

## ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS STATE AND CITIZENS IN THE SOVIET UNION

A. Piliai

**Abstract.** *The article examines the theoretical side of Administrative Law of the Soviet Union in terms of his contemporaries in terms of the role of administrative law in the system of relations between the state and the citizen.*

**Key words:** *the state apparatus, administrative law, executive and administrative bodies, the administrative function of the state.*

УДК342.951:351.82

### ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ З ОДНІЄЮ ІЗ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.Р. ПОЛІЩУК ,

асистент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування  
України**

E-mail: romanovnata@gmail.com

**Анотація.** У статті розглянуто погляди науковців щодо впровадження нових методів впливу на соціально-економічні процеси, серед яких вагоме місце займає інститут державно-приватного партнерства. Розкривається потенційна роль адміністративних договорів у якості форми здійснення державно-приватного партнерства. Здійснено аналіз зарубіжної практики щодо співвідношення понять контрактів у рамках публічно-приватного партнерства та адміністративних договорів. Встановлено спільні риси, що проявляються у природі відносин, правових статусах потенційних сторін, меті укладання – задоволення суспільних потреб та інтересів.

Метою дослідження було проаналізувати різні види договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори з точки зору можливих сторін, їхнього правового статусу, юридичної природи, кінцевого очікуваного результату. На основі порівняння зроблено висновки про те, що деякі з договорів – форм здійснення державно-владного партнерства, можна віднести до адміністративних. До них належать тільки ті, в котрих однією із сторін є орган державної влади чи місцевого самоврядування, наділений владним повноваженням, що укладає договір для реалізації управлінських функцій, націлений на забезпечення публічних інтересів.

*Виняток становлять договори змішаного типу, які відповідно до законодавства мають природу цивільних і не можуть визнаватися адміністративними.*

**Ключові слова:** *державно-приватне партнерство, контракт, адміністративний договір, публічний інтерес, приватний інтерес.*

**Актуальність.** На сьогодні інститут адміністративного договору зустрівся з низкою проблем, зокрема в процесі застосування. Оскільки на законодавчому рівні закріплено лише поняття такого договору та його належність до юрисдикції адміністративних судів, тому порівняння його з контрактом, як формою здійснення державно-приватного партнерства, надає можливість роз'яснити юридичну природу адміністративних договорів, випадки та шляхи використання, процедури вибору сторін та укладення договору, сфери застосування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемні питання державно-приватного партнерства та адміністративних договорів висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема К. Афанасьєва, Ю. Битяка, Р. Куйбіди, Н. Нижник, О. Музи, Л. Проданової, В. Полтеровича.

**Мета дослідження** полягає у визначенні спільних та відмінних рис контрактів у рамках державно-приватного партнерства та адміністративних договорів шляхом порівняльного аналізу наукових досліджень та законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Перед вітчизняними та зарубіжними вченими постало питання вибору раціональних засобів впливу на соціоекономічні процеси з метою вдосконалення методів державного управління в ринкових умовах розвитку держави та суспільства. Серед науковців виділилися два напрями – стимулювання динамічних процесів та вдосконалення інститутів національних соціально-економічних систем [1, с. 5–7].

Щодо положень першого напрямку, то вплив некваліфікованої та корумпованої бюрократії на динамічні соціоекономічні процеси є шкідливим. Тому це зумовлює необхідність реформування державних інститутів управління, судової системи, боротьби з корупцією, усунення адміністративних перепон. Саме ці заходи сприяють зміцненню потенціалу ринкових сил. Оскільки після реформування інститутів ринкові сили будуть підтримані з боку оновлених органів державної влади.

Напрямок удосконалення інститутів національних соціально-економічних систем передбачає, що у випадку низької ефективності економіки необхідно запроваджувати заходи підтримки потенційно конкурентоспроможних секторів та галузей господарства. Одним із таких інститутів національних соціально-економічних систем є державно-приватне партнерство.

Закон від 1 липня 2010 р. № 2404-VI визначає, що державно-приватне партнерство являє собою співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в

особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

Соціально-економічні процеси є явищем динамічним та всеосяжним. Тому неможливо абсолютно всі процеси регулювати за допомогою одних і тих самих методів. Законодавством передбачені сфери, де може застосовуватись державно-приватне партнерство. До таких належать:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;
- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- збір, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- поводження з відходами, крім збирання та перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;
- встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.

Проте ці сфери не є вичерпними, оскільки законом передбачено, що державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом [2].

Формою здійснення державно-приватного партнерства вважається укладання договорів. Законом до таких угод віднесені договори концесії, про спільну діяльність, про управління майном та інші договори. Науковці, аналізуючи світову практику, виділяють також контракти (адміністративні договори), оренду (лізинг), державно-приватні підприємства [3, с. 28–32; 8; 17].

Варто зупинитися на запропонованій вченими формою здійснення державно-приватного партнерства – адміністративному договорі. З точки зору державно-приватного партнерства адміністративний договір – це контракт, що укладається між державою (органом місцевого самоуправління) і приватною компанією на здійснення визначених суспільно необхідних і корисних видів діяльності [2, с. 28–32; 8; 17]. Найбільш розповсюдженими в практиці державно-приватного партнерства є контракти на виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. Крім того, віднесення адміністративних договорів до форми здійснення державно-приватного партнерства простежується у регулюванні суспільних відносин Франції. Так, у цій країні до різновидів адміністративних контрактів відносять договори про публічно-правове партнерство, через які держава чи державні установи замовляють продукцію чи послуги, що сприяють досягненню суб'єктом публічного права своїх цілей, договори про делегування функцій публічних послуг, за якими юридична особа публічного права доручає управління публічними послугами, за які вона відповідає, публічній чи приватній особі на платній основі, договори щодо використання майна публічного сектору [4, с. 29].

Що стосується законодавчого визначення адміністративного договору, то ним визнається дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [5]. Він являє собою правову форму реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами владно-управлінських функцій, що проявляється у волевиявленні двох або більше сторін (суб'єктів адміністративного права, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, одна з яких обов'язково наділена владними повноваженнями), та дії яких спрямовані на виникнення, зміну чи припинення адміністративних прав та обов'язків з метою задоволення своїх потреб та інтересів у сфері публічного управління [6, с. 157].

У теорії адміністративного права виділяють різні види адміністративних договорів:

– договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

– договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою,

організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву;

– договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

– договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

– договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Проаналізувавши дослідження науковців, предметом яких є адміністративні договори та норми законодавства, можна зіставити згадані договори з тими, що передбачені у рамках державно-приватного партнерства. Винятковими є ті договори, які законом визначаються як змішані. Оскільки умови договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства, який містить елементи різних договорів (змішаний договір), визначаються відповідно до цивільного законодавства України [2]. Ця вказівка в законі виключає можливість віднесення таких договорів до адміністративних. Адже останні не мають природи цивільних договорів. Це впливає з основних їх ознак:

1) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб);

2) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору;

3) суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження;

4) договір може містити умови, не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу;

5) адміністративний договір виникає в сфері державного управління;

6) він конкретизує норму адміністративного права;

7) підставою його виникнення є владний, вольовий припис;

8) договори можуть бути укладені лише за результатами домовленості між суб'єктом публічного управління та приватною особою;

9) для адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів.

Крім того, контракти, укладені в рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори мають однакові ідейні засади. Насамперед вони націлені на забезпечення публічних інтересів – суспільних інтересів, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, а з другого – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних

груп та суспільства в цілому [7, с. 14]. Звичайно, у відносинах, що виникли на підставі таких договорів, присутній і приватний інтерес, залежно від того, що являє собою інша сторона. Безумовно, в адміністративних договорах, в яких іншою стороною є також суб'єкт владних повноважень, не йдеться про наявність приватного інтересу. В інших випадках можна говорити про приватний інтерес, що проявляється в отриманні оплати, розширенні ринку, залучення інвестицій.

**Висновки.** Внаслідок укладання договорів у рамках державно-приватного партнерства чи адміністративних договорів кожна зі сторін робить свій внесок. Держава реалізує покладені на неї повноваження щодо регулювання та дотримання суспільних інтересів. Крім того, держава заінтересована у наданні населенню послуг найвищої якості, які доцільніше та ефективніше зможуть забезпечити інші контрагенти. Разом із тим приватні учасники відносин (сторони договорів) прагнуть отримувати та збільшувати прибутки, гарантовані надійним контрагентом в особі держави. У свою чергу, вони роблять суттєвий вклад у вигляді фінансових ресурсів, професійних навичок, ефективного управління, інноваційних підходів і т.д. Таке партнерство, як правило, супроводжується використанням методів високої ефективності, розвитком нових форм виробництва, удосконаленням технологій та технічного забезпечення.

#### Список літератури:

1. Полтерович В. Стратегії модернізації, інститути та коаліції [Текст] / В. Полтаревиц // Питання економіки. – 2008. – № 4. – С. 4–24.
2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/page>
3. Варнавский В.Г. Партнерство держави і приватного сектора: форми, проекти, ризики [Текст] / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публічне право: підруч. [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М. : Вид-во БЕК, 1995. – 284 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv>
6. Нижник Н. Адміністративний договір як предмет судового оскарження в адміністративному судочинстві України: теоретичні питання [Текст] / Н. Нижник, О. Муза // Питання адміністративного та фінансового права. – 2011. – № 3 [66]. – С. 155–162.
7. Кунцевич М. П. Публічні і приватні інтереси як цінності, що охороняються адміністративним правом [Текст] / М. П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2(11). – С. 11–15.

#### References:

1. Polterovych V. (2008). Stratehii modernizatsii, instytuty ta koalitsii [Stratehii modernizatsii, instytuty ta koalitsii]. Pytannia ekonomiky, 4, 4–24.
2. Zakonvid 01.07.2010 № 2404-VI «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo». Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/page>

3. Varnavskiy V. H. (2005). Partnerstvo derzhavy i pryvatnoho sektora: formy, proekty, ryzyky [Partnerstvo derzhavy i pryvatnoho sektora: formy, proekty, ryzyky]. Nauka, 315.

4. Tykhomyrov Yu. A. (1995). Publichne pravo: pidruchnyk [Publichne pravo: pidruchnyk]. Vyd-vo BEK, 284.

5. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV. Available at:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv>

6. Kuntsevych M. P. (2014). Publichni i pryvatni interesy yak tsinnosti, shcho okhoroniaiutsia administratyvnym pravom [Publichnii pryvatni interesy yak tsinnosti, shcho okhoroniaiutsia administratyvnym pravom]. Pravovyi visnyk Ukrainskoi akademii bankivskoi spravy, 2(11), 11–15.

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА С ОДНОЙ ИЗ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

**Н.Р. Полищук**

***Аннотация.** В статье рассмотрены взгляды ученых по внедрению новых методов воздействия на социально-экономические процессы, среди которых важное место занимает институт государственно-частного партнерства. Раскрывается потенциальная роль административных договоров в качестве формы осуществления государственно-частного партнерства. Осуществлен анализ зарубежной практики по соотношению понятий контрактов в рамках государственно-частного партнерства и административных договоров. Установлены общие черты, проявляющиеся в природе отношений, правовых статусах потенциальных сторон, цели заключения – удовлетворение общественных потребностей и интересов.*

*Целью исследования было проанализировать различные виды договоров, заключенных в рамках государственно-частного партнерства, и административные договоры с точки зрения возможных сторон, их правового статуса, юридической природы, конечного ожидаемого результата. На основе сравнения сделаны выводы о том, что некоторые из договоров – форм осуществления государственно-частного партнерства, можно отнести к административным. К ним относятся только те, в которых одной из сторон является орган государственной власти или местного самоуправления, наделенный властными полномочиями, что заключает договор для реализации управленческих функций, нацеленный на обеспечение публичных интересов. Исключение составляют договоры смешанного типа, которые согласно законодательству имеют природу гражданских и не могут быть признанными административными.*

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, контракт, административный договор, публичный интерес, частный интерес.*

## COMPARATIVE ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE DOHOVORUZ ONE FORM PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

**N. Polishchuk**

**Annotation.** *The article examined the views of scientists about new methods of impact on the socio-economic processes, among which an important place occupied institute of public-private partnerships. It reveals the potential role of administrative agreements as forms of public-private partnerships. The analysis of foreign practice in the relationship between the concepts of contracts under public-private partnership and administrative contracts. Established the common features, manifested in the nature of relationships, the legal status of potential parties, objective conclusion - meet social needs and interests.*

*The aim of the study was to analyze the different types of contracts awarded under a public-private partnership and administrative contracts in terms of possible parties, their legal status, the legal nature and the final expected result. Based on the comparison of conclusions that some of the agreements – forms of state-powerful partnership can be attributed to administrative contracts. They include only those in which one of the parties is a public authority or local government, has the authority, that enters into a contract for the implementation of administrative functions in order to maintain public interest. Exceptions are mixed type agreements which under the law have civil nature and cannot be recognized administrative contracts.*

**Key words:** *public-private partnership, contract, administrative contract, the public interest, the private interest.*