

УДК 342.924

ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК РЕГУЛЯТОРА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Потапенко І. В.,

аспірант Харківського національного університету
внутрішніх справ

Анотація: Стаття присвячена дослідженню природи адміністративного договору як регулятора адміністративних правовідносин. В ній автор аналізує новітні наукові погляди на адміністративний договір, досліджує його ознаки та функції. Цей аналіз дав можливість автору зробити висновок про те, що за своєю природою адміністративний договір є адміністративним актом підзаконного характеру, що приймається в рамках закону і наявної в уповноваженого державою органу компетенції.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративні правовідносини, адміністративний договір, функції адміністративного договору.

Аннотация: Статья посвящена исследованию природы административного договора как регулятора административных правоотношений. В ней автор анализирует новейшие научные взгляды на административный договор, исследует его признаки и функции. Этот анализ позволил автору сделать вывод о том, что по своей природе административный договор является административным актом подзаконного характера, принимается в рамках закона и имеющейся у уполномоченного государством органа компетенции.

Ключевые слова: административное право, административные правоотношения, административный договор, функции административного договора.

Annotation: The article is dedicated to the research of nature of administration agreement as a regulator of administrative legal relations. The author analyzes new scientific views on administrative agreement in it, examines its characteristics and functions. This analysis has given author the opportunity to make conclusion that administrative agreement by its nature is the administrative act of sublegislative character, which is passed within the limits of the law and competence presented by competent government body.

Key words: administrative law, administrative legal relations, administrative agreement, functions of administrative agreement.

Складні трансформаційні процеси, що відбуваються в нашій державі поставили перед вченими питання які пов'язані з необхідністю перегляду здавалось усталених теоретичних положень, концепцій, підходів. В цьому аспекті не є дивним увага вчених до такого, здавалось непорушного інституту як договір.

Договір як соціальний інститут відомий уже на ранніх етапах розвитку людського суспільства, що знаходить своє відображення в міфології, релігії та інших нормативних та аксіологічних системах [6, с. 13]. І саме договір можна вважати тим інститутом суспільного співжиття який витримавши плін часу протягом тисячоліть активно використовується і сьогодні. Єдиним поясненням такої ситуації можна вважати те, що договір є одним з найефективніших соціальних регуляторів які винайшло людство і який постійно вдосконалюється. Саме договір дає можливість максимально ефективно використовувати наявні у суспільства ресурси та досягати поставленої членами суспільства мети. Також слід наголосити на тому, що соціальні трансформації постійно призводять до розширення сфери застосування договорів. І якщо ще років 20 тому питання про можливість використання договірної форми регулювання, як традиційного регулятора приватноправових суспільних відносин, в державному управлінні ставилась під сумнів, то на сьогоднішньому етапі розвитку нашого суспільства це вже не тільки не викликає сумнівів, а й активно використовується в діяльності державних органів.

Разом із цим відсутність теоретичного обґрунтування при наявності досить широкої юридичної практики використання договірних форм у державному управлінні, призводить до виникнення ситуації правової невизначеності, що не дає

можливості прогнозувати її розвиток та здійснювати, в разі необхідності, відповідні корективи. Це дає можливість говорити про надзвичайну актуальність досліджень присвячених вивченню використання договірних форм у державному управлінні, однією з яких є адміністративний договір.

Враховуючи зазначене, метою статті є з'ясування суті адміністративного договору як регулятора адміністративних відносин, а завданням є дослідження сучасних наукових поглядів на адміністративний договір.

Дослідження адміністративного договору здійснювали в своїх роботах такі вчені як К.К. Афанасьєв [3], Д.Н. Бахрах [4], А.В. Демин [5], Ж.В. Завальна [8], А.І. Єлистратов [7], В.І. Новосолов [9], В.Г. Розенхульд [10], Ю.Н. Старілов [10], С.С. Скворцов [11], В.А. Юсупов [12] та інші. Але не дивлячись на досить значну кількість працю питання пов'язані з дослідженням адміністративного договору як регулятора адміністративних відносин і досі залишають майже не розкритими.

Логіка дослідження адміністративного договору як регулятора публічних відносин вимагає з'ясування питання поняття «адміністративні відносини».

На сучасному етапі розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки питання поняття «адміністративні правовідносини» вже можна вважати усталеним. Враховуючи це ми лише зазначимо основні моменти.

Адміністративні відносини традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на адміністративно-правові відносини. Надаючи характеристику адміністративних правовідносинам В.В. Богуцький визначив їх як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких

виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [2, с. 57]. Адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-правовий характер, оскільки один з суб'єктів обов'язково має владні повноваження. В адміністративних правовідносинах і права і обов'язки пов'язані із практичним здійсненням їх учасниками державного управління і потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру. Адміністративні правовідносини виникають в результаті дії джерел адміністративного права.

Як показують новітні дослідження з теорії адміністративного права джерела адміністративного права можна визначити як систему зовнішніх форм вираження норм адміністративного права, що об'єктивуються у нормативно-правових актів уповноважених органів які прийняті відповідно до їх компетенції і є результатом їх правотворчості. При цьому особливе місце серед джерел адміністративного права займають адміністративні договори, що є результатом правотворчої і правозастосовної діяльності уповноважених державою органів які реалізуючи надану їм чинним законодавством компетенцію намагаються максимально ефективно використовувати надані їм ресурси.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. У системі правових зв'язків він займає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності використовує різні види договорів. Водночас адміністративний договір – це один з договорів, з допомогою яких державна адміністрація здійснює управлінські функції [1, с. 142]. Тобто він виступає як комплексний інститут адміністративного права, що формує публічно-правову процедуру досягнення суспільно значимих результатів шляхом прийняття адміністративного акта, спрямованого на регулювання управлінських відносин між суб'єктами державного управління.

Аналіз наукових праць, що присвячені адміністративному договору дає можливість констатувати факт відсутності однозначного його сприйняття. Як результат цього в науці адміністративного права ще не склалась стала позиція ні на сам адміністративний договір, ні на його ознаки та функції [3-5, 8]. Враховуючи це спробуємо коротко охарактеризувати існуючі наукові позиції.

Аналіз праць зазначених авторів та практики використання адміністративних договорів в управлінській діяльності дає можливість виділити такі суттєві його ознаки як:

- однією з сторін адміністративного договору є орган державної влади що діє відповідно до закріпленої в чинному законодавстві компетенції;
- укладається для реалізації та захисту публічного інтересу, при цьому предмет адміністративного договору тісно пов'язаний з здійсненням управлінських дій уповноваженим суб'єктом;
- за своєю юридичною природою

адміністративний договір є підзаконним нормативним актом, що приймається в рамках чинного законодавства на підставі норм адміністративного права;

- адміністративний договір, як і підзаконний нормативно-правовий акт розповсюджує свою діяльність не лише на його учасників, а й на інших осіб, що в процесі своєї діяльності стикаються з відносинами які входять в предмет адміністративного договору;

- він укладається в передбаченій чинним законодавством формі, при цьому передбачена особлива процедура укладення та вирішення спорів, що виникають в разі невиконання чи неналежного виконання укладеного договору.

Також, для досягнення нашої мети, вважаємо за необхідне звернути увагу на функції адміністративного договору які він виконує. Аналізуючи практику використання адміністративних договорів уповноваженими органами можна прийти до висновку що вони виконують такі функції як: структурно-організаційна, узгодження інтересів, стимулююча, демократизації управління, інформаційна, нормотворча.

Говорячи про структурно-організаційну функцію можна сказати, що вона полягає у впорядкуванні управлінських взаємозв'язків, в розмежуванні і фіксації прав і обов'язків сторін, предметів ведення, і повноважень. Адміністративний договір надає певної стабільності, гласності, наочності ієрархічним відносинам. Організаційна роль адміністративних договорів проявляється в процесі державного управління шляхом поєднання відокремлених воль уповноважених суб'єктів, що реалізуючи свою компетенцію намагаються максимально ефективно використовувати наявні в них ресурси. При цьому, як показує практика, саме укладення адміністративного договору є тим механізмом який дає можливість організувати та досягти максимального результату.

Специфіка цілей адміністративно-правового регулювання полягає в необхідності, з одного боку, реалізувати загальне благо, загальнодержавні інтереси, а з іншого – забезпечити захист і реалізацію приватних інтересів. Причому, якщо раніше безумовний пріоритет віддавався першим, то в даний час необхідно говорити про певний паритет, баланс публічних і приватних інтересів та цілей. Оскільки договір завжди означає деякий компроміс, волеузгодження, досягнення консенсусу, то договірне регулювання може служити найбільш прийнятним способом зняття протиріч між публічними і приватними інтересами. Саме адміністративний договір дозволяє забезпечити баланс інтересів всередині державно-управлінської системи, а також врегулювати міждержавні, державні, та регіональні інтереси, і саме в цьому проявляється його функція узгодження інтересів. В цьому аспекті варто згадати вислів професора А.І. Єлістратова, який зазначав, що «вступаючи в договірні відносини з громадянами, держава в деяких випадках одержує можливість з більшою економією сил здобути той запас послуг і речей, який вона могла б змусити дати їй примусово, а коли поруч з державою виростають інші могутні економічні та ідейні організації, на шлях компромісів,

угод, договорів державну владу спрямовує уже не тільки користь, але і необхідність» [7, с. 96].

Уповноважені державою органи на реалізацію закріпленої в чинному законодавстві компетенції мають досить обмежений матеріальний ресурс. Це пов'язано як і з постійно зростаючими суспільними потребами так і з постійним здорожчанням вартості товарів, робіт, послуг які вони споживають в процесі своєї діяльності. Така ситуація призводить до того, що уповноважені державою органи намагаються знайти механізми які дозволили б максимально реалізувати їх компетенцію. Адміністративний договір є саме тим механізмом, що дозволяє поєднати зусилля та ресурси декількох суб'єктів щоб досягти позитивного результату та використати найменше наявного ресурсу. І саме наявність такої властивості адміністративного договору як поєднання волі і ресурсів дає можливість стверджувати що адміністративний договір виконує стимулюючу функцію.

Також слід вказати, що договірний процес завжди передбачає рівноправне партнерство, співробітництво, взаємодію його учасників, тобто мова йде вже не про супідрядність, а про узгодження волі управляючих і управлених. Говорячи про демократичність договірного регулювання, наголосимо, що адміністративний договір надає суб'єктам велику, у порівнянні з адміністративним актом, свободу будувати свої відносини на свій розсуд в рамках їх повноважень. Більш того, поки договірні умови дотримуються, елементи примусу в договірному процесі фактично відсутні.

Говорячи про інформаційну функцію адміністративного договору слід звернути увагу на те, що договірний процес служить одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним у порівнянні з односторонньо-владним регулюванням. Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи систему, яка управляє, з системою, якою управляють. Також, враховуючи необхідність офіційного опублікування адміністративний договір служить джерелом інформації для населення, і дає йому чітке уявлення про політику державних органів.

Правотворча функція адміністративного договору проявляється в тому, що в процесі його укладення уповноважені державою органи в рамках своєї компетенції створюють правила поведінки, що в наступні періоди будуть виконувати роль керівних засад. В адміністративному договорі норми чинного законодавства знаходять не лише своє закріплення, а й свій розвиток. Сторони договору окреслюючи його предмет та засоби виконання конкретизують правові норми шляхом розгорнутого тлумачення. Як результат процесу укладення адміністративного договору можна назвати виникнення правових норм, що унормовують діяльність не лише сторін договору,

а й всіх інших суб'єктів, що в процесі своєї діяльності тим чи іншим чином пов'язані з предметом договору.

Безумовно, в процесі укладення адміністративного договору сторони керуються чинним законодавством, оскільки він не може йому протирічити, але процес розвитку чинного законодавства що здійснюється в результаті укладення договору також дає можливість говорити що адміністративний договір є джерелом адміністративного права підзаконного характеру.

Вищенаведені функції адміністративного договору не існують ізольовано одна від іншої, вони взаємно переплітаються й обумовлюють одна одну.

Враховуючи все вище зазначене можна зробити наступні висновки. За своєю природою адміністративний договір є адміністративним актом підзаконного характеру, що приймається в рамках закону і наявної в уповноваженого державою органу компетенції. В процесі свого існування він виконує структурно-організаційну функцію, функцію узгодження інтересів, стимулюючу функцію, функцію демократизації управління, інформаційну та нормотворчу функції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. Ю.П.Битяк, В.В.Богуцький, В.М.Гарашук та ін.] За ред. Ю.П. Битяка – Харків: Право, 2000. – 520 с.
2. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Зуй, В.В. богуцький та ін.; за заг. ред.. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – 3-є вид., перероб. та доп. – Х.: Право, 2013. – 357с.
3. Афвнасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.
4. Бахрах Д.Н., Демин А.В. Административный договор: вопросы теории // Российский юридический журнал. – 1995. – № 2 (6). – С. 72-75
5. Демин А.В. Административные договоры: автореф. дис. На соискание уч. ст. канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996.
6. Договір як універсальна правова конструкція: монографія / за ред. А.П. Гетьмана, В.І. Борисової. – Х.: Право, 2012. – С. 13
7. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1914. – 540 с.
8. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірної регулювання адміністративно-правових відносин: монографія. – Суми: ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. – 360 с.
9. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 41-45.
10. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. – 1996. – №4. – С. 51-58.
11. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: дисс. ... канд. юрид. наук, спец. 12.00.07. – Одеса, 2004. – 18с.
12. Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе. Докт. дис. – М., 1979. – 128 с.