

О.П. Рябченко – д-р юрид. наук, проф. кафедри адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України

ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИЗНАЧЕННЯМ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ДОГОВОРІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНИХ

Компетенція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, що встановлено ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС). Адміністративним договором визначено дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (ст. 3 КАС). Предметом цього договору є відносини владного характеру, але не усі, а лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб'єктів [1].

КАС надає визначення суб'єкту владних повноважень і до нього відносить орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі – і на виконання делегованих повноважень. Іншими суб'єктами можуть бути трудові колективи, органи самоорганізації населення, певні об'єднання, які владних повноважень не мають, але у публічно-правовій сфері можуть бути носіями деяких владних функцій. Так, згідно Закону України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”, членство в об'єднанні співвласників є добровільним, але здійснюється за згодою об'єднання.

Правова природа адміністративних договорів обумовлена тим, що вони виникають у тих сферах, де складаються адміністративно-правові відносини, а їх метою є реалізація публічно-правових інтересів. Вони застосовуються у межах компетенції суб'єктів владних повноважень.

Серед нормативно-правових актів, якими врегульовано сферу публічних відносин, тільки КАС визначає поняття адміністративного договору. Застосування норм КАС здійснюється по широкому колу питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів у державному управлінні, а чинне законодавство, яке регулює відносини, що складаються з приводу укладання адміністративних договорів, сформувалось ще до часу набуття чинності КАС. Тому існує плутанина не тільки у застосуванні певних понять. У деяких випадках при вирішенні спорів, які виникають з приводу укладання адміністративних договорів, потрібно виходити з адміністративно-правової природи цього договору, здійснювати її розмежування із господарсько-правовою та цивільно-правовою природою, що, безумовно надзвичайно ускладнює та затягує процес захисту прав та законних інтересів у адміністративних судах. Так, у окремих випадках, якщо справа надходить до господарського суду, а одним з учасників є орган,

наділений владними повноваженнями, її передають до адміністративного суду або вирішують у порядку, передбаченому КАС, не зважаючи на те, що є предметом спору.

Наведу лише кілька прикладів того, що форма договірних відносин є неоднозначною, у зв'язку з чим виникає проблема визначення підсудності відповідних спорів.

Серед основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання виділено державне замовлення (ст. 12 Господарського кодексу України). Договірна (контрактна) основа державного замовлення, сам вид договору – державний контракт чітко визначені. Державними замовниками, відповідно до Закону України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб”, визначені Верховна Рада України та інші центральні органи державної влади України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи – головні розпорядники коштів державного бюджету. Однак, не зважаючи на те, що договір названий державним контрактом, його правова природа є господарською, адже відносини з приводу його укладання виникають на основі норми господарського права, мають місце господарські зобов'язання. Разом з тим, мета укладання є суто управлінською – розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізація державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України (ст. 1 названого Закону).

Відповідно до Порядку управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, державних акціонерних вугільних компаній та державних холдингових компаній, які перебувають у загальнодержавній власності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 1996 р. № 973, управління акціями названих господарських товариств, що перебувають у загальнодержавній власності, здійснює призначена Міністерство вугільної промисловості України уповноважена особа. Відносини між нею та Міністерством вугільної промисловості України регулюються договором доручення. Хоча договір доручення і не називається у цій постанові адміністративним договором (а він так називатися на той час і не міг), його правова природа є адміністративною у зв'язку з наступним: 1) виникає у сфері діяльності органу виконавчої влади з приводу реалізації ним владних повноважень, 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт – рішення, прийняте за результатами конкурсу. Крім того, порядок укладання договорів на здійснення управління акціями кількох товариств установлює Фонд державного майна України, 3) має організуючий характер, 4) метою є задоволення публічних інтересів, 5) одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна неможлива.

Таким чином, закономірне питання про те, у якому порядку розглядати спори, що виникають з приводу договорів, учасниками яких є суб'єкти владних повноважень: у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України чи Кодексом адміністративного судочинства України. Вирішення зазначеної проблеми постає у визначенні правової природи відносин, що виникли у зв'язку із укладанням договору.

Вважається, що такий складний шлях вирішення питання по суті у суді є неефективним і неминуче буде призводити до затягування процесу прийняття рішення. Тому чинне адміністративне законодавство потребує істотних змін, а також узгодження із господарським по питаннях уникнення можливих ситуацій конкуруючої юрисдикції.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. / ред.колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2007. – Том 1 : Загальна частина. – 2007. – 584 с.

Рябченко, О.В. Проблеми, пов'язані з визначенням правової природи договорів як адміністративних [Текст] / О.В. Рябченко // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення: збірник тез доповідей за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (4-5 червня 2010 р.). - Суми: УАБС НБУ, 2010. - С. 295-298.