

4. Зеркаль О., Качка Т. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. – К.: ТОВ «Ніка-Прінт», 2005. – 128 с.
5. Тематична доповідь Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2002 році». – К.: Інформ.-видав. Центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.
6. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України від 24 лютого 1998 року № 148 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 21 берез.
7. Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 року № 1742 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Т. 1. – С. 297. – Ст. 3447.
8. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 236.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
10. Кравчук І. Реформування інституційного механізму адаптації права України до права ЄС // Право України. – 2005. – № 1. – С. 16-20.

УДК 342.951:347.44(477)

Ж.В. Завальна

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В УКРАЇНІ

Підвищення зацікавленості в результатах управління громадськості, рівня демократизації відносин у суспільстві вимагає відповідної зміни форм управління, які б враховували інтереси суспільства в цілому та окремих громадських інститутів зокрема. У такий період постає питання про впровадження такої форми управлінської діяльності, яка б, з одного боку, служила для реалізації завдань, функцій та компетенції суб'єктів з владними повноваженнями, а з іншого – відображала активізацію участі в процесі управління суспільних інститутів. Як вбачається, цим вимогам відповідає така форма управління, як адміністративний договір.

Адміністративний договір як форма управління набуває все більшого значення та знайшла своє місце серед інших правових форм управління. Останнім часом його почали відносити до основних форм управління. Таку тенденцію можна пояснити тим, що застосування адміністративного договору дозволяє досягти доволі високого ступеня упорядкування адміністративно-правових відносин при таких стрімких та непередбачуваних змінах, які відбуваються в країні у зв'язку з проведенням реформ у різних сферах суспільного життя.

Досліджуючи таке неоднозначне правове явище, як адміністративний договір, необхідно відзначити його таку саму багатопланову роль у праві.

Перш за все привертає увагу те, що адміністративний договір поширений в управлінській діяльності органів влади країн з демократичними режимами. Як показує зарубіжна практика та історичний досвід самої України, адміністративний договір є своєрідним мірилом наявності демократичних змін у суспільстві. Так, аналіз розвитку договірних відносин на території України показує яскраву тенденцію зворотної залежності рівня централізації влади до інтенсивності застосування договору в державі. За наявності сильної державної влади (періоди абсолютної монархії, радянської влади) відмічається обмежене застосування договору в чітко окреслених видах відносин, в основному приватного характеру. Проникнення одноособового централізованого регулювання в усї сфери суспільного життя характеризується застосуванням адміністративних планових актів. І навпаки, за умови послаблення централізації державної влади інтенсивність застосування договорів, у тому числі адміністративних, збільшувалася.

Далі необхідно відмітити, що застосування адміністративного договору дозволяє досягти оптимального рівня інтересів всіх учасників відносин. Адміністративний договір використовується для врівноваження інтересів учасників відносин. У кожного із суб'єктів відносин є свої інтереси, які вони намагаються найліпшою мірою якщо не задовольнити, то співвіднести з інтересами інших учасників даних відносин. Адміністративний договір може використатися при узгодженні будь-яких видів інтересів та між будь-якими учасниками незалежно від їхнього правового статусу. Адміністративний договір може застосовуватися для співвіднесення інтересів як в стабільному стані, так і в конфліктних ситуаціях. Для вирішення конфліктних ситуацій договори застосовувались протягом всієї історії розвитку суспільства та мали різні форми і назви. Договір є найбільш бажаним результатом для сторін при вирішенні конфліктів. Останнім часом адміністративні договори застосовуються не лише для вирішення конфліктів, які виникли, але й для запобігання їм.

Крім того, адміністративний договір має великий регулятивний потенціал. У суспільстві протягом всього свого розвитку виникали, змінювались та припиняли своє існування різні соціальні регулятори суспільних відносин. Така ситуація є цілком закономірною, оскільки постійно еволюціонувало як саме суспільство у своїй якісній характеристиці, так і зовнішнє середовище його існування. У процесі такої еволюції одні соціальні регулятори виникали, змінювались та припиняли своє існування, інші – видозмінювались, ще інші – трансформувались та перетворювались на якісно нові, відмінні від попередніх. Проте слід зазначити, як свідчить історія розвитку людського суспільства, певні регулятори не лише залишились до нашого часу, а й набувають на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства дедалі більшого значення. До таких суспільних регуляторів з впевненістю можна віднести договір, а відповідно, і адміністративний договір.

Також адміністративний договір дає можливість врегулювати відносини, при цьому ж надати більш конкретного характеру законодавчим положенням, які встановлюють можливість застосування такої форми управління. Для ефективного врегулювання відносин в адміністративному договорі здійснюється

конкретизація законодавчих положень щодо можливості застосування договірних форм. Уточнення регламентації положень чинного законодавства в адміністративному договорі повинне здійснюватися на основі закону та у встановленому законом порядку. Тобто адміністративний договір має відповідати вимогам, що встановлюються в законі. Ці вимоги стосуються: 1) змісту адміністративного договору; 2) повноважень осіб, які укладають даний договір; 3) компетенції органу. Дані вимоги можна вважати вимогами до чинності адміністративного договору, оскільки при їх дотриманні договір може вважатися чинним.

Перераховуючи вимоги чинності, ми не ставимо за мету надати їх остаточний, вичерпний перелік, оскільки, на наш погляд, навряд чи можна цього досягти. Метою запропонованого переліку є окреслення найбільш вагомих, на нашу думку, вимог, які впливають на дійсність адміністративного договору.

Вирішуючи питання місця адміністративного договору в системі управлінських форм, треба вирішити питання належності адміністративного договору до управлінських актів. Дане питання вимагає відповіді на теоретичному рівні: чи є адміністративні акти тільки односторонніми чи й двосторонніми? У разі якщо адміністративні акти визнавати тільки односторонніми (теперішня позиція теорії адміністративного права), адміністративні договори необхідно сприймати як окремі управлінські форми. Такий підхід матиме такі наслідки: встановлення окремого повноваження в законодавчих актах на укладення адміністративного договору, закріплення правил, які б регламентували порядок його прийняття, введення в дію, припинення, виконання, контролю, відповідальності тощо. У разі визнання адміністративних актів також і двосторонніми, під дане поняття будуть підпадати і адміністративні договори, що не потребує окремої розробки для їх регламентації. На такій позиції стоїть французький законодавець та деякі вітчизняні автори, які сприймають адміністративний договір як правовий акт управління. Тобто захисники даної позиції вважають, що все, що виходить з адміністрації і має публічний характер, є актами управління, у тому числі й адміністративний договір. Дана позиція є дещо спірною. Вважаємо, що адміністративний акт та адміністративний договір можна та необхідно розрізняти. Вирішення можна провести за функціями цих двох явищ. Аналізуючи функції адміністративного акта та адміністративного договору, необхідно зазначити, що в обох цих формах управління функції в більшості є ідентичними за деякими винятками, на яких ми зупинимось нижче. Так, обидві форми управління виконують регулюючу функцію, функцію забезпечення публічних інтересів, функцію охорони відносин (у значенні можливості судового оскарження), управлінсько-процесуальну функцію. Серед функцій, притаманних адміністративному акту, виділяють виконавчу функцію, яка дає можливість чітко відмежувати акт управління від адміністративного договору. Так, в адміністративному акті ця функція полягає у вираженні сили адміністрації, яка зобов'язана застосувати адміністративний примус для виконання розпорядження чи припису, що є змістом адміністративного акта. В адміністративному договорі виконавча функція має дещо іншу природу. Виходячи з того, що договір встановлюється волевиявленням двох сторін і вони вважають його обо-

в'язковим до виконання, із самого початку формується внутрішня необхідність досягти визначеної в договорі мети для досягнення визначеного в договорі результату. Примушення до виконання адміністративного договору відбувається шляхом застосування тих засобів, які встановлюються самими сторонами в договорі, але такі засоби не мають адміністративної природи, оскільки: 1) сторони в даних відносинах намагаються бути формально рівними; 2) відповідальність за невиконання адміністративного договору не вказується в адміністративному законодавстві й найпевніше матиме політичну природу.

Таким чином, адміністративний договір як форма управлінської діяльності набуває дедалі більшого поширення завдяки своєму регулятивному потенціалу та можливостям конкретизувати положення законодавства. Крім того, врівноважуючи інтереси різних соціальних груп, інституцій, окремих осіб, він є найприйнятнішою формою управління в непростих, нерідко конфліктних умовах політичного сьогодення.

УДК 342.925(477)

О.В. Тинкул

ПРОБЛЕМА ВЗАЄМВІДНОСИН СУБ'ЄКТІВ ПРАВОНАДІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

На сьогодні в Україні поширюється сфера й удосконалюється процесуальна регламентація всіх видів державної діяльності. Очевидно, що існують норми матеріального права у сфері державного управління, які не можуть бути повноцінно реалізовані без удосконалення відповідного процесуального механізму.

Значною мірою це обумовлено тією обставиною, що органи державного управління діють у всіх сферах життя суспільства, видаючи множину нормативних актів за широким колом питань, у тому числі і стосовно прав і свобод громадян [1, с. 6]. У свою чергу, практично кожний з нас, незалежно від того чи, є він робітником, службовцем, науковцем чи підприємцем, змушений періодично спілкуватися з владою. Іноді це потрібно для вирішення наших власних проблем, або ж влада перевіряє, наскільки ми законослухняні, тощо. Однак таке спілкування з владою рідко буває приємним. Звичайною практикою стали тяганина, відсутність інформації, закритість влади, упередженість, безвідповідальність і т. ін. Однією з причин такого становища, поряд із суб'єктивними факторами, можна назвати відсутність належної правової бази і насамперед законодавчого регулювання порядку діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у відносинах з громадянами [2, с. 5].

Різноманітні і складні взаємовідносини органів державної влади між собою потребують належного вирішення проблеми їх взаємодії з різними недержавними структурами. Механізм такої взаємодії потребує чіткого адміністративно-про-