

**Ключевые слова:** *средства массовой информации, органы внутренних дел, информационная система, эффективность деятельности, связи с общественностью.*

**Yesimov S. S. Improvement of Administrative Legal Regulation of Information Activity of the Bodies of Internal Affairs**

*The article devoted to the questions of administrative legal regulation of information activities of bodies of internal affairs, improvement the efficiency of departments of Public Relations and departmental media.*

**Key words:** *media, law enforcement bodies, information system, the effectiveness of the activity, public relations.*

Стаття надійшла 13 вересня 2013 р.

УДК 342.9.(477)

О. М. Глюшик

## ЗАГАЛЬНИЙ ПОРЯДОК УКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

*Досліджено питання та проблеми загального порядку укладення адміністративних договорів правоохоронними органами. На основі аналізу теоретичних досліджень виокремлено стадії укладення адміністративних договорів у загальному порядку, здійснено поглиблене вивчення укладення адміністративних договорів правоохоронними органами.*

**Ключові слова:** *адміністративний договір, укладення адміністративних договорів, процедура (порядок) укладення договору, правоохоронний орган, загальний порядок укладення адміністративного договору, свобода договору.*

**Постановка проблеми.** Однією з умов активізації процесів євроінтеграції України є створення ефективної системи правоохоронних органів та адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. В умовах реформування правоохоронної системи серед завдань, котрі мають здійснюватись, – пошук засобів такої оптимізації діяльності правоохоронних органів. Одним із засобів такої оптимізації має стати використання адміністративного договору для організації на добровільній основі узгодженої діяльності правоохоронних органів між собою та з іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин.

Чинне адміністративне законодавство, по суті, не має загальних норм, котрі визначають процедурні аспекти адміністративно-договірних відносин. Нормативно-правове регулювання укладення виконання та припинення адміністративних договорів здійснено фрагментарно в підзаконних нормативно-правових актах для декотрих окремих видів адміністративних договорів.

Тому для поглибленого вивчення та розроблення інституту адміністративного договору в правоохоронній сфері та подальшого ефективного його застосування власне правоохоронними органами необхідно визначити порядок укладення таких договорів.

**Стан дослідження.** У сучасній науці не достатньо приділено уваги питанням укладення адміністративних договорів, зокрема в правоохоронній сфері.

Концептуальні основи процедур укладення договорів досліджували науковці у галузі теорії держави і права, цивільного та адміністративного права: К. К. Афанасьєв, Р. В. Біла, С. О. Бородовський, О. В. Дьомін, Ж. В. Завальна, С. С. Скворцов, Ю. М. Старілов, Б. І. Пугинський, В. А. Юсупов та ін.

З огляду на те, що проблеми пов'язані з укладенням адміністративних договорів у правоохоронній сфері, незважаючи на теоретичну і практичну важливість, у науці досліджені недостатньо, проте нині надзвичайно актуальні. Це й зумовлює потребу в детальному розгляді загального порядку укладення адміністративних договорів правоохоронними органами як одного зі способів укладення таких договорів.

**Мета** статті – на основі теоретичного дослідження наукових підходів та аналізу судової практики визначити загальний порядок укладення адміністративних договорів правоохоронними органами, встановити стадії укладення адміністративних договорів у загальному порядку.

**Виклад основних положень.** Регулятивний потенціал адміністративного договору як юридичного засобу вирішення правоохоронних завдань суб'єктів владних повноважень реалізовується за допомогою процесуальної діяльності щодо укладення та виконання таких договорів. Тому необхідність наукового дослідження процедур укладання договору, створення рекомендацій щодо оптимального ведення адміністративно-договірної роботи правоохоронними органами очевидна [1, с. 130–131].

Відповідно до загальної теорія договірних відносин класичний порядок укладення договору передбачає дві групи процесуальних дій – подання пропозиції про укладення договору (оферта) та її прийняття

(акцепт). Розгляд процедури укладення правоохоронними органами адміністративних договорів слід розпочати з визначення обсягу можливостей відповідних суб'єктів подати пропозицію контрагенту про укладення договору. За основу визначення такого обсягу можливостей береться обсяг свободи договору конкретного правоохоронного органу.

Свобода договору як правова категорія розглядається через поєднання позитивних і негативних елементів діяльності сторін відносин. Негативна складова означає, що ніхто не зобов'язаний укладати договір проти своєї волі, одна особа не може примусити іншу до вступу у договірні відносини, а позитивна сторона означає можливість укладення будь-якого договору з будь-якою особою (якщо вона дає згоду на такий договір), а також вільний вибір типу та умов договору [2, с. 250–251].

Свобода договору, як зазначав В. Ансон, є розумним суспільним ідеалом лише тією мірою, якою можливо припустити рівність сил за укладення договорів контрагентами, за умови, що не завдається шкода економічним інтересам суспільства в цілому. Водночас зрозуміло, що рівності між сторонами в прямому розумінні часто не існує і що індивідуальні інтереси повинні підкорятися інтересам суспільства [3, с. 15].

Досліджуючи такі положення, науковці вказують на свободи договору, інтерпретуючи це як виняток із правила, говорячи про еластичність свободи договору [2, с. 251], про суб'єктивні та об'єктивні обмеження, про відчуження свободи в процесі її здійснення. Вважається, що свобода договору має вагомі позиції в теорії, але в більшості практичних ситуацій це не відповідає дійсності [4, с. 225].

На обмеження принципу свободи договору в адміністративно-договірних відносинах вказано і в судових рішеннях. Так, Запорізький окружний адміністративний суд у справі № 0870/3163/12 за позовом Запорізького природоохоронного міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі Запорізької міської ради до Запорізької обласної ради про зобов'язання вчинити певні дії зазначив, що для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки більш обмежена, ніж під час укладення цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм [5].

Для адміністративних договорів свобода правоохоронного органу пропонувати укладення відповідної угоди залежить від його нормативно-визначених повноважень. При цьому, як обґрунтовано зазначає Ж. В. Завальна, складовою повноважень є не просто укладення договору, а можливість урегулювання адміністративних відносин у договірній формі з використанням адміністративного договору, можливість вимагати використання такого адміністративного договору в регулюванні адміністративних відносин, а також можливість захищати це право [6, с. 208]. Порядок укладення договору визначається (і це справедливо найперше для адміністративного договору) як визначена законом система дій учасників договірної регулювання [7, с. 47].

На жаль, у чинному адміністративному законодавстві практично не прописується такий порядок укладення адміністративних договорів, що не дає підстав навіть для початкової стадії здійснення повноваження на використання адміністративного договору. У доктрині права порядок укладення договору розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій встановлення прав та обов'язків, здійснених на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній виражених у різноманітних способах узгодження умов договору [7, с. 48]. Причому діями щодо встановлення договірної форми та визначення правил поведінки під час укладення договору визнаються тільки ті, які здійснюються зовні та звернені до іншої сторони [6, с. 209].

Для укладання та виконання адміністративних договорів, як зазначає Ю. М. Старілов, доцільно використовувати (в конкретних межах) загальні вимоги договірної права, встановлені цивільним законодавством, а саме: форму договору, наслідки недотримання встановленої форми, виконання договору; забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі, відповідальність за порушення умов договору; його зміна та розірвання [8, с. 465]. Тому розгляд процедури укладання адміністративних договорів, які використовують правоохоронні органи, доцільно розпочати, зважаючи на теоретичні досягнення науки цивільного права. Порядок укладення цивільно-правового договору – це передбачена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій встановлення цивільних прав і обов'язків, здійснена на основі дій осіб, звернених назустріч одна одній та виражених у різноманітних способах узгодження змісту договору [7, с. 15].

С. О. Бородовський розрізняє загальний та спеціальний порядок укладання цивільних договорів [7, с. 101]. Загальний порядок укладан-

ня договорів передбачений ст. 641–646 Цивільного кодексу України. Спеціальний порядок передбачає укладання договорів, які мають свої особливості і залежить від способів укладання договору (аукціон, конкурс, біржовий спосіб). Судовий порядок укладання договору є окремою стадією, що регулюється спільно матеріальними і процесуальними нормами законодавства, з тією особливістю, що волевиявлення сторін затверджується судовим рішенням та вступає в дію з моменту вступу в законну силу самого рішення суду [7, с. 10]. На існування спеціального порядку укладання адміністративного договору поряд із загальним указує і Ж. З. Завальна [9, с. 166–168]. К. К. Афанасьєв запропонував з урахуванням особливостей предмета регулювання установити три різні порядки укладання адміністративних договорів: 1) для договорів про розмежування компетенції; у сфері управління державною власністю; про забезпечення державних потреб; 2) для договорів про взаємодію і співробітництво; про надання послуг приватним особам; контрактів з державними службовцями, студентами; 3) для договорів, які регламентують укладення фінансових, тарифних, інвестиційних угод [10, с. 43].

Зважаючи на ці точки зору, доцільно розглядати три способи укладання адміністративних договорів: загальний, спеціальний і судовий. В цьому дослідженні розглянемо один із способів укладення адміністративних договорів – загальний.

Загальний порядок укладання цивільних договорів, на думку С. О. Бородовського, складається з таких стадій: організаційна стадія, на якій визначаються учасники майбутнього договору, розробляються проекти договору, встановлюються правила договірної процедури; стадія узгодження умов договору, на якій перевіряється дієздатність сторін договору, права сторони на об'єкт договору або можливість виконання робіт чи надання послуг тощо; стадія укладання договору, на якій волевиявленням сторін надається необхідна форма, здійснюється реєстрація договору в порядку, встановленому законом для окремих видів договорів [7, с. 60].

Б. І. Пугинський виокремлює такі дії правового та господарського характеру під час етапу визначення змісту договору: 1) визначення правових основ змісту договору; 2) складання робочого проекту договору; 3) перевірка виробничих, технологічних та інших можливостей виконання договору. Під час укладання субординаційних адміністративних договорів ця стадія має визначальне значення. Саме тут виявляється можливість контрагента щодо виконання договірних

зобов'язань, наприклад, під час укладання податкових угод перевіряється фінансовий стан платника податків, реалістичність розрахунків його прогнозованих доходів, що гарантують виконання графіка погашення податкових зобов'язань. Під час укладання координаційних адміністративних договорів аналізується стан матеріально-технічної бази, кадровий потенціал відповідного органу, наявність інформаційних баз даних [11, с. 117]; 4) створення виробничих, сировинних та інших передумов для виконання договору. На основі аналізу, що здійснюється на попередній стадії, ухвалюється рішення про удосконалення матеріально-технічного забезпечення, визначаються відповідальні особи (відділи) за виконання умов договору, створюються спеціалізовані інформаційні підсистеми, картотеки, встановлення програмного забезпечення та інше; 5) виявлення сукупності пропозицій та вимог до контрагента щодо договору; 6) уточнення формулювання проекту договору та узгодження його з контрагентом; 7) підписання остаточного тексту договору [1, с. 145–146].

В. А. Юсупов зазначав, що для укладення адміністративного договору необхідна наявність таких стадій: 1) вивчення управлінської ситуації кожним учасником договору; 2) вибір і аналіз відповідних норм права; 3) попереднє узгодження змісту і умов договору; 4) підписання договору (акта застосування) учасниками [12, с. 75].

О. В. Дьомін вирізняв такі стадії договірної процедури: 1) переддоговірна підготовка (збір інформації, розробка проекту договору, фінансове та техніко-економічне обґрунтування, переговори та конкурс); 2) ухвалення рішення про укладання договору; 3) укладання договору; 4) виконання прийнятих зобов'язань, реалізація представлених по договору повноважень, контроль; 5) вирішення договірних спорів; 6) аналіз та узагальнення договірної практики [13, с. 24].

К. К. Афанасьєв зауважує, що договірна робота охоплює такі стадії (етапи): підготовку до укладання договору; оцінку підстав укладання договорів; оформлення договірних відносин; доведення змісту договорів до виконавців; контроль за виконанням договорів; оцінку результатів виконання договорів [14, с. 13].

С. С. Скворцов до стадій укладення договору відносить такі процедури: а) пропозиція укласти договір (оферта). Якщо договір ініціює орган державної виконавчої влади, це означає проведення ним попередньо оцінки дотримання необхідних умов, а також, якщо це необхідно, одержання схвалення вищого органу. Якщо пропозиція укласти договір надходить від іншої особи, то експертиза проводиться дер-

жавним органом після отриманої пропозиції; б) прийняття пропозиції укласти договір (акцепт). Акцептом може бути письмова чи усна відповідь про згоду вступити в договір. Заявляючи про своє бажання вступити в адміністративно-договірні правовідносини, майбутній учасник заздалегідь погоджується з тими умовами, які диктує цьому виду угоди законодавець; в) узгодження умов договору. Незважаючи на більш жорсткий порівняно з цивільно-правовим договором ступінь законодавчого регулювання умов адміністративного договору і на існуючі прерогативи державних органів, узгодження умов договору є стадією укладення договору. В договорах про співробітництво, про взаємне делегування повноважень наявність стадії узгодження умов безперечна; г) власне укладення договору. На окресленій стадії відбувається надання договору вигляду офіційного документа [15, с. 126–128].

Р. В. Біла зазначає, що загальний порядок укладення адміністративних договорів застосовується до всіх горизонтальних адміністративних договорів, договорів про прийняття на державну службу, тарифних угод та складається з таких стадій: 1) організаційна стадія (визначення необхідності врегулювання конкретної управлінської ситуації (така необхідність урегулювання встановлюється або за допомогою прямої вказівки у законі, або може бути визначена на розсуд учасників договору), способів і засобів її врегулювання, визначення учасників договору, перевірка матеріально-технічних, кадрових можливостей виконання договору, визначення його нормативно-правового забезпечення; 2) стадія проведення попередніх переговорів (виявлення пропозицій та вимог до контрагента, складання робочого проекту договору, створення матеріально-технічних кадрових передумов для виконання договірних зобов'язань); 3) стадія узгодження умов договору (формується остаточний текст договору, вирішуються переддоговірні спори); 4) ухвалення рішення про укладання договору органом ДПС України; 5) підписання договору [11, с. 118].

Найбільш ґрунтовно дослідила процедуру укладання адміністративних договорів Ж. В. Завальна, яка виокремлює такі стадії:

1) організаційна, на якій визначаються учасники майбутнього договору, встановлюються правила договірного процесу, має за мету виокремити між суб'єктами правовідносин тих, які братимуть участь у переговорному процесі під час укладання саме цього конкретного договору шляхом сприйняття інформації про можливість урегулювати відносини адміністративним договором на оголошених умовах. Крім того, метою цієї стадії також є врегулювання переддоговірних відно-

син шляхом розроблення (відпрацювання) обов'язкових правил поведінки щодо проведення всіх дій з приводу укладання договору в разі відсутності законодавчого або нормативного врегулювання такого процесу. За наявності законодавчо або нормативно закріплених норм про проведення процесу укладання договору відбувається ознайомлення сторін із цими правилами;

2) стадія визначення правосуб'єктності сторін, на якій визначається можливість (право) сторін набувати права та обов'язки, нести самостійну відповідальність, а також мати належні повноваження для підписання договору. При цьому можуть застосовуватися різні критерії залежно від виду договору;

3) стадія проведення попередніх переговорів, метою яких є здійснення консультацій між потенційними сторонами для виявлення взаємної зацікавленості в реалізації змісту (умов) договору. Проведення попередніх переговорів не має чітко визначених правових наслідків. Успішне проведення попередніх переговорів фактично означає, що сторони принципово погодилися щодо того, що суб'єкти влаштовують один одного як потенційні контрагенти. Якщо в результаті попередніх переговорів виявляються обставини, які принципово не можуть бути усунені до укладання договору або суперечать сутності діяльності одного із суб'єктів, то вони (суб'єкти попередніх переговорів) відмовляються від регулювання відносин адміністративним договором;

4) стадія узгодження умов договору, на якій перевіряються права сторін на об'єкт договору або можливість виконання дій тощо. Метою узгодження умов договору є вироблення проекту договору, який би максимально відображав дійсну волю сторін та максимально співвідносив інтереси сторін;

5) стадія ухвалення рішення про можливість чи неможливість укладання договору. Під час прийняття рішення про укладання договору сторона має дотримуватися законодавчих і нормативних обмежень. Ця стадія виражається для адміністративного договору в прийнятті адміністративного акта;

6) стадія укладання договору, на якій правовому зв'язку сторін надається письмова форма, здійснюється реєстрація договору в порядку, встановленому законом для окремих видів договорів [9, с. 166–169].

Зважаючи на запропоновані точки зору науковців і практику договірної роботи в правоохоронних органах, загальний порядок укладання адміністративних договорів, які використовують правоохоронні органи, повинен охоплювати такі стадії:



1. Організації договірному процесу (встановлення необхідності врегулювання конкретної управлінської проблеми у діяльності правоохоронного органу за допомогою укладення адміністративного договору, визначення потенційних учасників договірних відносин, встановлення нормативно-правових підстав для укладення адміністративної угоди, визначення матеріально-технічного забезпечення, кадрових можливостей виконання договору).

2. Проведення попередніх переговорів (консультації між потенційними сторонами для виявлення взаємної зацікавленості в реалізації змісту (умов) договору, визначення основних вимог до контрагента, складання робочого проекту договору).

3. Узгодження умов адміністративного договору та ухвалення рішення (вирішуються переддоговірні спори, досягається згода щодо усіх умов адміністративного договору, формується остаточний текст договору, приймається рішення у відповідній формі щодо укладення договору).

4. Оформлення договору (надається відповідна форма адміністративному договору, зважаючи на вимоги юридичної техніки, здійснюється у випадках, передбачених законодавством реєстрація договору).

**Висновки.** Чинне законодавство України не визначає загальний порядок дій у адміністративно-договірних відносинах. На підставі аналізу наукових досліджень доцільно розглядати три способи укладення адміністративних договорів: загальний, спеціальний та судовий. Зокрема, загальний порядок укладення таких договорів правоохоронними органами застосовується щодо всіх горизонтальних адміністративних договорів, договорів про прийняття на державну службу, тарифних, податкових і митних угод і повинен містити чотири стадії: організацію договірному процесу, проведення попередніх переговорів, узгодження умов адміністративного договору та ухвалення рішення, оформлення договору.

1. Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования / Б. И. Пугинский. – М.: Зерцало-М, 2008. – 224 с.

2. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. – Изд. 3, стер. – М.: Статут, 2001. – 362 с.

3. Ансон В. Договорное право / В. Ансон; пер. с англ.; под ред. О. Н. Садикова. – М.: Юрид. лит., 1984. – 185 с.

4. Берман Г. Дж. Религиозные истоки общего договорного права / Г. Дж. Берман. – М.: МГУ, 1998. – 265 с.

5. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 0870/3163/12 від 22 травня 2012 р. (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 14171054). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/review/14171054>.

6. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ж. В. Завальна; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 369 с.

7. Бородовський С. О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / С. О. Бородовський. – К., 2005. – 209 с.

8. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю. Н. Старилев. – М.: Норма, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.

9. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія / Ж. В. Завальна. – Суми: Мрія, 2010. – 360 с.

10. Афанасьев К. К. Административный договор : учеб. пособие / К. К. Афанасьев; отв. ред. А. И. Никитенко. – Луганск, 2001. – 72 с.

11. Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. Р. Біла; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2011. – 192 с.

12. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.

13. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин; Краснояр. гос. ун-т. – Красноярск, 1998. – 93 с.

14. Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / К. К. Афанасьев. – Луганськ, 2002. – 173 с.

15. Сковрцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С. С. Сковрцов. – Одеса, 2004. – 228 с.

### **Илюшик Е. Н. Общий порядок заключения административных договоров правоохранительными органами**

*Исследуются вопросы и проблемы общего порядка заключения административных договоров правоохранительными органами, выделяются, на основе анализа теоретических исследований, стадии заключения административных договоров в общем порядке, осуществляется углубленное изучение заключения административных договоров правоохранительными органами.*

**Ключевые слова:** административный договор, заключение административных договоров, процедура (порядок) заключения договора, правоохранительный орган, общий порядок заключения административного договора, свобода договора.

**Pyushyk O. M. The General Procedure of Concluding the Administrative Contracts by Law Enforcement Bodies**

*The issues and problems of a general procedure for the conclusion of administrative contracts by law enforcement bodies are analyzed in the article. On the bases of the analysis of theoretical research, the stage of the conclusion of administrative contracts in the general order are singled out, as well as deep study of the conclusion of the administrative contracts by law enforcement bodies are carried out in the article.*

**Key words:** *administrative contract, concluding of administrative contracts, the procedure of conclusion of the contract, the law enforcement body, the general procedure for the conclusion of the administrative contract, freedom of contract.*

*Стаття надійшла 10 жовтня 2013 р.*

УДК 342.95

**М. В. Ковалів,  
М. Р. Корчинська, А. М. Апетик**

## **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

*Викладено проблеми управління вищою освітою в Україні, їх теоретико-практичний аналіз, який потрібний для належного функціонування адмініструванням освітою, а також перспективи розвитку та запозичення закордонного досвіду з управління вищою освітою.*

**Ключові слова:** *управління, вища освіта, державне управління, органи самоврядування, законопроект, тенденції розвитку.*

**Постановка проблеми.** «Перед фактом численних проблем, які ставить перед нами майбутнє, освіта є необхідною умовою для того, щоб дати людству можливість рухатися вперед до ідеалів миру, свободи та соціальної справедливості.» Саме так розпочався звіт Комісії у справах ЮНЕСКО, яку очолив Жак Делор, міністр економіки Франції початку 90-х років, очоливши в 1985 р. комісію у справах освіти ЮНЕСКО, у своїй доповіді підкреслив вирішальну роль освіти у справі розвитку особистості упродовж усього її життя, а відтак розвитку всього суспільства [1, с. 16].

Згідно зі ст. 53 Конституції України, кожен має право на освіту [2]. Становлення України як демократичної, правової держави тісно пов'язане із системою освіти, в якій повною мірою відображаються