

Адміністративні договори у діяльності органів місцевого самоврядування

У статті визначено поняття та ознаки адміністративного договору. Здійснено класифікацію адміністративних договорів. Запропоновані зміни до проекту Адміністративно-процедурного Кодексу України.

Ключові слова: адміністративний договір, органи місцевого самоврядування, публічна адміністрація.

В статье определены понятие и признаки административного договора. Осуществлена классификация административных договоров. Предложены изменения в проект Административно-процедурного Кодекса Украины.

Ключевые слова: административный договор, органы местного самоуправления, публичная администрация.

The article deals with the definition and features of administrative agreement. Administrative agreements are classified. Changes to the draft of the Code on Administrative Procedure are proposed.

Key words: administrative agreement, local self-government bodies, public administration.

Постановка проблеми. Діяльність органів місцевого самоврядування супроводжується застосування різноманітних інструментів, серед яких особливе місце посідає адміністративний договір. Ця дефініція є доволі новою для сучасного адміністративного права, оскільки була до нього введена Кодексом адміністративного судочинства України [1] у 2005 році. Наявність таких понять підкреслює публічно-сервісну природу адміністративного права. У зв'язку з цим важливим є правильне розуміння поняття адміністративного договору у правозастосовній діяльності публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній адміністративно-правовій науці проблеми адміністративного договору розглядалися такими вченими як В.Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, А. У. Неугодніков, В.С. Стефанюк та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте незважаючи на усі сучасні наукові розробки, на сьогодні залишаються незрозумілими критерії відмежування адміністративного договору від цивільного договору, а також місце цього інструменту діяльності в роботі органів місцевого самоврядування.

Тому метою статті є надання визначення адміністративному договору, проведення їх класифікації та з'ясування місця адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний договір є одним із інструментів діяльності органів місцевого самоврядування. Якщо адміністративному акту властиве переважно одностороннє волевиявлення з боку публічної адміністрації, яке має правове значення, то адміністративний договір являє собою погоджене волевиявлення двох і більше суб'єктів адміністративного права, яке викликає певні юридичні наслідки. Так, відповідно до Кодексу про адміністративне судочинство України під адміністративним договором розуміється 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 із сторін угоди [1].

Системний аналіз наведеного визначення дозволяє зробити висновок, що адміністративному договору притаманні такі ознаки як:

1) суб'єктна, коли обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою

стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [2, с. 398].

Таким чином, можна зробити висновок, що законодавець розглядає адміністративний договір через обов'язкову присутність в ньому суб'єкта владних повноважень і наявності підпорядкування між суб'єктами, які укладають адміністративний договір.

Науковці ж, в свою чергу, тлумачать адміністративний договір ширше і наділяють його більшою кількістю ознак. Так, В. С. Стефанюк під адміністративним договором розуміє договір, побудований на адміністративно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один із яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин [3]. Д. М. Бахрах пропонує розуміти під адміністративним договором договір, що заснований на адміністративно-правових нормах і вироблений в результаті добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним із яких завжди є суб'єкт державної влади, багатосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [4, с. 246]. Майже подібним чином підходить до визначення адміністративного договору і К. К. Афанасьєв, який зазначає, що адміністративний договір – це добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління, з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [5, с. 26]. А. У. Неугодніков під адміністративним договором розуміє добровільну угоду двох або більше суб'єктів адміністративного права, один із яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу визначення

питань виконавчого і розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює взаємні права, обов'язки та відповідальність [6]. Таким чином, разом з такою ознакою як обов'язкова участь суб'єкта державного (публічного) управління в адміністративно-договірних відносинах зазначені науковці виділяють в адміністративному договорі такі ознаки як наявність волевиявлення сторін для укладення адміністративного договору та вираження добровільності стосовно вчинення такої дії. Але ці дві ознаки притаманні і цивільно-правовому договору, а тому їх не можна вважати основоположними при вирішенні питання стосовно визначення правової природи укладеного договору.

Що стосується такої ознаки адміністративного договору як обов'язкова участь суб'єкта державного (публічного) управління, то, на нашу думку, вона звужує сферу дії цього договору та створює труднощі для суддів адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації, які, використовуючи переважно цю ознаку, не можуть провести чіткого розмежування між адміністративним та іншими видами договорів. Використання цієї ознаки пов'язано, на наше переконання, з неправильним розумінням адміністративно-правових відносин, які на сьогодні існують в науці адміністративного права. Так, майже усі науковці їх наділяють такою властивістю як наявність в їх суб'єктному складі органа державної виконавчої влади (посадова особа) як носія державно-владних повноважень. Подібне відношення до категорії адміністративно-правові відносини пояснюється пануванням радянської ідеології в адміністративному праві, в якій воно ототожнювалось зі здійсненням державного управління. За переконанням Р. С. Мельника, така ознака як «підпорядкованість одного учасника адміністративно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень» дещо суперечить оновленій концепції адміністративного права, відповідно до якої пануючі за радянських часів адміністративно-управлінські відносини, характерною рисою яких саме і було підпорядкування одного суб'єкта іншому, трансформувалися переважно в адміністративно-сервісні, у межах яких

відбувається вирівнювання правових статусів учасників правовідносин. Таким чином, на сьогодні спостерігається постійна тенденція до зрушення кількості правовідносин, які характеризуються прямою підпорядкованістю одного суб'єкта іншому [7]. Окрім цього, не можна казати, що наявність суб'єкта владних повноважень є обов'язковою умовою для кваліфікації договору адміністративним у зв'язку з тим, що суб'єкт владних повноважень може вступати і в цивільно-правові відносини, укладаючи тим самим цивільно-правові договори.

Це все призводить до думки стосовно того, що визначення адміністративного договору через вищезазначені категорії не задовольняють потреби сьогодення та закликають до визначення власних ознак в адміністративному договорі. До них пропонуємо відносити наступні:

По-перше, він представляє собою згоду сторін. Це означає, що для його укладання необхідна наявність волевиявлення щонайменше двох суб'єктів. Відповідна ознака дозволяє відмежувати адміністративний договір від адміністративного акта, який приймається суб'єктом публічної адміністрації без врахування згоди особи, на яку він спрямовується.

По-друге, він укладається у сфері публічного права, а точніше адміністративного права. Проте слід пам'ятати, що публічна адміністрація може діяти як у публічно-правовій, так і у приватно-правовій сфері, укладаючи тим самим як адміністративні, так і цивільні договори. Це, в свою чергу, робить деколи процес розмежування цих договорів доволі складним, оскільки трапляються ситуації, коли положення договору регулюються як нормами публічного так і приватного права. Тому у разі виникнення подібної ситуації треба визначитись, які потреби він покликаний задовольнити публічно-правові чи приватно-правові. Необхідність розмежування договорів зумовлена тим, що від вирішення питання стосовно належності договору до адміністративно-правової чи цивільно-правової сфери залежить те, яка галузь права повинна застосовуватись для регулювання умов його укладання, а як наслідок в порядку якого

судочинства вирішуватиметься спір, який виникає із укладеного договору.

По-третє, він спрямовується на виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

З перелічених ознак стає зрозумілим, що основним критерієм відмежування адміністративного договору від цивільного є його предмет, який витікає із його змісту, а саме характеру прав і обов'язків, які сторони передають та приймають на себе. Таким чином, під адміністративним договором пропонуємо розуміти згоду сторін, спрямовану на виникнення, зміну та припинення правовідносин у сфері публічного права. Запроваджуючи подібне визначення, законодавець додатково буде закликати усю правову науку та практику використовувати теорію поділу права на публічне та приватне з метою визначення природи відносин, які покликаний регулювати адміністративний договір. Поряд з визначенням необхідним виглядає також проведення класифікації адміністративних договорів. Значення класифікації договорів полягає в тому, що керуючись певними критеріями, можна поділити договори на групи із схожою правовою регламентацією, що дозволить вдосконалювати законодавство, кодифікувати його в потрібному напрямі [8].

В науці адміністративного права адміністративні договори класифікують за наступними критеріями:

1. За предметним критерієм:

- договір про компетенцію (розмежування повноважень і предметів відання);
- договір забезпечення державних потреб (державне замовлення);
- договори з управління об'єктами державної власності;
- контракти (трудові угоди) з державними службовцями;
- фінансові і податкові угоди;
- договір про спільну діяльність і співробітництво;
- договір про надання деяких послуг державних органів і органів місцевого самоврядування приватним особам (комунальних послуг і т.п.)
- інвестиційні угоди;

- договори про співробітництво (про обмін інформацією, про спільну діяльність і т. ін.) [9].

Але ми не можемо погодитися із зазначеною класифікацією, оскільки в ній відсутнє будь-яке відмежування адміністративних від цивільних договорів, наприклад, державне замовлення є цивільним договором, оскільки держава може робити державне замовлення для задоволення своїх власних потреб. Більше того автори намагаються в даному випадку конкретизувати предмет договору. На нашу думку, цього робити не потрібно, а необхідно лише визначити, у якій сфері можуть бути укладені адміністративні договори. Таким чином, за предметним критерієм слід виділяти адміністративні договори, які укладаються у сфері діяльності публічної адміністрації. Наприклад, адміністративні договори в службовому праві, в податковому праві, фінансовому праві, адміністративно-господарському праві та інші.

2. За характером взаємовідносин між суб'єктами:

- договори між суб'єктами, які не володіють контрольними, наглядовими повноваженнями по відношенню один до одного;

- договори, в яких один із суб'єктів володіє певними спеціальними повноваженнями по відношенню до контрагента.

На нашу думку, в цьому разі доречніше казати про наявність або відсутність підпорядкування між суб'єктами, які укладають адміністративний договір. Тому за характером взаємовідносин між суб'єктами, адміністративні договори поділяються на субординаційні та координаційні. Субординаційним адміністративний договір буде тоді, коли він укладається між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації або між органом публічної адміністрації та приватною особою, наприклад, договір між державною податковою адміністрацією та платником податку щодо податкового компромісу. Такий вид адміністративного договору оформлює погоджене волевиявлення сторін (в більшості випадків органу публічної адміністрації та приватної особи), які мають уяву про настання конкретних правових наслідків і можуть впливати на їх розвиток. Субординаційний

договір є певною альтернативою до адміністративного акта і сприяє тому, що підпорядкована сторона може впливати певним чином на розвиток адміністративно-правових відносин. Координаційний адміністративний договір укладається за участю двох не підпорядкованих один одному органів публічної адміністрації. Так, наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти [10]. На підставі положень зазначеного закону можна прийти до висновку, що в даному разі органи місцевого самоврядування укладають один з одним адміністративні договори щодо перерозподілу повноважень задля забезпечення всебічної реалізації інтересів територіальних громад. На відміну від субординаційного договору у цьому договорі суб'єкти наділені рівним правовим статусом, що унеможлиблює видання адміністративного акта одного суб'єкта відносно іншого.

3. В залежності від кількості суб'єктів, які вступають в договірні відносини, вони поділяються на двосторонні; багатосторонні.

4. За колом суб'єктів договори поділяються на ті, які укладаються:

- між суб'єктами управлінської діяльності;

- між суб'єктами виконавчої влади та іншими державними (муніципальними органами);

- між державними та недержавними організаціями;

- між державними (муніципальними) органами та їх службовцями;

- між суб'єктами управління і громадянами [11].

Але у відповідній класифікації основними суб'єктами укладання виступають лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і не беруться до уваги інші суб'єкти публічної адміністрації. Додатково вважаємо недоцільним виділяти окремо договори, які укладаються між державними (муніципальними) органами та їх службовцями, оскільки це є різновидом договору, які укладаються між суб'єктами

публічної адміністрації. Таким чином, за зазначеним критерієм пропонуємо виділяти, як вже було зазначено, договори між суб'єктами публічної адміністрації; договори між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами; договори між суб'єктами публічної адміністрації і юридичними особами.

Висновки. Отже, відповідна класифікація адміністративних договорів передбачає усі ймовірні можливості їх укладення та існування. На нашу думку, ці види адміністративного договору повинні бути закріплені в Адміністративно-процедурному Кодексі України, проект якого сьогодні знаходиться на розгляді у Верховній Раді України. Але слід зазначити, що зазначений проект не містить жодного положення стосовно адміністративного договору, хоча ч. 1 ст. 1 проекту цього правового акта передбачає, що Кодекс регулює відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (далі - особи), у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов'язків, регламентує процедури розгляду адміністративних справ [12]. Розвиваючи це положення, можна прийти до висновку, що шляхом укладання адміністративного договору також здійснюється реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки публічна адміністрація і приватні особи стають партнерами та вирішують спільно задачі публічного спрямування. Тому положення про адміністративні договори та їх види повинно знайти закріплення у майбутньому Адміністративно-процедурному Кодексі України.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
3. 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 року). – К., 2003. – С. 14-27.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. – М. : НОРМА, 2002. – 444 с.
5. Афанасьев К. К. Административные договоры: реалии та перспективы / К. К. Афанасьев. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.
6. Неугодніков А. О. Юрисдикція адміністративних судів / А. О. Неугодніков // Вісник прокуратури. – 2006. – № 8. – С. 74-78.
7. Мельник Р. С. Від чого залежить ефективність здійснення адміністративного судочинства? / Р. С. Мельник // Вісник господарського судочинства України. – 2008. – № 5. – С. 154-159.
8. Класифікація договорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/4148/16/>.
9. Административный договор: понятие, признаки, виды [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.e-reading.link/chapter.php/97336/87/Makareiko_-_Administrativnoe_pravo.html.
10. Про місцеве самоврядування : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Макарейко Н. В. Административное право : конспект лекций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://knigi-uchebniki.com/administrativnoe-pravo_717/123-administrativnyiy-dogovor-ponyatie.html.
12. Проект Адміністративно-процедурного Кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.