

стабілізації і економічного зростання будуть нестійкими в більшості секторів української економіки. Такі причини призведуть до низької привабливості української промисловості для інвестування через несприятливе середовище для вітчизняного та зарубіжного інвесторів, що виявиться в збитковості і неефективності державного регулювання в цілому та адміністративно-правового регулювання інноваційної діяльності в контексті здійснення державної політики у сфері науки в Україні зокрема.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 145.
2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 13. – Ст. 74.
3. Про затвердження Порядку конкурсного відбору інвестиційних проектів, що реалізуються за рахунок кредитів комерційних банків з частковим відшкодуванням відсоткових ставок: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 2002 року № 101 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 5. – Ст. 194.
4. Про фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави: Указ Президента України від 20 квітня 2004 року 454/2004 // Президентський вісник. – 2004. – № 6. – С. 11.
5. Волощук Л.О. Активізація інноваційно-спрямованого інвестування у промисловості України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.02 „Економіка та управління науково-технічним прогресом” / Л.О. Волощук / НАН України. Ін-т проблем ринку та екон.-екол. дослідж.. – О., 2004. – 20 с.
6. Балабанов И.Т. Инновационный менеджмент: учебное пособие [для вузов] / И.Т. Балабанов. – Спб.: Издательство: Питер, 2010. – 304 с.
7. Грінюв А.В. Інноваційний розвиток промислових підприємств: концепції та методологія / А.В. Грінюв. –Х.: Инжек ИД, 2008. – 308 с.
8. Лазутін Г.І. Державне регулювання інноваційної сфери: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.02.03 „Організація управління, планування та регулювання економікою”/ Г.І. Лазутін / НАН України. Ін-т екон. прогнозування. – К., 2003. – 19 с.
9. Груба Г.І. Розвиток інноваційної діяльності в Україні: теорія, методологія, стратегія державної політики: монографія / Г.І. Груба. – К.: ТОВ “ДКС центр”. – 2009. – 364 с.

УДК 342.565.4:342.951

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ В КОНТЕКСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУДІВ

Сінельник Р.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті досліджуються проблеми, пов'язані із складнощами відносно розмежування юрисдикцій господарського та адміністративного суду щодо розгляду договірних спорів за участю держави. Зокрема, розглядається питання щодо колізій з приводу віднесення договорів у сфері державного господарювання до адміністративних і включення спорів, що виникають у такого роду договірних відносинах, до предмета діяльності адміністративних або господарських судів, а також зазначаються недоліки у законодавчому врегулюванні цього питання в Кодексі адміністративного судочинства України та Господарському процесуальному Кодексі України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, господарське судочинство, юрисдикція спеціалізованих судів, адміністративний договір, суб'єкт владних повноважень.

Синельник Р.В. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ЮРИСДИКЦИИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ СУДОВ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируются проблемы, связанные с трудностями относительно разграничения юрисдикции хозяйственного и административного суда касаясь рассмотрения договорных споров при участии государства. В частности, рассматривается вопрос о коллизиях по поводу определения договоров в сфере государственного хозяйствования как административных и внедрения споров, которые возникают в такого рода договорных отношениях, в предмет деятельности административных или хозяйственных судов. Также указываются недостатки законодательного регулирования данного вопроса по Кодексу административного судопроизводства и Хозяйственному процессуальному кодексу Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, хозяйственное судопроизводство, юрисдикция специализированных судов, административный договор, субъект властных полномочий.

Sinelnik R.V. ADMINISTRATIVE CONTRACTS TO THE COURTS SPECIALTY DISTRIBUTION OF JURISDICTION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article analyzes the problems associated with difficulties on the delineation of jurisdiction and economic administration of the court with regards to the consideration of contractual disputes involving the state. In particular, the issue of conflicts over the definition of contracts in public management and implementation of both the administrative disputes that arise in this kind of contractual relationship, the subject of administrative or commercial courts. Also indicated shortcomings of legal regulation of this issue of the Code of Administrative Procedure and the Economic Procedural Code of Ukraine.

Key words: administrative proceedings, commercial proceedings, jurisdiction of specialized courts, the administrative agreement, the subject of power.

Колізії щодо розмежування різних видів судової юрисдикції вважаються найскладнішою серед тих, що обумовлені запровадженням Господарського процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства. Так, причиною подібних проблем часто називають недосконалість законодавчого визначення саме предмета адміністративної юрисдикції. Проте жоден законопроект, з тих, що знаходились на розгляді у Верховній Раді України, не вирішував цієї проблеми, незважаючи на те, що деякі з них у найменуванні містили слова «щодо розмежування підвідомчості справ». Проаналізувавши зміст останніх, можна дійти висновку про те, що ці законопроекти вирішували тільки питання перерозподілу компетенції щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ між судами, зокрема, на користь господарських чи навіть військових.

Вважаємо, що вирішення проблеми розмежування юрисдикції лежить, насамперед, у практичній площині і майже не потребує законодавчого втручання. Адже закон об'єктивно не може чітко прописувати всі випадки життя, він повинен давати орієнтири (критерії) для визначення виду тих чи тих справ.

Проте, задля вирішення цієї проблеми на практиці, необхідними є певні теоретичні передумови. У статті пропонуємо розглянути актуальне на сьогодні питання щодо адміністративних договорів як одного з найбільш дискусійних аспектів проведення розмежування між адміністративною і господарською юрисдикціями.

Зараз, коли в Україні йде незворотний процес становлення її як демократичної, соціальної, правової держави, а дія принципу верховенства права торкнулася сфер усіх правовідносин, неабиякого значення набувають угоди (договори), що укладаються як фізичними, так і юридичними особами. Ці договори можуть бути як приватноправовими, так і публічно-правовими.

Саме така неординарна трансформація і певна нелогічність використання договірної форми для регулювання адміністративно-правових або господарсько-правових відносин зумовила інтерес автора до дослідження цієї важливої проблеми.

Питанню адміністративного договору в праві науковці – правники приділяють досить значну увагу як на теоретичному рівні, так і на галузевому (зокрема, це стосується цивільного права). Серед членів наукової еліти вказану проблему (а саме, теоретичний аспект) розробляли такі вчені: Александров Н.Г., Брагінський М.І., Вітрянський В.В., Коломоець Т.О., Корецький А.Д., Шлюха В.Г., Пархоменко Н.М., Іванов В.В. та інші. Але адміністративний договір як теоретична категорія далеко не є новелою адміністративного права, а отже, нею цікавилися і радянські вчені. Хоча це й були поодинокі дослідження, вважаємо за потрібне назвати їх авторів: Сперанська К., Ямпольська Ц.А., Курашвілі Б.П., Новосолов В.І., Тихомиров Ю.А. Прийняття та запровадження адміністративної реформи стають поштовхом для більш

глибокого вивчення науковцями-адміністративістами сутності та призначення адміністративного договору.

Дослідниками різних аспектів адміністративного договору можна назвати наступних науковців: Авер'янова В.Б., Алексєєва С.С., Альохина А.П., Анохіна В., Атаманчука Г.В, Афанасьєва К.К., Бандурки О.М., Бахраха Д.Н, Бачило І.Л., Бельського К.С., Битяка Ю.П., Васильєва А.М., Васильєва А.С., Габричидзе Б.Н., Дьоміна А.А., Дьоміна А.В., Євтихієва А.Ф., Слістратова А.І., Іоффе О.С., Кабалкіна А., Карасі А.В., Кармолицького А.А., Кикотя В.А., Кобалєвського В.Л., Козлова Ю.М., Колпакова В.К., Константного О.І., Лазарева Б.М., Манохіна В.М., Махіної С.Н., Пашуканіса Е., Петкова В.П., Резниченко С.В., Розенфельда В.Г., Рудашевського В.Д., Салищевої Н.Г., Старилова Ю.Н., Старостяка Е., Стефанюка В.С., Хангельдієва Б.Б., Харитоновна О.Е., Шульги М.Г., Юсупова В.А. та інших. Роботи названих авторів є тільки своєрідним опрацьованим підґрунтям для більш глибокого дослідження порівняно нового інституту адміністративного права – адміністративного договору.

Так, тривалий час справи в спорах, що виникають при укладенні, виконанні, зміні та розірванні господарських договорів за участю держави, відповідно до ст.12 ГПК України були підвідомчі господарським судам. Статтею 17 КАС, який набув чинності з 1 вересня 2005 р., спори, що виникають із приводу укладення та виконання адміністративних договорів, віднесено до компетенції адміністративних судів. Статтею 3 КАС закріплено і визначення адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Такі законодавчі новели викликали певні складнощі відносно розмежування юрисдикцій господарського та адміністративного суду щодо розгляду договірних спорів за участю держави, одним із прикладів чого може бути викладена нижче справа.

Рішенням господарського суду Автономної Республіки Крим від 14-20 грудня 2004.р. було задоволено позов суб'єкта підприємницької діяльності С. до Фонду майна Автономної Республіки Крим, Фонду державного майна України та державного підприємства «К» про зобов'язання продовжити дію договору оренди, визнання права на приватизацію та спонукання здійснити приватизацію. Після перегляду в апеляційному порядку зазначене рішення було оскаржено до Вищого господарського суду України (далі – ВГСУ), який ухвалою повернув касаційну скаргу у зв'язку з недотриманням вимог статті 111 ГПК. Постановою Судової палати в господарських справах Верховного Суду України (далі – ВСУ) ухвалу ВГСУ скасовано, а справу передано на розгляд до Вищого адміністративного суду України з посиланням на ст.241-243 КАС та п.7 Прикінцевих та перехідних положень КАС. У постанові зазначено, що «касаційну скаргу до Вищого господарського суду подано органом приватизації – Фондом майна Автономної Республіки Крим, який є відповідачем по справі, пов'язаній із здійсненням Фондом функцій, передбачених законодавством про приватизацію майна та про оренду державного майна» [1].

Це означає, що ВСУ кваліфікував орендні та приватизаційні відносини як публічно-правові (адміністративно-договірні).

В останні роки в адміністративно-правовій літературі зростає увага до проблеми адміністративних (публічно-правових) договорів після тривалого часу її забуття у вітчизняному законодавстві.

Разом із тим теорія адміністративного договору залишається вкрай заплутаною та дискусійною, свідченням чого є хоча б те, що за різних підходів до адміністративних договорів можуть бути віднесені найрізноманітніші договори різногалузевої приналежності (від трудового договору до міжнародного). У цілому використання конструкції договору як універсального засобу саморегуляції суспільних відносин в адміністративному праві України, як і в інших галузях права, заперечень не викликає. Свого часу в літературі справедливо зверталася увага на те, що юридична нерівність сторін в адміністративних відносинах не означає ані безправ'я для однієї сторони, ані можливості чинити свавілля – для іншої. І якщо ніхто не вбачає одіозності в нерівності сторін адміністративного правовідношення, то немає підстав відшукувати щось суперечливе в ідеї права і в конструкції адміністративного договору, – адже договірна форма відносин, навіть за умови нерівності сторін, є більш демократичною, аніж конструкція правовідносин, що виникає з односторонніх владних дій [2, 117].

Як і в будь-якій іншій сфері, адміністративний договір як засіб саморегуляції відносин набуває особливих рис, а саме публічно-правового характеру, що зумовлюється предметом регулювання адміністративного права. Так, можливість застосування адміністративного договору як інструменту владно-управлінської діяльності передбачається окремими законодавчими актами України. Наприклад, на підставі договорів органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих, умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою окремі повноваження та власні бюджетні кошти (ч.7 ст.16 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Статтею 18 цього ж Закону визначається, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, які не перебувають у власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній додатковій основі на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом [3, 170].

Іншим прикладом адміністративного договору може бути угода щодо регіонального розвитку, укладення якої передбачається Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [4, 56] і сторонами якої Закон називає центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Основними характеристиками публічно-правового договору Ю.О. Тихомиров визначає: 1) обов'язкову наявність у договорі суб'єкта публічно-правових відносин, наділеного владними повноваженнями (держави, її органів, органів місцевого самоврядування тощо); статус іншої сторони може відрізнитися, але в публічно-правовій сфері ця особа повинна бути носієм певних владнорегулюючих функцій або певних суспільних інтересів (територіальне, професійне та інше самоврядування); 2) предметом публічного договору є питання владарювання, управління та самоврядування, причому не всі, а лише ті, що допускають договірну форму регулювання. Із врахуванням суб'єктів та змісту вчений поділяє публічно-правові договори на засновницькі договори (які регулюють інституційні питання статусу держав, об'єднань, взаємовідносин між суб'єктами федерації, статус державних органів), компетенційно-розмежувальні угоди, угоди про делегування повноважень, програмно-політичні договори про дружбу та співробітництво, функціонально-управлінські угоди (суб'єктами яких є уряди, міністерства та відомства і які встановлюють спільні завдання, сфери співробітництва, способи спільного вирішення завдань тощо), договори між державними і недержавними структурами (наприклад професійними спілками), договори про громадянську згоду, міжнародні договори [5, 26].

На наш погляд, ця класифікація публічно-правових договорів є найбільш точною і обґрунтованою.

Слід звернути увагу на те, що особливий суб'єктний склад адміністративного договору, попри різні його визначення, сформульовані в літературі, відзначається всіма дослідниками. Але далеко не завжди акцентується увага на тому, що наявність суб'єкта владних повноважень у договірних відносинах є необхідною, але недостатньою умовою для того, щоб договір міг бути кваліфікований як адміністративний.

Можна погодитися з К.К. Афанасьєвим, який, оцінюючи регулятивні можливості адміністративного договору як правового акта у сфері державного управління, зазначає, що використання адміністративного договору є скоріше винятком, ніж правилом, а обсяг цих договорів – незначним серед нормативних актів управління [6, 300].

На наш погляд, такі винятки у сфері адміністративних відносин мають безпосередньо встановлюватися законом. Разом із тим К.К. Афанасьєв пов'язує можливість укладання адміністративного договору з наявністю адміністративного розсуду. Такий розсуд, на думку автора, може мати місце у випадку, коли адміністрація для розв'язання правової ситуації може вибрати з кількох варіантів рішень, коли норма права однозначно не детермінує в однаковий спосіб правового наслідку, а лише уповноважує адміністративний орган (посадову особу) зробити вибір [6, 301].

Проте аналіз чинного господарського законодавства України висвітлює певну схоластичність такого підходу – адже договірна форма відносин державного органу з іншими суб'єктами визнається для нього не як одна з можливих, а в певних випадках саме як обов'язкова (наприклад, укладення Фондом державного майна України, його регіональними відділеннями та представництвами договорів оренди державного майна). Обов'язок органів держави укладати договори певного виду забезпечується відповідним способом захисту прав суб'єктів

господарювання – встановленням господарських правовідносин ст.20 Господарського кодексу України (далі – ГК), як це має місце у випадку спонукання органів держави до укладення таких договорів у судовому порядку,

На наш погляд, договірна саморегуляція не може розмивати адміністративно-правовий масив, принаймні в тій частині, у якій регулюються субординаційні відносини влади та підпорядкування (відносини юридично нерівних учасників).

Частина 2 ст.19 Конституції України встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. І якщо не викликає сумніву сформульована К.К. Афанасьєвим така мета адміністративного договору, як необхідність підвищення ефективності управлінської діяльності держави за рахунок взаємодії та співпраці органів управління з іншими фізичними та юридичними особами, тобто використання їх управлінського потенціалу для найшвидшого досягнення запланованого суспільно значущого результату, то позиція автора щодо такої складової мети адміністративного договору, як забезпечення режиму законності в діяльності органів влади за наявності прогалин у законодавстві, уявляється небезпечною і такою, що суперечить законодавству України.

Не можна залишати поза увагою головний принцип формування компетенції державних органів – «дозволено лише те, що прямо передбачено Законом», який має слугувати гарантією захищеності прав та свобод фізичних та юридичних осіб, у тому числі суб'єктів господарської діяльності, від свавільних дій з боку органів, наділених владними повноваженнями.

Відсутність у законі або іншому нормативно-правовому акті визначення певних повноважень державного органу взагалі не можна розглядати як правову прогалину, що може усуватися або заповнюватися державним органом за допомогою договору.

Допущення договірної саморегуляції в адміністративних відносинах у такій трактовці не просто розмиває критерії законності дій державного органу, оскільки при прийнятті відповідних рішень орган управління може керуватися міркуваннями доцільності або відомчо-корпоративними інтересами, а не законом, а й може їх зруйнувати. Юридична нерівність сторін адміністративного договору за визначенням передбачає можливість дисбалансу прав та обов'язків сторін на користь владного органу, яку і повинен попереджувати законодавець.

На наш погляд, сучасна українська теорія адміністративного договору значною мірою тяжіє до спрощення, можливо, через тенденції реформування системи права України на основі дихотомії «публічне-приватне».

Ці тенденції виявилися і в нормі ч.1 ст.2 КАС, яка визначає захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин завданням адміністративного судочинства, і в літературі, де адміністративними визнаються всі договори, які укладаються за участю уповноважених органів держави або органів місцевого самоврядування (державні контракти на поставку продукції для державних потреб, договори зберігання цінностей державного матеріального резерву, договори оренди державного та комунального майна, концесійні договори, приватизаційні договори тощо) [6, 303].

Разом із тим, як це не дивно, без спеціального обґрунтування висловлюються пропозиції про доцільність використання в регулюванні адміністративних договорів (тобто публічно-правових, за термінологією КАС) загальних положень договірного права, встановлених цивільним законодавством (про форму договору та наслідки її недотримання, підстави недійсності, відповідальність тощо) [7, 265].

Такі пропозиції мало узгоджуються із змістом тих спеціальних законодавчих актів (законів «Про поставки продукції для державних потреб», «Про приватизацію державного майна», «Про оренду державного та комунального майна» тощо), якими встановлюються особливості регулювання відповідних відносин за участю держави, відмінні від загальних правил ЦК та ГК.

Іншою причиною покvapливого запровадження в законодавство України адміністративного договору з нечітко окресленим обсягом цього поняття, як уявляється, є досить виразне прагнення до запозичення іноземного досвіду, іноді недостатньо опрацьованого та усвідомленого.

Зокрема, доктрина адміністративного договору, розвинена у французькій адміністративістиці, є певною мірою незвичайною і складною для сприйняття в традиційних для українського правознавства термінах та поняттях.

Насамперед, незвичним і доволі дивним для українського правознавця може бути, як вказує Ж. Ведель, що при укладенні договорів із приватними особами адміністрація може зробити вибір: скористатися положеннями Цивільного кодексу або підпорядкувати свої дії специфічному правовому режиму. У деяких випадках законодавець сам визначає природу договору, встановлюючи судовий орган, який має вирішувати спори з такого договору.

Але в більшості випадків існують численні договори адміністрацій, які не можуть бути віднесені до заздалегідь визначеної категорії договорів. Є декілька критеріїв адміністративного договору: 1) критерій мети публічної служби, який означає, що саме здійснення публічної служби було доручено приватній особі; 2) договір, укладений особою публічного права, стає адміністративним і тоді, коли він не має відношення до публічної служби, а містить умову, яка виходить за рамки загального права, тобто цивільних або торгових законів.

Важливо підкреслити, що існує презумпція приватноправового характеру договорів, що укладаються адміністративними публічними службами. Сторона, яка вважає, що договір має адміністративний характер, повинна надати докази цьому. Головним наслідком цієї презумпції є те, що договори, укладені публічними службами промислового або торгового характеру, розглядаються здебільшого як приватноправові.

Більше того, практика французьких судів пішла далі і стала визнавати приватноправовими такі договори незалежно від наявності умови, що виходить за межі загального права. Іншими словами, відносно угод публічних служб промислового і торгового характеру та їх клієнтури презумпція приватноправового характеру перетворилася на таку, що не може бути спростована [8, 164].

Отже, за недостатнім теоретичним обґрунтуванням цього питання введення до законодавства України дискусійного поняття «адміністративний договір» та, що найважливіше, визнання його одним із матеріально-правових критеріїв спору, який підлягає вирішенню адміністративними судами, є передчасним.

У рамках цієї статті ми не можемо вирішити всіх питань, пов'язаних з адміністративними договорами та їх видами, тому окреслимо деякі підходи до їх розв'язання. У сучасній літературі з адміністративного права за ознакою характеру зв'язків між сторонами адміністративних відносин останні поділяються на вертикальні (відносини субординаційного характеру), що складаються на підставі влади та підпорядкування, і горизонтальні, що виникають між непідпорядкованими учасниками – органами державної влади, підприємствами, установами, посадовими особами, громадянами [9, 49].

Так, Є.Б. Кубко зазначає, що при укладенні адміністративного договору, який позбавлений нормативно-правової основи (як приклад наводиться договір між двома міністерствами щодо реалізації певної програми), галузеві юридичні засоби не здатні забезпечити повний комплекс правового регулювання таких відносин, зважаючи на відсутність як адміністративного (владного), так і цивілістичного (майнового та відновлювального) елементів. Через це виконання такого роду договірних зобов'язань має добровільний характер і не забезпечується примусом.

По-іншому буде трактуватися адміністративний договір у випадку, коли відносини між непідпорядкованими органами управління виникають за ініціативою органу, наділеного владними повноваженнями. У цьому разі має місце багатостороння угода, предметом якої є певні управлінські дії, а зобов'язаною стороною – орган із владними повноваженнями.

На наш погляд, на сьогодні, враховуючи стан теоретичної проробки питання про адміністративні договори, до останніх можна віднести договори між суб'єктами владних повноважень, як підпорядкованих, так і непідпорядкованих один одному, які (договори) дозволяють вирішувати питання координації дій цих суб'єктів для ефективного здійснення ними визначених законодавством функцій.

Тобто об'єктом адміністративних договорів можуть бути визнані дії організаційного (управлінського) характеру між суб'єктами владних повноважень незалежно від характеру зв'язку між ними, а метою – підвищення ефективності виконавчої діяльності як специфічного виду державного управління. Особливості ж правового регулювання таких договорів повинні бути розроблені, насамперед на доктринальному рівні, наукою адміністративного права [10, 118].

Відмежування адміністративних договорів від господарських за участю держави (договорів у сфері державного господарювання) зумовлює необхідність стислої характеристики останніх.

Проблема розуміння необхідності та правових форм державного господарювання належить до числа тих проблем, які загострюються в період соціальних трансформацій. Разом із тим, навряд чи предметом дискусій може бути твердження, що держава в будь-який час має слугувати двом споконвічним цілям: виконанню «загальних справ» та упорядкуванню відносин в асиметричному суспільстві. У сучасних умовах економічна функція держави, яка отримала закріплення в ст.5 та 6 ГК, полягає у виправленні недоліків ринкової стихії без порушень природної саморегуляції суспільства.

Об'єктивна необхідність функціонування державного сектора економіки впливає з конституційних положень про обов'язок держави забезпечувати соціальну спрямованість економіки (ч.2 ст.13 Конституції України) та політичну, економічну й ідеологічну багатоманітність суспільного життя в Україні (ч.1 ст.15). За змістом висхідної норми преамбули ГК господарська діяльність (господарювання) базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. У найбільш узагальненому вигляді така економічна різноманітність може бути представлена через функціонування державного та недержавного секторів економіки.

Слід підкреслити, що майно, яке перебуває в загальнодержавній власності (зокрема єдина енергетична система, системи транспорту загального користування та інформації, що мають загальнодержавне значення, майно державних підприємств), становить матеріальну основу суверенітету України і забезпечує її економічний та соціальний розвиток (ч.1 ст.34 Закону України «Про власність»).

Крім того, державний сектор слугує доповненням приватного (недержавного) сектора там і тоді, де і коли відсутня підприємницька мотивація для приватного капіталу (зокрема, у сировинних галузях, сферах фундаментальних досліджень, охорони навколишнього середовища тощо).

Держава, залишаючись одним із найбільших власників засобів виробництва, бере участь у договірних відносинах у сфері господарювання. Усі договори у сфері державного господарювання можуть бути умовно поділені на два види: 1) господарські договори, які укладаються суб'єктами державного сектора господарювання (зокрема державними унітарними підприємствами) з іншими суб'єктами господарювання на власний розсуд для досягнення власних господарських цілей; 2) господарські договори за участю органів держави, які укладаються ними в межах своїх організаційно-господарських повноважень із суб'єктами господарювання різних форм власності, у тому числі державного сектора, і спрямовані на виконання державою своїх економічних і соціальних функцій (договори явно вираженої соціальної / публічної спрямованості).

Серед господарських договорів за участю держави (договорів другого виду) можуть бути виділені:

- планові господарські договори (державні контракти) та деякі інші договори (зокрема пов'язані з функціонуванням державного матеріального резерву), спрямовані на забезпечення потреб держави в товарах, роботах, послугах;
- договори оренди та концесії, спрямовані на підвищення ефективності використання державного та комунального майна та забезпечення потреб громадян України в товарах, роботах, послугах;
- договори купівлі-продажу об'єктів приватизації, які, опосередковуючи відчуження державного майна, повинні забезпечувати створення багатокладної соціально

орієнтованої ринкової економіки, підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України [11, 31].

У літературі висловлено пропозицію виділяти публічні договори у сфері господарювання, однією із сторін яких є публічна особа, на котру безпосередньо покладено обов'язок реалізації відповідних публічних інтересів, а їх різновидами – адміністративний господарсько-управлінський договір та публічний підприємницький, комерційний договір.

Щодо першого з цих підвидів, то запропонований термін для договорів за участю суб'єкта владних повноважень (державного органу) є невдалим не лише через свою тавтологічність (лат. *administratio* – управління, керівництво), а й через те, що в цьому випадку ми повинні співвіднести його з легальним визначенням адміністративного договору.

Порівнюючи легальне визначення адміністративного договору та запропоновані характеристики адміністративного господарсько-управлінського договору, можна дійти висновку, що поняття адміністративного договору є родовим, а друге – видовим.

Але проблема, власне, полягає не в термінологічних тонкощах, а в тому, як повинні регулюватися такі різновиди «публічних господарських договорів», які відмінності мають бути передбачені в механізмі правового регулювання цих відносин і якими будуть процесуальні механізми захисту прав та законних інтересів сторін такого договору. Адже нормативне закріплення таких різновидів «публічного господарського договору» означатиме, що спори, які виникають у цих договірних відносинах, будуть відноситися до різних судових юрисдикцій: адміністративні господарські договори – до юрисдикції адміністративного суду, публічні підприємницькі комерційні договори – до юрисдикції господарського суду. Очевидно, що така позиція стикається з аналізованими вище підходами до розуміння адміністративних договорів, як будь-яких договорів за участю держави, і не має достатнього теоретичного підґрунтя.

Слід звернути увагу і на наступний момент. Так, відповідно до ст.17 КАС до компетенції адміністративних судів віднесено спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Відповідно до ч.2 ст.20 ГК права та законні інтереси суб'єктів господарювання захищаються, зокрема, шляхом визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Особливості господарських договірних відносин за участю держави зумовлюють звернення до господарського суду сторін договору не тільки з позовними вимогами, пов'язаними з укладенням, виконанням, зміною, розірванням таких договорів, а й вимогами щодо визнання недійсними актів (як, зокрема, в договірних відносинах приватизації державного та комунального майна). За правилами ч.3 ст.21 КАС не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

Це означатиме, що єдиний за своєю суттю господарський спір, який виникає з договірних відносин за участю держави, може штучно розриватися на дві частини: про визнання недійсним акта державного чи іншого органу та власне майновий або немайновий спір (наприклад, про зміну умов договору).

Очевидно, що це не сприятиме як всебічному розгляду справи, так і, насамперед, ефективності та швидкості відновлення порушених прав або законних інтересів як суб'єктів господарювання, так і держави. Окрім того, при зазначеній ситуації, як правило, виникає проблема розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами. При цьому Т.О. Коломоець звертає увагу на те, що з прийняттям КАС України господарську юрисдикцію було «очищено» від невластивих їй публічно-правових категорій справ. У той же час на практиці можливі певні труднощі. Зокрема, труднощі виникають у визначенні компетенції щодо справ із відшкодуванням матеріальної чи моральної шкоди, заподіяної рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. У КАС обрано комбінований варіант вирішення цих питань – питання про компенсацію шкоди розглядає адміністративний суд, якщо вимога про це заявлена одночасно з вимогою про протиправність рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень [12, 47].

Крім того, подання до адміністративного суду державою в особі її органів позовів проти суб'єкта господарювання у зв'язку з укладенням, виконанням, зміною та розірванням таких договорів, як уявляється, суперечитиме самій ідеї адміністративної юстиції: захисту прав та інтересів громадянина від порушень з боку держави, але ж ніяк не навпаки.

Дослідження зазначеного питання було б не повним, якщо не визначити основні правові засади та ознаки адміністративного договору. Слушно зазначає Т.О. Коломоєць, що правові засади становлять правову сутність адміністративного договору, впливають на зміст норм права, у яких закріплюється правовий режим таких форм адміністративних відносин, при цьому виділяючи такі ознаки адміністративного договору:

- а) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку з реалізацією владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації;
- б) обов'язкова участь суб'єкта публічної адміністрації (відокремленість);
- в) цільова спрямованість на задоволення публічних інтересів;
- г) організуючий характер;
- ґ) підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий суб'єктом публічної адміністрації;
- д) підвищення вимоги щодо форми і змісту;
- е) процедурні питання укладення, зміни та припинення регламентуються нормами адміністративного права; відсутність можливості односторонньої відмови від виконання;
- є) вирішення спірних питань з приводу укладання, зміни, припинення та виконання адміністративних договорів належить до юрисдикції адміністративних судів;
- ж) багатосторонній суб'єктний склад [13, 188].

Таким чином, проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновки про наступне. Порівняння адміністративного договору з господарськими договорами за участю держави дає підстави стверджувати, що останні мають різні об'єкт та мету. Так, державні контракти, концесійні договори, договори оренди та інші договори в сфері державного господарювання опосередковують не управлінські відносини між органом держави та суб'єктом господарювання, а господарську діяльність з виготовлення та реалізації продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру.

Крім того, договори у сфері державного господарювання не породжують для сторін прав та обов'язків адміністративного характеру (хоча окремі умови організаційного характеру і входять до їх змісту), тобто, з огляду на зміст п.13 ст.3 КАС, права та обов'язки сторін у таких договорах не випливають із владних управлінських функцій.

До того ж, об'єктом господарського договору за участю держави є не дії управлінського характеру, а дії щодо передачі майна, виконання робіт, надання послуг, а їх законодавчо визначена мета полягає в забезпеченні ефективного використання засобів виробництва, які перебувають у державній або комунальній власності.

Таким чином, суб'єкт господарської діяльності, який господарює на основі майна виробничого призначення та перебуває в державній або комунальній власності (оренда, концесія), або здійснює поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, є активною стороною в таких договорах, і переслідує власну мету отримання прибутку від здійснення своєї господарської / підприємницької діяльності. А тому віднесення договорів у сфері державного господарювання до адміністративних і включення спорів, що виникають у такого роду договірних відносинах, до предмета діяльності адміністративних судів, не завжди має для цього достатніх підстав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 13 вересня 2005 року у справі № 2-1/13704-04. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.arbitr.gov.ua/news/603/>.

2. Беяневич О.А. Адміністративні договори та розмежування юрисдикції спеціалізованих судів / О.А. Беяневич // Вісник господарського судочинства. – 2006. – №1. – С. 117-125.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 7 жовтня 2005р. // Урядовий кур'єр. – 12 жовтня 2005 року. – № 193. – Ст. 56.
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
6. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України / К.К. Афанасьев; [наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк].– Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. –320 с.
7. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) / О.І. Харитонов. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2004. – 324 с.
8. Ведель Ж.. Административное право Франции / Ж.. Ведель. – М.: Издательство – Прогресс, 1973. – 512 с.
9. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
10. Беяневич О.А. Адміністративні договори та розмежування юрисдикції спеціалізованих судів / О.А. Беяневич // Вісник господарського судочинства. – 2006. – №1. – С. 117-120.
11. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків громадянина в Україні / В. Князев // Право України. – 1998.– № 11. – С. 28-31.
12. Коломоєць Т.О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами України щодо розгляду справ у порядку адміністративного судочинства: науковий нарис / Т.О. Коломоєць, О.М. Попова. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. – 104 с.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

УДК 342.951: [339.543: 63]

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ МИТНОГО КОНТРОЛЮ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Вовк Д.Л., здобувач

Національний університет біоресурсів та природокористування України

Розглядаються поняття адміністративно-правового механізму митного контролю, складові адміністративно-правового механізму митного контролю, правовідносини у сфері митного контролю сільськогосподарської продукції як різновид суспільних відносин, які регламентуються правовими нормами та забезпечують взаємодію відповідних суб'єктів.

Ключові слова: механізм, правовий механізм, митний контроль, сільськогосподарська продукція.

Вовк Д.Л. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ / Национальный университет биоресурсов и природоиспользования Украины, Украина

Рассматриваются понятие административно-правового механизма таможенного контроля, составляющие административно-правового механизма таможенного контроля, правоотношения в сфере таможенного контроля сельскохозяйственной продукции как разновидность общественных отношений, которые регламентируются правовыми нормами и обеспечивают взаимодействие соответствующих субъектов.

Ключевые слова: механизм, правовой механизм, таможенный контроль, сельскохозяйственная продукция.