ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Ю. Битяк, член-кореспондент АПрН України,
О. Константий, кандидат юридичних наук (НЮА України)

Правова природа адміністративних договорів

Практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у діяльності органів виконавчої влади. Горизонтальні управлінські відносини набувають дедалі більшого поширення в умовах ринкової економіки. Поняття «договір» у значенні форми управлінської діяльності вжито і у чинному адміністративному законодавстві України. В ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо сказано, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати *договори*, створювати спільні органи та організації. Стаття 14 цього Закону передбачає також передачу місцевим державним адміністраціям повноважень «інших органів», крім можливості делегування повноважень органів виконавчої влади вищого рівня і повноважень органів місцевого самоврядування. Отже, договірні форми діяльності органів державного управління сьогодні пов'язуються не тільки з їх господарським (цивільно-правовим) функціонуванням.

Договір — це згода двох чи більше суб'єктів права про встановлення, зміну або припинення суб'єктивних прав і обов'язків[1]. Він є універсальним засобом правового регулювання, застосовується як регулятор суспільних відносин у багатьох галузях права. Договірні відносини виконавчих органів між

[1] Див.: Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / Рук. авт. кол. Н. И. Панов. – Х., 1993. – С. 36.

собою та з іншими суб'єктами адміністративного права істотно відрізняються від договірних відносин приватноправового характеру (між громадянами). Учасники цивільно-правових угод є рівноправними, тоді як в управлінських відносинах завжди присутні влада і підпорядкування. Однією із сторін адміністративного договору обов'язково є представник публічної влади. Окремі ознаки домовленості іноді присутні у вертикальних відносинах. Без надання їм письмової форми (складання договору) досягнення цілей державного управління є неможливим, потребує узгодження, взаємодії і координації органів виконавчої влади.

Існування адміністративних договорів визнано у науці адміністративного права ще на початку XX ст. У 1917 р. А. Єлістратов писав: «На сьогодні можливість адміністративних актів договірного характеру взагалі не заперечується. Центр ваги розбіжностей переноситься на питання про те, в якій мірі поняття «договір» може знайти своє застосування в адміністративному праві... Можливість публічно-правових договорів між різними установами і між громадянами, звичайно, так чи інакше визнається. Приклади таких договорів: угоди лікарняних кас з міськими і земськими громадськими управліннями про забезпечення учасникам кас лікарняного лікування, договір про найом фабричних робітників, оскільки він нормується адміністративним правом і т. п.»[1]. У 1922 р. він розрізняє поряд з односторонніми і багатосторонні (договірні) адміністративні акти, присвячуючи останнім цілий параграф у своєму «Очерке административного права» (§ 15. Договорное начало в административном праве)[2]. В. Кобалевський, визначаючи публічно-правові договори, відносить їх до індивідуальних адміністративних актів. При цьому він пише: «Їх (публічно-правові договори) не слід плутати з такими відносинами, в яких волевиявлення іншої сторони є лише умовою дійсності адміністративного розпорядження, тобто одностороннього адміністративного акта. Такого роду акти одержали в літературі назву «актів умов» — actes conditions. Прикладами їх є акти призначення особи на посаду, необхідною умовою чинності

[1] *Елистратов А И.* Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 11.

[2] Див.: *Елистратов А. И.* Очерк административного права. – М., 1922. – С. 93–95.

яких є, зазвичай, виявлення згоди особи, що призначається, і т. п.»[1].

У 60-ті роки XX ст. проблемами адміністративного договору займалися Ц. Ямпольська і В. Новоселов[2]. Далі ця тема відобразилася у працях В. Юсупова, В. Рудашевського, Б. Лазарева та ін.

Отже, слід констатувати, що питання адміністративного договору є не новим у науці адміністративного права. Однак, на жаль, його місце і природа донині залишаються остаточно не визначеними. Найбільш яскраве підтвердження цього знаходимо у підручнику з адміністративного права РФ (А. Альохін, А. Кармолицький, Ю. Козлов). На думку Ю. Козлова, «немає достатніх підстав вважати такого роду угоди реальною правовою формою реалізації виконавчої влади. Найбільш виразно вони виступають у ролі юридичних фактів особливого роду, що викликають виникнення адміністративно-правових відносин»[3].

На сьогоднішній час у цілому сформовано три підходи до означеної проблеми.

У першому випадку договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який джерелом права не є[4]. Але сучасний досвід свідчить про нормативність у деяких випадках договорів у сфері виконавчої влади. Так, 8 червня 1995 р. Верховна Рада і Президент України (на той час голова виконавчої влади) уклали Конституційний договір про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування, який мав вищу юридичну силу (законодавство України було чинне лише в тій частині, яка йому не суперечила) і діяв до прийняття Конституції України 1996 р. Розділ другий Договору визначав повноваження Верховної Ради України, розділ третій — Президента України, розділ четвертий — Кабінету Міністрів України. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначався у його ст. 46.

---

[1] *Кобалевский В.* Советское административное право. – Х., 1929. – С. 166.

[2] Див.: *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Сов. государство и право. – 1966. – № 10; *Новоселов В. И.* К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. – № 3.

[3] *Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 262.

[4] Див.: *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. – Л., 1970. – С. 57.

Інший приклад — у діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади в Україні існує практика укладання договорів з об'єднаннями профспілок, підприємців і промисловців. Зокрема, 6 вересня 1999 р. між ним і Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України було укладено Генеральну угоду на 1999–2000 роки. У розділі «Загальні положення» встановлено, що Угода поширюється на всіх суб'єктів незалежно від форми власності і господарювання, що свідчить про її нормативний характер. Мета прийняття Генеральної угоди — регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин та забезпечення конституційних прав і гарантій працівників і власників. Угода визначена як акт соціального партнерства, спрямований на досягнення злагоди у суспільстві. Сторони об'єднали свої зусилля у таких напрямках: формування регулятивно-податкової політики щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка б забезпечувала стабілізацію та розширення відтворення вітчизняного виробництва; сприяння прийняттю Податкового кодексу України, в якому необхідно передбачити зниження податкового навантаження на товаровиробників; вжиття заходів щодо прийняття Верховною Радою України нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення ставки рефінансування Національним банком України; сприяння прийняттю Закону України про державну підтримку малого підприємництва, Програми структурної перебудови економіки України на період 1999–2005 роки; вжиття заходів щодо збалансування попиту та пропозиції робочої сили, підвищення ефективності використання діючих робочих місць та створення системи нових робочих місць, збільшення мінімального розміру допомоги по безробіттю та ін.

Наведене свідчить про те, що адміністративні договори можуть містити загальнообов'язкові правила поведінки, які охороняються державою, мати нормативний характер.

Разом з тим в юридичній науці існують думки, згідно з якими кожен договір містить у собі норми права особливого виду — локальні норми, або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права[1]. Найбільш послідовно цей підхід від-

[1] Див.: *Курашвили Б. П.* О понятии административного договора // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути ее решения. – М., 1981. – С. 53.

стоює Т. Кашаніна, яка вважає, що «у процесі укладання угод утворюються норми, але норми індивідуальні, тобто такі, які стосуються певних і точно визначених суб'єктів і розраховані на них»[1]. Вона пише про три рівні нормативності: загальнодержавний (на рівні держави), локальний (на рівні колективних суб'єктів права) та індивідуальний (на рівні індивідів). На наш погляд, положення теорії права не дають підстав визнати нормативним, наприклад, договір між громадянином і Державною службою охорони МВС про охорону його майна, або контакт про прийом на державну службу. Очевидно, що договори у сфері виконавчої влади можуть мати і індивідуальний характер, норм права не містити.

Найбільш виваженою здається третя позиція, яка допускає існування нормативних договорів поряд з індивідуальними[2]. Як відзначає А. Дьомін, «ідея виділення договорів нормативного характеру в наш час отримує подальший розвиток, отримує нових прихильників. Зазначена обставина пов'язана з відродженням і закріпленням позицій школи природного права»[3]. Далі він пише, що адміністративні договори частіше від інших мають нормативний характер, пояснюючи це їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Серед ознак нормативного договору А. Дьомін називає такі. По-перше, їх правовою базою є Конституція і чинне законодавство РФ. Ці договори виконують функцію заповнення прогалин у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство. По-друге, в нормативному договорі однією із сторін виступає орган державної влади, при цьому чим більше місце в управлінській ієрархії посідає державний контрагент, тим вище юридична сила договору. По-третє, нормативні договори укладаються в публічних інтересах, їх цільова спрямованість — досягнення загального блага. По-четверте, нормативні договори містять правила поведінки не тільки та не стільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Нормативний договір, отже, не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зо-

[1] *Кашанина Т. В.* Предпринимательство: правовые основы. – М., 1994. – С. 109.

[2] Див.: *Алексеев С. С.* Государство и право. – М., 1994. – С. 84–85.

[3] Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 15–21.

внішнє юридичне вираження. По-п'яте, чисельність і невизначеність адресатів договірних норм. По-шосте, договірні норми завжди розраховані на тривалу дію і неодноразове застосування. По-сьоме, існують сувора формальна процедура укладання нормативних договорів і спеціальний порядок вирішення спорів і конфліктів, пов'язаних з їх виконанням (Конституційний Суд РФ, конституційні (уставні) суди суб'єктів РФ або спеціальні узгоджувальні процедури). По-восьме, неможливість в односторонньому порядку змінити або відмовитися від виконання договірних умов. Форс-мажорні норми тут не застосовуються. По-дев'яте, на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких становить комерційну таємницю, для нормативного договору характерним є його офіційне оприлюднення.

У цілому можна констатувати, що встановлені вище ознаки характерні і для нормативних договорів, які укладають органи виконавчої влади в Україні.

Нормативно-обов'язковий характер адміністративно-правових договорів відзначає і Д. Бахрах. Він пише, що є всі підстави вважати їх, поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади[1]. І це узгоджується з широким розумінням правових актів, що існувало у російській науці адміністративного права (А. Єлістратов). На наш погляд, така позиція є виваженою.

Отже, **адміністративний договір** — це правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер). Нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (у значенні зовнішньої форми права). Адміністративні договори у сфері управлінської діяльності можуть укладатися і органами місцевого самоврядування.

Деякі вчені вказують на правотворче значення адміністративного договору. Н. Александров відзначає наявність у реальному житті особливої категорії договорів, завдяки яким утво-

[1] Див.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. – М., 1996. – С. 184.

рюються юридичні норми. На його думку, договір є джерелом права в тому разі, коли він зумовлює виникнення юридичної норми або групи юридичних норм силою, що створює право[1].

Ю. Козлов у зв'язку з цим пише: «Адміністративні договори передують власне юридично-владній управлінській діяльності. У разі їх укладання вони потребують владного волевиявлення компетентного органу виконавчої влади, а потім відповідного оформлення — прийняття нормативно-правового акта»[2]. Нормативні адміністративні договори є підставою для прийняття актів управління. Так, з метою виконання рішення Ради регіонів при Президентові України від 11 лютого 1999 р. з питань соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації в Україні Голова Харківської облдержадміністрації 26 квітня 1999 р. видав розпорядження, яким затверджені заходи з поглиблення координації зусиль і активізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування[3]. 13 грудня 2000 р. Указом Президента України Раду регіонів ліквідовано і створено Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України[4].

Основними завданнями Національної ради є розгляд питань загальнодержавного та регіонального значення, розроблення і внесення пропозицій щодо стратегії забезпечення сталого розвитку та вдосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування, раціональної побудови їх системи, здійснення кадрової політики та кадрової роботи, державної регіональної політики; основних напрямів внутрішньої і зовнішньоекономічної політики України, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави в цілому та регіонів; розвитку ресурсного, економічного і науково-технічного потенціалу; проектів актів за-

[1] Див.: *Александров Н. Г.* К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений // Учен. зап. ВИЮН. – М., 1947. – С. 69–70.

[2] *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Вказ. праця. – С. 262.

[3] Див.: Офіційні відомості (газета Харківської обласної державної адміністрації). – 1999. – № 18. – С. 9.

[4] Див.: Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2193.

конодавства, загальнодержавних програм економічного, соціального, науково-технічного, культурного розвитку України; забезпечення дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що стосуються розвитку регіонів і місцевого самоврядування та ін. питань.

Отже, можна сказати, що адміністративні договори мають організаційний (нормативний) характер, є джерелами адміністративного права у правотворчому значенні (підставами для прийняття правових актів управління).

У Російській Федерації діяльність з укладання адміністративних договорів насамперед пов'язується із стосунками між органами влади Федерації та її суб'єктів. Саме на договірній основі визначаються, зокрема, виключні предмети відання і повноваження федеральних органів, у тому числі й виконавчих, а також предмети спільного відання (ст.ст. 71, 72 Конституції РФ). За взаємною згодою встановлюється правовий статус державної власності, федеральних природних ресурсів. У деяких випадках для вирішення окремих питань необхідна згода республіканських органів. Крім того передбачено, що уряд РФ може передавати на підставі договорів частину своїх повноважень урядам суб'єктів Федерації.

Н. Нижник, досліджуючи договірні відносини між суб'єктами публічної влади в Україні, відзначає їх регіональний рівень. Вона пише: «До складу суб'єктів владних структур регіонального рівня входять органи представницької і виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей України, міст Києва і Севастополя, органи державної влади районної ланки, а також адміністрації селищних і сільських рад. Ці суб'єкти — безпосередні учасники договірних відносин між собою по горизонталі і вертикалі управлінської системи»[1]. Далі до учасників договору вона відносить також органи державного сектору господарства України.

Але договори у сфері виконавчої влади в України можуть укладати і вищі органи держави — Верховна Рада, Президент,

[1] *Нижник Н. Р.* Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування. – К., 2000. – Ч. 2. – С. 288.

Кабінет Міністрів України (приклади наведено вище). До того ж адміністративні договори можуть мати і міжнародний характер. Так, 19 липня 2000 р. Рада керівників прикордонних областей Республіки Бєларусь, Російської Федерації та України прийняла рішення щодо організації роботи з підготовки і реалізації програм міжрегіонального та прикордонного співробітництва трьох країн. На виконання цього договору Голова Харківської облдержадміністрації 25 грудня 2000 р. видав розпорядження «Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму «Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів»[1].

Отже, можна констатувати, що розгляд питання адміністративних договорів у контексті джерел права є досить важливим у теоретичному і практичному аспектах, потребує подальшого визначення особливостей цієї правової форми управлінської діяльності, наукового обґрунтування.

Надійшла до редколегії 10.06.01

В. Гаращук, доцент НЮА України

Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка?

В юридичній літературі все більше поширюється думка про необхідність запровадження в нашій державі системи надання так званих «управлінських послуг». Причому потреба у цих «послугах» обґрунтовується тим, що сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства (тут ми не заперечуємо. — *В. Г.*), і це, начебто, означає, що вона (держава) «не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод»[2]. Але, якщо з цим погодитися, щонайменше виникне питання: хто ж тоді здійснює державне управління, об'єктом якого, як відомо, є й громадяни?

[1] Див.: Офіційні відомості. – 2001. – № 1. – 11 січ. – С. 8.

[2] *Коліушко І., Тимощук В.* Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30.