

адміністративному порядку голова місцевої державної адміністрації може повідомити Кабінет Міністрів України про бездіяльність міністерства та проінформувати про неможливість в зв'язку з бездіяльністю виконати надане голові повноваження кадрового призначення. Що ж до судового порядку захисту наданого голові права кадрового призначення, то в цій ситуації має місце спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління. Це відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України є підставою для звернення з адміністративним позовом до адміністративного суду за правилом територіальної підсудності. Предметом даного позову є вимога усунути перешкоди, створені міністерством, у реалізації наданого голові права призначення керівників структурних підрозділів адміністрації. Тобто відповідно до діючого законодавства компетенційний спір між органами виконавчої влади можна вирішити і в адміністративному, і в судовому порядку.

Отже, прийняття найближчим часом Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» сприятиме вдосконаленню нормативно-правового регулювання відносин у системі органів виконавчої влади, зокрема відносин між міністерствами та урядовими органами в системі міністерства, відносин спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів.

1. *Бондик В.А.* Деякі аспекти формування та діяльності уряду і центральних органів виконавчої влади // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 35. – Одеса: Юридична література, 2007. – С. 159–160.

**Ж. В. ЗАВАЛЬНА**

## **ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МОЖЛИВІСТЬ ДОГОВІРНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН**

Рассматривается возможность установления связей в административных отношениях на договорных началах. Определяется, что не все административные отношения, входящие в состав предмета административно-правового регулирования, могут быть урегулированы договорным способом, а только те, которые содержат добровольное согласование волеизъявления, порождающее права и обязанности.

Possibility of establishing of the connections in administrative relations on the contractual basics is being considered in this article. Administrative relations entering in the complement of the object of the administrative law regulation were analyzed. The conclusion has been made that not all administrative relations which entering in the complement of the object of the administrative law regulation can be regulated by a contractual method. Only relations which in the nature contain the voluntary concordance of the expressions of will which generating right and duties can be regulated by a contractual method.

Дослідження історичного розвитку відносин управління в публічній сфері на теренах українських земель дає змогу констатувати факт широкого використання

---

© ЗАВАЛЬНА Жанна Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

договірному регулюванню в перехідні періоди від однієї форми правління до іншої. Договірне регулювання допомагало вирішити питання розподілу повноважень, встановлення миру, підтримання політичної боротьби за владу тощо<sup>1</sup>. Аналіз українського державотворення та відносин управління<sup>2</sup> дає підстави говорити про можливість використання власного історичного досвіду врегулювання відносин публічної сфери договірними засобами, зокрема використання таких засобів у адміністративних відносинах.

Встановлення норм в адміністративному законодавстві України про адміністративний договір на практиці були сприйнято з певним ентузіазмом і можна вважати підтвердженням відродження використання договірних засобів регулювання відносин у публічній сфері. Водночас учасники відносин стикнулися з проблемою обґрунтування можливості застосування договірного регулювання до конкретних відносин. За наявності волі на договірне регулювання адміністративних відносин сторони в деяких випадках не можуть його використати, оскільки законодавче закріплення такої можливості існує в загальному вигляді, а діяти на власний розсуд суб'єктам адміністративних відносин не дозволяє стаття 19 Конституції України. Тому виникає необхідність у визначенні тих адміністративних відносин, які можуть врегулюватися договірними засобами.

Проблематика адміністративних відносин актуальна практично ніколи не залишалася поза увагою правознавців-адміністративістів. Питанням адміністративно-правового регулювання присвячені праці вітчизняних вчених В.Б.Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубка та інших. Вивчення регулювання адміністративних відносин у частині можливості їх побудови на договірних засадах у загальному вигляді розглянуті у працях Д.М. Бахраха, О.Є. Луньова, Б.М. Лазарева, Б.П. Курашвілі, Ю.М. Козлова, Г.І. Петрова, Ю.М. Старілова, Є.Старосььцяка. Визначення ознак адміністративних відносин, які можуть підпадати під договірне регулювання, залишається практично не розкритим.

Перш ніж здійснювати аналіз адміністративних відносин щодо виокремлення ознак на договірну природу, необхідно визначитися із колом відносин, які аналізуватимуться нами як адміністративні. Про адміністративні відносини в цілому говорять при визначенні предмета правового регулювання адміністративного права.

Предметом правового регулювання окремої галузі права виступає сукупність суспільних відносин, які ним регулюються. Теорія права, визначаючи предмет правового регулювання, вказує на об'єктивні суспільні відносини<sup>3</sup>, відносини соціально-правового середовища<sup>4</sup>, суспільні відносини, які піддаються нормативно-організаційному регулюванню<sup>5</sup> та інші. Дослідження предмета регулювання дає змогу виокремити групу суспільних відносин, які необхідно вважати одинорідними, що підлягають правовому впливу в рамках відповідного юридичного режиму<sup>6</sup>. Визначення предмета договірного регулювання полягає не тільки в тому щоб виділити із сукупності суспільних відносин відносини адміністративного права, що підлягають нормативному правовому регулюванню, але й вирішити питання, на які відносини поширюється договірне регулювання із відповідними засобами регулювання. Необхідно відзначити, що навіть для загальноовизначних галузей права не завжди визначається простий та універсальний критерій віднесення суспільних відносин до предмета їх регулювання. Для адміністративного права таке твердження актуальне. Визначення предмета адміністративно-правового регулювання залишається чи не основним питанням у теорії адміністративного права. Дискусія, розпочата наприкінці 1990-х років, триває<sup>7</sup>.

Відмежування відносин, які підпадають під адміністративно-правове регулювання, досить складне. Першою причиною цього є масштабність самої адміністративної діяльності, яка врегульовується нормами адміністративного права. Зазвичай до предмета адміністративно-правового регулювання входять відносини, що виникають у зв'язку із діяльністю органів виконавчої влади, а також відносини у сфері державного управління загалом, коли відповідні державні органи (органи місцевого самоврядування у випадках делегування їм державних функцій) в процесі управління використовують державно-владні повноваження. Масштабність адміністративного права та об'єктивне розширення його предмета пов'язані також із вдосконаленням механізму, форм та засобів державного управління.

Друга причина полягає у постійній зміні самих відносин під впливом проведення різних реформ. Напрями економічної та соціальної політики держави весь час змінюються, обумовлюючи зміни в предметі адміністративно-правового регулювання. Предмет адміністративно-правового регулювання значно розширюється, оскільки державно-правовий вплив на суспільні процеси стає цілеспрямованішим і водночас змінюється його характер: безпосереднє оперативне управління гнучкими засобами регулювання<sup>8</sup>. Динамічний стан предмета адміністративно-правового регулювання зумовлений високою рухливістю самих суспільних відносин. Проте нині можна констатувати об'єктивність процесу розширення предмета адміністративного регулювання, під яким розуміють трансформовані суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в процесі практичної реалізації державними органами, насамперед органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру відповідно до закріпленої за ними компетенції<sup>9</sup>.

Окреслюючи суспільні відносини, які є предметом адміністративно-правового регулювання, науковці використовують два прийоми виділення відносин вказівкою: 1) на сферу; 2) на родову групу відносин та ознаки, що відокремлюють дані відносини від суміжних. Користуючись першим прийомом, адміністративісти (в основному представники Російської Федерації) при визначенні предмета регулювання використовують вказівку на певну сферу діяльності. Так, під адміністративними відносинами як предметом регулювання нормами адміністративного права вони розуміють суспільні відносини в адміністративно-публічній сфері<sup>10</sup>, у сфері діяльності виконавчої влади<sup>11</sup>, при здійсненні владної діяльності державною та муніципальною адміністрацією та адміністративного судочинства. Д.Н. Бахрах наголошує на тому, що адміністративним правом регламентується владна діяльність державної та муніципальної адміністрації та тісно пов'язана з нею робота з укладення та виконання адміністративних договорів<sup>12</sup>.

У другому випадку науковці, визначаючи предмет адміністративно-правового регулювання, вказують на ознаки мети та функціональності відносин. Тобто ці відносини, які виникають з метою реалізації і захисту громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Вони пов'язані з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, установ, організацій, управлінської діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) здійснення іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства<sup>13</sup>.

Досить часто, визначаючи предмет адміністративно-правового регулювання, вчені виходять із переліку суспільних відносин або їх груп. Найбільш повний, на наш погляд, перелік груп відносин, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання (адміністративного права), визначив В.Б. Авер'янов: а) відносини, що формуються у сфері державного управління сферами економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, у процесі реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; б) багатоманітної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення як реалізації та захисту в адміністративному порядку прав громадян і юридичних осіб, так і виконання покладених на них законом обов'язків (справляння податків, інших обов'язкових платежів тощо); в) надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, фізичним і юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських послуг); г) внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств; д) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; е) застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб; є) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права<sup>14</sup>. Даний перелік є результатом ґрунтовного аналізу теорії і вважаємо за можливе в подальшому дослідженні взяти його за основу.

Яка ж частина з даного переліку може підпадати під договірне регулювання і тим самим становити предмет договірного регулювання? Оскільки ми визначили, що договірне регулювання є частиною правового регулювання, то так само частина адміністративних відносин може піддаватися договірному впливу. Для виділення адміністративних відносин, які можуть входити до предмета договірного регулювання, необхідно із наведеного переліку виділити такі групи відносин, які відповідають певним ознакам. Ознаками мають бути такі, які характерні для договорів та інших договірних форм незалежно від галузі права. Виходячи з аналізу теорії договору, договірне регулювання виявляється в усіх договірних формах через погоджене волевиявлення суб'єктів<sup>15</sup>. Сприймаючи дану ознаку та застосовуючи її як критерій виявлення відносин, до яких може застосовуватися договірне регулювання, можна констатувати, що таку ознаку має та частина адміністративних відносин, в якій відсутні юридично-владні веління однієї сторони, обов'язкові для другої, а зв'язки встановлюються із волі сторін, тобто суб'єкти вступають у правові зв'язки між собою на добровільних засадах.

Пояснюючи дану позицію необхідно враховувати, що вся адміністративна, в тому числі управлінська, діяльність заснована на двох позиціях підпорядкування волі одного суб'єкта іншим та сприйняття вільного волевиявлення іншої сторони. В першому випадку в адміністративних відносинах, які виникають у порядку влади-підпорядкування, використовується правове регулювання в розумінні загального унормованого обов'язку, обмежуючи межі волевиявлення іншої сторони нормативними рамками. Другий випадок відображає зафіксований у законодавчому порядку загальний дозвіл на можливість виявлення волі та не виключає можливості її виявлення. Так, норми адміністративного законодавства в основному передбачають тільки загальні орієнтири чи певні варіанти відповідних дій з розрахунком на уточнення даних положень через волевиявлення сторін. Вольова

природа договірних зв'язків створює правовий характер договірного регулювання. В формально-юридичному аспекті воля є правопороджуючим фактором, який при певному об'єктивному його виявленні та оформленні викликає права та обов'язки сторін-учасників відносин.

Враховавши особливості правового регулювання адміністративних відносин та здійснивши аналіз теорії договірних відносин, можна констатувати, що частина адміністративних відносин може підпадати під договірне регулювання. Це зумовлюється тим, що при побудові деяких видів адміністративних відносин можливе врахування добровільності волевиявлення націленої на узгодження воель, спрямованих на один результат. Дана ознака може застосовуватися для виявлення адміністративних відносин, що можуть піддаватися договірному регулюванню.

1. *Завальна Ж.В.* Історико-правовий огляд виникнення і становлення договірних форм в публічній сфері // *Правова держава*. – К., 2007. – С. 213–219; *Завальна Ж.В.* Договір як регулятор суспільних відносин в контексті публічно-правових аспектів історичного розвитку України // *Юридична Україна*. – № 4. – 2007. – С. 27–32; *Завальна Ж.В.* Договірна форма при врегульованні конфліктів // *Держава і право* – № 36. – С. 61–66.; *Завальна Ж.В.* Договірна форма узгодження (співвіднесення) інтересів // *Підприємництво господарство та право*. – 2007. – № 10. – С. 35–38. 2. *Завальна Ж.В.* Договірні форми в діяльності держави // *Часопис Київського університету права*. – № 3. – 2007. – С. 96–99. 3. *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 282; *Мельник О. М.* Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності. Дис. канд. юрид. н. – К., 2004. – С. 48. 4. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. // *Правоведение*. – 2000. – № 4. – С. 34–45. 5. *Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова*. – М., 2000. – С. 265–267. 6. *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М., 2006. – С. 37. 7. *Авер'янов В.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // *Право України*. – 1998. – № 8. – С. 8–13; *Авер'янов В.Б.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // *Право України*. – № 5. – 2006. – С. 11–17; *Авер'янов В.Б.* Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права // *Правова держава*. – Випуск 16. – К., 2006. – С. 317–325; *Авер'янов В.Б.* Шляхи формування нової доктрини українського адміністративного права // *Правова держава*. – Вип. 17. – К., 2006. – С. 158–166; *Бельский К.С.* К вопросу о предмете административного права // *Государство и право*. – 1997. – № 11. – С. 14–21; *Кубко Є.* Про предмет адміністративного права // *Право України*. – 2000. – № 5. – С. 3–6; *Курінний Є.* Межі поняття предмета адміністративного права України // *Право України*. – № 10. – 2002. – С. 24–28. 8. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова*. – К., 2003. – С. 34. 9. *Там само*. – С. 35. 10. *Административное право России. Общая часть: Учебник*. – Киров, 2006. – С. 34, 60. 11. *Агапюв А.Б.* Административное право: Учебник. – М., 2004. – С. 32. 12. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Учебник. – 3-е изд., исправ. и доп. – М., 2007. – С. 28. 13. *Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка*. – К., 2006. – С. 25–26. 14. *Авер'янов В.Б.* Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // *Право України*. – № 10. – 2004. – С. 25–30. 15. *Лугинский Б.И.* Теория и практика договорного регулирования. – М., 2008. – С. 68.