

УДК 341.227

О.Ю. МАКАРЕНКО, канд. юрид. наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ ЯК ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАДР

Ключові слова: охорона, адміністративний договір, користування надрами, гірничий нагляд, промислове призначення, інвестори, суб'єкти охорони надр

Адміністративний договір – це достатньо новий для української правої системи спосіб зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади. Він співіснує з такими формами зовнішнього вияву дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань: як видання адміністративно-правових актів управління нормативного та ненормативного характеру та вчинення інших дій, які мають юридичні наслідки.

В правовій літературі питання щодо адміністративного договору як форми державного управління були висвітлені в працях Р.А. Калюжного, В. Перепелюка, Т. Кукурудз, О. Синиці, Ю. Педько, Р. Куйбіди та ін. Однак слід зауважити про недостатність дослідження ролі і місця адміністративних договорів в системі охорони надр України. Тому метою цієї статті є виявлення видів та специфіки адміністративно-правових договорів в сфері охорони надр.

Адміністративний договір визначався в літературі як угода, укладена суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін [1, с.294]. Кодекс адміністративного судочинства України у п.14 ст.3 визначає адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права і обов'язки

сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

На думку деяких науковців, адміністративний договір є надуманим інститутом адміністративного права, зміст якого не відповідає правовим та національним особливостям внутрішньодержавного регулювання. Так, суддя Київського апеляційного господарського суду О.Ф. Синиця вважає поєднання адміністративного і цивільного права штучною сумішшю, яка є нежиттєздатною в силу суперечливості і взаємовиключності публічного і приватного права [2, с.9]. Метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів і тому противники адміністративного договору стверджують, що саме штучне перебільшення у будь-якому цивільному договорі адміністративної компоненти призведе до того, що в силу правової природи публічності та національних економіко-правових традицій адміністративний інтерес буде витіснити в адміністративному договорі інтерес приватний, внаслідок чого адміністративний договір не стримає сваволі владного органу управління, провокуватиме його вихід у договорі за межі припису закону і дасть новий потужний поштовх корупції [3]. Однак при розгляді форм охорони надр України ми виходимо з того, що факт існування адміністративного договору визначений чинним законодавством. Укладення адміністративних договорів, до того ж саме в сфері охорони надр, має особливе значення для забезпечення інтересів Українського народу як їх виключного власника.

В правовій літературі існує значне різноманіття підходів стосовно визначення ознак адміністративно-правового договору. У Великому енциклопедичному юридичному словнику, називають такі характерні ознаки адміністративного договору:

1) виникає зі сфери реалізації публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

2) забезпечує задоволення інтересів публічно-правового характеру;

3) передбачає можливість оперативного контролю за виконанням договору;

4) має за підставу виникнення правозастосовного акта;

5) забезпечується можливістю накладення санкцій адміністративного чи дисциплінарного характеру за порушення або невиконання договірних зобов'язань тощо [4, с.20].

В. Перепелюк у рекомендаціях щодо судової практики наводить такі необхідні ознаки адміністративного договору:

1) хоча б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень;

2) права та обов'язки сторін договору впливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта;

3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб;

4) складовою частиною предмету договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції;

5) порядок укладення та виконання договору за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права [5, с.48].

Роман Куйбіда додатково до тих, що впливають із законодавчого визначення, наводить такі ознаки адміністративного договору:

1) наявність законодавчо закріплених функцій суб'єкта владних повноважень, на виконання яких укладається договір;

2) реалізація адміністративним органом при укладенні договору адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності;

3) спрямованість діяльності адміністративного органу щодо укладання договору на задоволення публічних інтересів (потреб), а не потреб самого органу;

4) певне обмеження вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності (зокрема, часто дискреція суб'єкта владних повноважень щодо вибору контрагента обмежена законодавством та спеціальними процедурами; або після дотримання особою певних умов та подання необхідних документів, визначених

законодавством, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний укласти договір) [6, с.30].

Незважаючи на наявність розбіжностей стосовно визначення ознак адміністративного договору слід зупинитися на тих ознаках, що безпосередньо виникають з його нормативно-го визначення, а саме:

– адміністративно-правовий договір – це дво- або багатостороння угода;

– обов'язковою стороною цього договору є суб'єкт владних повноважень;

– змістом цієї угоди є взаємні права та обов'язки сторін, метою яких є реалізація публічно-позитивних завдань, що реалізуються в межах компетенції носія владних повноважень – сторони відповідної угоди.

Також слід погодитися з думкою про необхідність прийняття окремого Закону України «Про адміністративні договори», який, як очікується, деталізовано розкриє не лише суттєві та додаткові ознаки адміністративного договору та його місце в діяльності суб'єктів публічного та приватного права, до того ж, конкретизує, чітко визначить види адміністративних договорів [7].

Яскравим прикладом адміністративно-правового договору в галузі охорони надр є угода про розподіл продукції. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» в ч.1 ст.4 встановлює, що відповідно до угоди про розподіл продукції одна сторона – Україна доручає іншій стороні – інвестору на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції. Одними з істотних вимог, що передбачені п.26 ст.8 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» є вимоги щодо раціонального і комплексного використання та охорони надр і довкілля.

Однією з сторін цієї угоди завжди виступає орган влади – Кабінет Міністрів України, що представляє інтереси держави. Для реалізації

повноважень щодо вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції Кабінетом Міністрів України утворюється постійно діюча міжвідомча комісія (далі – Міжвідомча комісія) у складі представників державних органів, органів місцевого самоврядування, народних депутатів України. Робочим органом Міжвідомчої комісії є центральний орган виконавчої влади в галузі розвідки і використання надр. Отже, можна говорити про наявність обов'язкової ознаки – владного суб'єкта.

Іншою стороною, тобто інвесторами, можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за межами України, які мають відповідні матеріально-технологічні та економічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами, що підтверджено документами, виданими згідно з законами (процедурами) країни інвестора.

Одностороннє розірвання угоди відповідно до ст.28 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» можливо лише за ініціативою Кабінету Міністрів України лише при виявленні істотних порушень інвестором умов угоди.

Також при характеристиці адміністративно-правових договорів в сфері охорони надр доцільно звернути увагу на окремі повноваження владних суб'єктів охорони надр. Так, відповідно до п.4 Положення про Державну службу геології та надр України вищевказана служба формує державне замовлення на науково-дослідні роботи з питань охорони праці, промислової безпеки, безпечного ведення робіт, здійснення державного гірничого нагляду, геологічного вивчення, використання та охорони надр і поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, об'єктами підвищеної небезпеки, контролює виконання державного замовлення.

Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України у п.5 наділяє його повноваженнями стосовно таких видів адміністративно-правових договорів:

1) залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

2) представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів.

На підставі аналізу окремих положень щодо компетенції, повноважень, прав та обов'язків суб'єктів охорони надр, передбачених відповідними положеннями про них, до адміністративних договорів в сфері охорони надр можна віднести:

1) угоди про розподіл продукції;

2) договори щодо виконання державного замовлення на науково-дослідні роботи з питань охорони надр;

3) трудові договори щодо залучення найманих працівників, у тому числі участі у вивченні окремих питань учених і фахівців до виконання окремих робіт в сфері охорони надр;

4) міжнародні договори в сфері охорони надр України, що укладаються за дорученням вищого органу виконавчої влади;

5) координаційні договори, що укладаються між суб'єктами виконавчої влади з метою координації їх діяльності при розв'язанні спільних завдань в сфері охорони надр;

б) договори щодо делегування окремих повноважень, пов'язаних з охороною надр, виконавчої влади органам місцевого самоврядування тощо.

Також слід визначити певну специфіку адміністративно-правових договорів в сфері охорони надр, а саме:

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є орган виконавчої влади – суб'єкт охорони надр, що діє виключно в межах його владних повноважень.

2. Метою адміністративних договорів в сфері охорони надр є реалізація публічних інтересів – народу України як виключного власника надр. При цьому повинен враховуватися й індивідуальний інтерес протилежної

сторони таких договорів (угод) з метою забезпечення її законних інтересів.

3. Адміністративні договори в сфері охорони надр мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права, зокрема: адміністративним, екологічним, цивільним та іншими.

Слід звернути увагу на доцільність більш комплексного дослідження окремих видів адміністративних договорів в галузі охорони надр.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.

2. Синиця О. Ф. Адміністративний договір, або три кроки / О. Ф. Синиця // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 4. – С. 7–11.

3. Кукурудз Т. Ю. Адміністративний дого-

вір: крок назад або вимога сьогодення / Т. Ю. Кукурудз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/9._EISN_2007/Pravo/21413.doc.htm.

4. Педько Ю. С. Адміністративний договір / Великий енциклопедичний юридичний словник / Ю. С. Педько ; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2007. – 720 с.

5. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с.

6. Куйбіда Р. О. Теорія та практика використання адміністративного договору / Р. О. Куйбіда // Державні закупівлі України. – 2008. – № 12. – С. 28–32.

7. Адміністративний договір: ознаки та практика застосування адміністративному судочинстві // Адміністративний суд України : збірник наукових праць [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10044.html>.

Макаренко О. Ю. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр / О. Ю. Макаренко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 407–410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12mojcon.pdf>

Розглянуто порядок та підстави укладання адміністративних договорів як форми діяльності суб'єктів охорони надр. Проаналізовано норми законодавчих актів регламентуючих адміністративні договори а їх різновиди.

Макаренко О.Ю. Административные договоры как форма деятельности субъектов охраны недр

Рассмотрен порядок и основания заключения административных договоров как формы деятельности субъектов охраны недр Украины, анализируются норма законодательных актов, регламентирующих административные договоры и их разновидности.

Makarenko O.Ju. Administrative Contracts as a Form of Activity of Subjects of a Conservation

The order and the bases of the inference of administrative contracts as forms of activity of subjects of a conservation of Ukraine is considered, are analyzed norm of the legal acts regulating administrative contracts and their varieties.