

*Голосніченко І.П.*

*Завідувач кафедри господарського та адміністративного  
права НТУУ «КПІ», доктор юридичних наук, професор,*

*Заслужений юрист України*

## **ПРО ЗМІНИ ПРЕДМЕТУ І ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Нині в Україні створена і працює конституційна комісія, яка розробляє зміни і доповнення до нашої Основного Закону держави. Безумовно, що цей нормативний акт має стати основою для демократичних змін, на його основі будуть розроблятися нові конституційні закони, особливо ті з них, які врегулюють відносини децентралізації влади. Це будуть конституційні закони і вони мають, без перебільшення, досить важливе значення для нашого суспільства.

Прийняття нових конституційних норм потягне за собою і досить важливі зміни в адміністративно-правовому регулюванні. Зміни відбуваються навіть зараз, адже прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», нові закони щодо боротьби з корупцією і таке інше.

В українській державі багато в чому змінюється предмет адміністративного права: з галузі права, де різні суб'єкти управління "активно користувалися" правом нормотворчості й раніше в більшій мірі застосовували інструменти примусу й владного впливу держави, ця галузь права має перетворитися в право, яке встановлює гнучку, рухливу структуру й механізм виконавчої влади, що діє на основі прийнятих парламентом законів і постанов в інтересах особистості й суспільства при використанні засобів координації, узгодження й контролю.

В адміністративному праві демократичного суспільства посилюється увага до гарантій реалізації прав і свобод людини. В адміністративно-правовому регулюванні цієї сфери суспільних відносин має переважно застосовуватись *надання дозволів*, і це необхідно передбачити в ході реформування

адміністративного законодавства України. Використовуючи правові дозволи, громадяни мають змогу найповніше користуватися наданими їм правами і свободами, ефективніше захищати їх у разі порушення. Отже форми державного управління мають бути переглянуті на предмет їх демократизації.

Необхідність змін у використанні загальних форм і методів державної управлінської діяльності зумовлюється тим, що в минулі роки у нашому суспільстві, де панувала командно-адміністративна система, переважно застосовувались заборони та приписи. Значно рідше використовувався диспозитивний метод.

Під формою здійснення державного управління маються на увазі однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечується управління економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [1].

Автори підручників і навчальних посібників серед інших форм управлінської діяльності називають укладення адміністративних договорів [2]. Договір є однією із демократичних форм державного управління. В ньому можуть бути вільно волевиявлені потреби і інтереси суб'єктів і об'єктів державного управління.

Договір як засіб і форма державного управління розглядався в юридичній літературі, але, нажаль, законодавчого його визначення довгий час не існувало. І тільки в 2005 році вперше в законодавстві України було визначено поняття адміністративного договору. Це сталося з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі, КАСУ), де в ст. 3 цього нормативно-правового акта було дане поняття адміністративного договору. Було встановлено, що «адміністративний договір – 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» [3].

Потрібно відзначити, що поняття, дане в КАСУ, є не зовсім вдалим. Передовсім в ньому не вказано предмет регулювання адміністративного договору. На наш погляд, таким предметом є управлінські відносини між

суб'єктами, які, в основному, мають рівний рівень компетенції, наприклад, два міністерства, чи дві державні служби можуть укласти між собою адміністративний договір щодо виконання спільних робіт. Такі договори можуть укладати і місцеві ради з органами виконавчої влади тощо.

Однією з особливостей адміністративного договору є те, що суб'єкти, між якими він укладається, не підпорядковані один одному. Доречі, це стосується не тільки суб'єктів публічного права, але і громадян. Адже громадяни мають відповідний правовий статус, визначені Конституцією та законами України права, свободи і обов'язки і знаходяться в адміністративно-правових відносинах як рівні суб'єкти, як правило, вони не підпорядковані органам виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Актуалізація проблеми адміністративного договору на тлі здійснюваних нині перетворень обумовлена зростанням ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних починань у публічно-правових відносинах. Як відомо, у сфері приватного права договір є традиційним засобом регулювання відносин між суб'єктами (наприклад, цивільно-правовий договір), причому ці відносини, як правило, регламентуються нормами цивільного права, яке при укладанні договору надає його учасникам рівні права.

Публічно-правове регулювання здійснюється переважно за допомогою методів нормативної орієнтації й впливу з боку громадян і інших суб'єктів адміністративного права на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Як указували західноєвропейські автори, у публічно-правовій сфері з допомогою адміністративних договорів реалізуються функції управління (наприклад, координації, підпорядкування, організації, розподілу) з метою взаємного задоволення публічних інтересів.

На противагу адміністративному акту адміністративний договір довгий час не досліджувався вченими і тільки в 1920 р. у Німеччині була опублікована монографія В. Апельта "Адміністративно-правовий договір", яка ознаменувала собою зовсім новий підхід до розуміння теорії адміністративного договору.

Однак широка дискусія з проблем адміністративного договору почалася в Німеччині тільки наприкінці 50-х рр. В 1958 р. там було видано три основні роботи, у яких розглядалися питання правової допустимості існування адміністративних договорів.

Сучасні наукові дискусії, проведені в різних країнах, наприклад у Німеччині, уже не торкаються питання про принципову допустимість використання адміністративних договорів в управлінській практиці. Така ситуація на сьогодні і в Україні, де в 2004 році К.К.Афанасьєв дослідив поняття адміністративного договору і видав по цій проблематиці монографію [4]. Зараз ідеться в основному про передумови, умови укладання й оформлення адміністративних договорів і про помилкові наслідки їх реалізації.

Недостатні наукові розробки теорії адміністративного договору призводять до того, що термінологія, яка стосується адміністративних договорів, обмежено застосовується в законодавчій практиці. Отже там, де необхідно застосовувати диспозитивні методи адміністративно-правового регулювання з використанням адміністративних договорів, використовуються інші, імперативні методи, а договореності взагалі не оформляються.

Прикладом ігнорування в законодавчій практиці адміністративно-договірних відносин є Закон України від 3 березня 1998 року N 147/98-ВР «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [5]. Норми даного закону при безоплатній передачі об'єктів від суб'єкта державної власності до органу комунальної власності або навпаки передбачають прийняття рішень відповідних органів і навіть не допускають договірного регулювання.

Регулювання таких відносин на основі адміністративного договору потягло б за собою крім описування характеристики об'єкта прийому-передачі і сам порядок її здійснення, права і обов'язки, що виникають при цьому, відповідальність суб'єктів тощо. По-перше, це б демократизувало вказані вище відносини, по-друге, покращило б регулювання прийому-передачі, по-третє, унеможливило б відчуження відповідної форми власності об'єктів, які потребують розходів на їх утримання, зобов'язуючи відповідні органи

місцевого самоврядування приймати їх, не зважаючи на те, що вони можуть стати для них тягарем.

Державні управлінські відносини все більш розвиваються по горизонталі, а відтак, усе це сприяє широкому застосуванню адміністративних договорів на всіх рівнях органів виконавчої влади України, чому сприяють наступні фактори:

- прийняття Конституції України, а перед тим укладення Конституційного договору;
- розмежування предметів відання й повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- виділення як самостійну ланку місцевого самоврядування, органи якого повноважні самостійно вирішувати питання місцевого значення, володіти й розпоряджатися муніципальною власністю;
- надання права органам державної влади й місцевого самоврядування делегувати один одному частину владних повноважень;
- прийняття Закону України «Про адміністративні послуги»; - широкий розвиток підприємницької діяльності й формування ринкових відносин, необхідність регулятивного впливу на них з боку державних органів.

Публічні договори стають помітним правовим засобом узгодження інтересів державних органів, громадських об'єднань і громадян, сполучаючись як із приватноправовими договорами, так і з іншими способами регламентації суспільних відносин.

Проблема адміністративного договору в Україні тільки почала вивчатись. За договірними адміністративно-правовими відносинами велике майбутнє. Настала необхідність прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в якому необхідно викласти його поняття, предмет регулювання, можливості суб'єктів адміністративно-правових відносин на використання цієї форми державного управління з метою реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав і обов'язків.

*Список використаних джерел:*

1. Голосніченко І.П. Стахурський М.Ф. Золотарьова Н.І. Адміністративне право України. Посібник. – К: 2003. – С. 87
2. Адміністративне право України. Підручник. За загальною редакцією академіка С.В.Ківалова. – Одеса, 2003. – С. 171; Голосніченко І.П. Стахурський М.Ф. Золотарьова Н.І. Адміністративне право України. Посібник. – К: 2003. – С. 87; Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесa . – М.: 1998. – С. 187.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 35-36, N 37, ст.446
4. Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи. Луганськ, 2004.
5. Відомості Верховної Ради Україн. – 1998 – N 34. – Ст. 228