як вважають деякі науковці [5, с. 103]. Це питання є принциповим з того погляду, що основною ознакою будь-якої угоди постає її добровільний характер;

– зміст такої угоди нерозривно пов'язаний з владно-управлінськими функціями суб'єкта владних повноважень. Фактично лише реалізація суб'єктом владних повноважень саме адміністративної, а не цивільної правової правосуб'єктності є невід'ємною ознакою адміністративного договору.

На відміну від єдиного досить стислого визначення в законодавстві, у теорії адміністративного права існує чимало різних визначень адміністративного договору:

• під адміністративним договором слід розуміти двох- або багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських відносин з приводу спільної

реалізації покладених на них повноважень (прав, обов'язків) [9];

• адміністративним договором є різновид публічного договору, який стосується добровільного волевиявлення сторін, однією з яких є орган влади або суб'єкт, якому делеговано владні управлінські функції, та укладається з метою реалізації цими суб'єктами владних управлінських функцій без застосування примусу до виконання зобов'язань іншою стороною [17, с. 98];

• адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших [3, с. 120];

• адміністративні договори – волев'язки угоди, що пов'язують зазвичай двох суб'єктів публічного права і суб'єкта приватного права й укладені для досягнення мети, що відбиває суспільний (публічний) інтерес [2, с. 569] тощо.

Так само в теорії адміністративного права дослідники по-різному визначають ознаки, притаманні адміністративним договорам, серед яких визначаємо такі:

1) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб);

2) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору;

3) суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження;

4) договір може містити умови, не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу [10];

5) адміністративний договір виникає в сфері державного управління;

6) він конкретизує норму адміністративного права;

7) має підзаконний характер [4, с. 171];

8) має організуючий характер [3, с. 120];

9) підставою його виникнення є владний, вольовий припис;

10) договори можуть бути укладені лише за результатами домовленості між суб'єктом публічного управління та приватною особою [16];

11) для адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів [12, с. 398]. Варто підкреслити, що в такому разі йдеться саме про прояви вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності повною мірою, а не про їх відсутність взагалі. І причиною цього є лише специфіка суб'єктного складу сторін. Так, К. Афанасьєв вважає, що «рівність сторін в адміністративному договорі втілюється лише в рівних «внутрішньодоговірних» правах (на ініціювання змін і доповнень умов договору, на ініціювання пролонгації договору і та ін.) та обов'язках (узгоджувати свої ініціативи з іншим

суб'єктом, узгоджувати ініціативи іншого суб'єкта)» [4, с. 58].

У теорії адміністративного права виділяють різні види адміністративних договорів:

– договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

– договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою, організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву [8, с. 60–61];

– договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

– угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори та угоди» [1, с. 18];

– договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

– договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Найбільш дискусійною в теорії адміністративного права є правова

природа останніх двох видів договорів на підставі того, що суб'єктом делегування в обох випадках постає орган місцевого самоврядування, відтак вважаємо за доцільне розглянути ці два види детальніше.

Договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів. Природа такого виду договорів є питанням дискусійним, оскільки одні автори вважають їх беззаперечно такими, що належать до адміністративних [8, с. 60–61], а інші, навпаки, категорично заперечують той факт, що договори про делегування повноважень можна визнавати адміністративними [6, с. 170]; при тому зазначено, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] установлює, що питання про делегування окремих повноважень обласної, районної ради місцевим державним адміністраціям відбувається шляхом прийняття рішення на пленарному засіданні відповідної ради, а тому немає підстав говорити про виникнення договірних правовідносин у цій сфері. Ми не погоджуємося з висловленою думкою, оскільки, по-перше, у зазначеному Законі прямо зазначається: «Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти», тобто в самому Законі йдеться про договірну природу делегування повноважень, по-друге, на нашу думку, немає підстав розглядати делегування повноважень лише в розрізі, зазначеному авторами. Так, делегування повноважень є тимчасовою передачею для виконання від одного суб'єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб'єктові функцій та повноважень зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання та збереження за ним певного контролю за реалізацією делегованих повноважень [11, с. 487–488], і зауважуємо, що таке делегування може здійснюватися в різний спосіб: а) законом (Кабінет Міністрів України може передавати окремі власні повноваження, окремі повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади), б) договором (окремі повноваження органу місцевого самоврядування передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншої територіальної громади), в) рішенням районної, обласної ради, що приймається відповідно до закону (делегування повноважень районних, обласних рад відповідним державним адміністраціям) [11, с. 487–488]. Аналогічної позиції щодо делегування повноважень дотримується і К. Афанасьєв [4, с. 78].

Що ж стосується другого з видів розглядуваних договорів – між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення, то в такому разі говоримо про те, що делегування повноважень на підставі договору може відбуватися вже після прийняття рішення відповідною радою, а адміністративний договір буде визначати конкретні умови, за яких передаватимуться такі повноваження, причому на практиці, як правило,

відповідна рада, що приймає таке рішення, безпосередньо в ньому ж і зазначає про доручення на укладання такого договору уповноваженій особі [13]. 2008 року у Верховній Раді було зареєстровано законопроект «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [15], де зазначено, що «делегування повноважень органів місцевого самоврядування може здійснюватися як за законом, прийнятим Верховною Радою України, так і за рішенням органів місцевого самоврядування та договором про делегування владних повноважень» [15], тобто рішення органу місцевого самоврядування та адміністративний договір визнаються взаємодоповнювальними, а ніяк не взаємовиключними формами діяльності органів публічної адміністрації.

Важливо зауважити, що існування цього різновиду адміністративних договорів є не тільки надзвичайно перспективним [4, с. 77], але й важливим із погляду запобігання виникненню компетенційних суперечок.

Зазначений законопроект так само визначає, що договір про делегування повноважень – це акт про делегування повноважень, заснований на взаємній згоді сторін, що беруть участь у них, укладений для оптимальної реалізації владних функцій, що закріплені за суб'єктами права делегування повноважень, і зазначається, що адміністративний договір укладається з метою визначати порядок передання та використання органами місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень [15].

Таким чином, проаналізувавши визначення та ознаки адміністративних договорів, закріплені в законодавстві та в теорії адміністративного права, доходимо висновку про необхідність закріплення поняття, обов'язкових ознак та видів адміністративних договорів у «матеріальному» нормативно-правовому акті, передусім це стосується договорів про делегування повноважень від одних органів іншим для уникнення багатьох проблем, пов'язаних із нерозмежованістю компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, кожного з цих видів органів всередині їх суб'єктного складу тощо. Варто наголосити, що сьогодні, з підготовкою до проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, проголошеним курсом на децентралізацію влади та наділенням органів місцевого самоврядування значних повноважень, це питання набуло особливої актуальності та нагальності, адже саме від ефективності функціонування влади на місцях залежить, чи буде втілена ідея сервісної держави, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійна пролеми / В. Авер'янов // Право України. – 2011. – № 4. – С. 12–38
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У 2 тт.: Т. 2. Особлива частина. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. – 600 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломосьц. – К.: Істина, 2010. – 480 с.

4. Афанасьев К. К. Административный договор как форма государственного управления (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Афанасьев К. К.; ХНУВС. – Х., 2002. – 173 с.

5. Битяк Ю. П. Правовая природа административных договоров / Битяк Ю. П., Константи́н О. В. // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 3. – С. 101–109.

6. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – 496 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.

9. Концепція реформи адміністративного права (Проект) // Український правовий часопис. – № 4. – 1999.

10. Проблема адміністративного договору у доктрині, законодавстві, на практиці / Р. Куйбіда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/adminyust/1067-administrative-justice-key-issues-and-ways-to-overcome-them-ua.html>.

11. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / Малиновський

В. Я. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

12. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / за заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

13. Про делегування повноважень на здійснення видатків сільського бюджету на утримання худобомогильника: Рішення Добренської сільської ради Баштанського р-ну Миколаївської обл. від 29 листопада 2013 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bashtanka.mk.gov.ua/ua/organi/dobren/1338548236/1365504383/1386052879/1386052952/>.

14. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).

15. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування від 1 лютого 2008 р. № 1472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W00A.html.

16. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору [Електронний ресурс] / Синьов О. В. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/nukpraci/sociology/2012/183111-171-8.pdf>.

17. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

Михровская М. С. Административный договор как важная форма деятельности публичной администрации.

Статья посвящена проблемным вопросам определения правовой природы, признаков и видов административных договоров. Автором осуществлен анализ доктринальных положений в сфере административных договоров, положения Кодекса административного судопроизводства Украины, которое содержит определение этого понятия, очерчены основные проблемы и существующие подходы к пониманию правовой природы, признаков и видов административных договоров.

Ключевые слова: административный договор, делегированные полномочия, соглашение сторон, субъект властных полномочий, признаки административного договора, административная правосубъектность, публичный интерес.

Mikhrovska M. S. Administrative contract as an important form of public administration.

The article is devoted to the problems of determining the nature, attributes and kinds of administrative contracts in a context of improvement of legal forms of the public administration in Ukraine. The author provides an analysis of the administrative doctrine in this sphere, the definition of an administrative contract of the Administrative Procedure Code of Ukraine.

In the article it is specified a definition of administrative contract, given the analysis of its content and characteristic features, analysed criteria of classification of administrative contracts.

Special attention is paid to such kind of administrative contracts as a contract of delegation of authority, because its nature has not been investigated enough in the Ukrainian administrative law. It's important to underline, that existence of such kind of administrative contracts is not only very perspective in the context of administrative and territorial reform, but also very important from the point of view of prevention of competence conflicts.

Special features that help to mark off administrative contracts from administrative acts are defined. The main of them, in author's opinion, is the lack of subordination between subject and free exercise of will. Among other important features are: one of the subjects thereto must be a public authority; the administrative judicial authorities must have jurisdiction to look into such contracts; it must be related to a public service; it must be taken into consideration, first of all, public interest etc.

There have been determined perspective ways of further legislative fixing, improvement of doctrinal regulation of attributes, kinds of administrative contracts, its classifications and perspective directions of application of these contracts in public administration.

Key words: administrative contract, delegated authority, agreement, public authority, public administration, attributes of an administrative contract, administrative legal personality, public interest.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2014