

УДК 342.924 (477)

Мельников Анатолій Миколайович –

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
публічно-правових дисциплін  
Університету сучасних знань

Поклонський Андрій Сергійович –

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри  
приватно-правових дисциплін  
Університету сучасних знань

### Стадії укладення адміністративного договору

*Стаття присвячена з'ясуванню змісту адміністративно-договірних відносин як різновиду адміністративних правовідносин на сучасному етапі розвитку українського суспільства та визначення стадій адміністративного договору.*

**Ключові слова:** договір, адміністративний договір, адміністративні відносини, стадії, аспекти, правовий феномен, публічне адміністрування.

*Статья посвящена выяснению содержания административно договорных отношений как разновидности административных правоотношений на современном этапе развития украинского общества и определения стадий административного договора.*

**Ключевые слова:** договор, административный договор, административные отношения, стадии, аспекты, правовой феномен, публичное администрирование.

*The article is devoted finding out of maintenance administratively of contractual relations as variety of administrative legal relationships on the modern stage of development of Ukrainian society and determination of the stages of administrative agreement.*

**Key words:** agreement, administrative agreement, administrative relations, stages, aspects, legal phenomenon, public administration.

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні адміністративної реформи зумовлює посилену увагу вчених юристів до публічного управління, у тому числі до питань, пов'язаних із застосуванням у ньому диспозитивних методів, відповідно, виникає нагальна необхідність у розробці нових підходів до застосування договірних форм у діяльності органів публічної адміністрації.

**Оналіз останніх досліджень та публікацій.** Загальні проблеми адміністративного договору розглядалися в адміністративно-правовій літературі та дисертаційних дослідженнях О.А. Абдурахманова, К.К. Афанасьєва, О.В. Дьоміна, Ж.В. Завальної, В.В. Іванова, Р.О. Куйбіди, В.П. Курашвілі, С.О. Мосьондза, В.П. Нагребельного, В.І. Новосолова, Д.В. Приймаченко, В.Г.

Розенфельда, О.С. Ротенберга, В.Д. Рудашевського, О.П. Рябенко, С.С. Скворцова, В.С. Стефанюка, Ц.Я. Ямпольської та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** У питаннях, пов'язаних із виникненням, зміною, припиненням адміністративно-договірних відносин, найбільш чітко простежується тісний взаємозв'язок матеріальних і процесуальних аспектів адміністративного договору. З цієї причини виникає необхідність приділити їм прискіпливу увагу.

Тому **метою** цієї статті є розгляд спочатку поняття адміністративно-договірних відносин, а потім стадії укладення адміністративного договору.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-договірні відносини – це один з видів адміністративних правовідносин, і

співвідносяться вони як частина та ціле. Частині будь-якого явища, таким чином, притаманні всі ознаки самого явища. І адміністративно-правовим відносинам, і адміністративно-договірним відносинам властиві також ознаки, якими наділяє всі, без винятку, види правовідносин загальна теорія права. До них відносяться: вольовий характер, тому що правовідносини завжди є результатом волевиявлення його сторін або однієї зі сторін; двосторонній характер, адже правовідносини – це завжди зв'язок між його учасниками через їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; наявність правосуб'єктності; регулююча роль, що полягає у тому, що правовідносини визначають конкретну поведінку сторін і упорядковують суспільні відносини; специфічний склад будь-якого виду правовідносин, елементами якого є суб'єкти, об'єкт і зміст, що поділяється на фактичну (поведінку суб'єктів) і юридичну (суб'єктивні права та обов'язки) сторони [1, с. 70].

Ознаки, характерні для правовідносин будь-якої галузевої приналежності, незмінно доповнюються рисами, властивими безпосередньо тій галузі права, в якій вони виникають і нормами якої регулюються. До цього часу проблема правових відносин в наукових колах вважається дискусійною [2, с. 179]. Дане твердження пояснюється зв'язком цього інституту практично зі всіма іншими інститутами права. Стосовно адміністративного права, відомий російський вчений-адміністративіст Ю.М. Старілов зазначає: „Сутність адміністративно-правових відносин повинна обумовлювати головні риси як матеріальних, так і процесуальних адміністративно-правових норм, тобто управлінського процесу й адміністративно-процесуальної діяльності [3, с. 379]”.

Далі необхідно відзначити, що кожна фізична або юридична особа одночасно беруть участь у різного роду правовідносинах. Відносини між суб'єктами адміністративного договору в рамках діяльності відповідно до умов договору визнаються адміністративно-договірними правовідносинами. Однак відносини, що виникають з приводу порушення умов договору, визнання договору недійсним і т.д., хоча і знаходяться у взаємозв'язку з адміністративно-

договірними, такими не являються. В залежності від конкретної ситуації дані відносини можуть бути адміністративно-правовими або адміністративно-процесуальними.

Питання виникнення, зміни та припинення правовідносин у праві пов'язуються, у першу чергу, з поняттям юридичних фактів, що є підставою для них. Це абсолютно вірний підхід, але незайвим буде відзначити, що виникнути, змінитися або припинитися адміністративно-договірні правовідносини можуть лише при належному суб'єкті, об'єкті та комплексі їхніх взаємних прав і обов'язків.

Об'єкт адміністративно-договірних правовідносин, тобто те, з приводу чого виникли правовідносини, – це дії, спрямовані на досягнення мети управлінської діяльності. Висловлені в літературі думки, щодо змісту адміністративних правовідносин зводяться до наділення сторін взаємними правами й обов'язками (юридична сторона) та здійснення прав і обов'язків у реальних діях (фактична або матеріальна сторона). При розгляді питань, пов'язаних із суб'єктом договору, щодо проблеми виникнення, зміни, припинення адміністративно-договірних правовідносин, досліджується наявність у суб'єктів правовідносини адміністративно-правового статусу в цілому і статусу учасника адміністративно-договірних правовідносин зокрема.

Для того, щоб громадянин (юридична особа) став учасником адміністративного договору, необхідний комплекс умов: 1. наявність в особи адміністративної правосуб'єктності – можливості бути учасником адміністративно-правових відносин; 2. допустимість виникнення адміністративно-договірних зв'язків у досліджуваній сфері.

На відміну від інших юридичних осіб, які мають спеціальну правосуб'єктність, обумовлену викладеними в статуті цілями і задачами діяльності, правовий статус владних державних суб'єктів визначається також компетенцією. При цьому, компетенція – це частина правового статусу колективних суб'єктів, що складається з сукупності владних повноважень щодо визначених предметів відання [4, с. 28].

Перевищення повноважень, як і їх невиконання, є правопорушенням. Тому для того, щоб виникли адміністративно-договірні відносини, орган виконавчої влади повинен бути наділений правом укладати адміністративні договори. В одних випадках таке право може бути безумовним, в інших – потрібно попереднє або наступне схвалення вищого органу. Можливий варіант, при якому орган влади не має права самостійно вступати в адміністративно-договірні правовідносини, однак зобов'язаний укласти договір при прямій вказівці вищого органу. Обов'язок укласти договір може бути також покладений на орган державної влади законом. У будь-якому випадку тверда нормативна регламентація права державно-владного суб'єкта на участь в адміністративно-договірних правовідносинах відповідає публічній природі як самого органу влади, так і адміністративного договору.

Так, адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони. Оскільки орган влади, реалізуючи приналежні йому права, одночасно виконує обов'язок, що накладається на нього законом по виконанню визначених функцій, то у випадку ініціативи з боку владного контрагента правовідносини можуть виникати і проти волі другої сторони. Однак окремі елементи угоди сторін все-таки вбачаються на стадії виникнення недоговірних адміністративних правовідносин. Заява громадянина також породжує правовідносини, як і адміністративний акт державного органу. Елементи угоди мають місце навіть на стадії підготовки проекту адміністративного акту управління: „Узгодження може бути обов'язковою стадією розробки акту управління, якщо це встановлюється в спеціальному нормативному акті [5, с. 92]”. Внутрішній же зміст адміністративно-правових відносин такий, що в будь-якому випадку виявляється притаманна адміністративно-правовому регулюванню юридична нерівність сторін. Тобто, адміністративно-договірні відносини, зберігаючи всі риси форми адміністративно-правового регулювання, відрізняються лише більшим, у порівнянні з іншими формами, ступенем виразності елементів угоди сторін.

В адміністративно-договірних правовідносинах спостерігається не відхід від

принципу „влада – підпорядкування”, властивого публічним галузям права, а доповнення його принципом формальної рівності сторін у договорі. Формальна рівність спостерігається не лише на стадії виникнення правовідносин (іншими словами, на стадії укладання договору), але й при внесенні змін у договір або припиненні його дії.

Адміністративний договір, адміністративно-договірні правовідносини – це, насамперед, результат дії адміністративно-процесуальних норм. Адміністративно-договірні правовідносини виникають, змінюються, припиняються в рамках позитивного управлінського процесу. Поряд з діяльністю по прийняттю і виконанню нормативних та індивідуальних актів управління дії по укладенню, виконанню, зміні та розірванню адміністративно-правового договору є правовими формами реалізації виконавчої влади і, отже, мають потребу в максимально доцільному ступені регламентації.

Пізнання будь-якого процесу полягає у виділенні його стадій як визначених фаз, етапів розвитку процесу. Так, наприклад, В.Г. Перепелюх характеризує адміністративний процес як діяльність, що складається з декількох послідовно змінюючих одна одну стадій, на кожній з яких адміністративним органом вирішуються відповідні завдання, і з цією метою здійснюються необхідні юридичні дії та приймаються необхідні правозастосовчі рішення [6, с. 37]. Якщо мати на увазі під адміністративно-договірним провадженням весь комплекс послідовних дій, починаючи від ухвалення рішення про укладання договору і закінчуючи його виконанням та розірванням, включаючи всі дії по внесенню змін та доповнень в умови договору, то логічно представити його у вигляді сукупності відповідних процедур. Кожна процедура, в свою чергу, складається зі стадій і має в основі сукупність юридичних фактів.

Саме загальне визначення юридичних фактів у праві – факти реальної дійсності, з якими закон пов'язує виникнення, зміну і припинення правовідносин. Для виникнення адміністративно-договірних правовідносин характерний юридичний акт – власне укладення сторонами договору, як різновид юридичного факту. Сторони усвідомлено вступають у договірні

правовідносини, укладаючи угоду. Одного факту укладання договору може бути недостатньо для виникнення адміністративно-договірних правовідносин у тому випадку, якщо необхідно попереднє або наступне схвалення договору державним органом.

Враховуючи вищевикладене, стадії процедури укладання договору можна згрупувати у наступний спосіб:

1. *Пропозиція укласти договір.* Якщо договір ініціює орган влади, це означає проведення їм попередньої оцінки дотримання необхідних умов і одержання схвалення вищестоящего органу у випадку, коли це необхідно. Якщо пропозиція укласти договір надходить від іншої особи, то дана експертиза проводиться органом влади після отриманої пропозиції. Цивільне право припускає для оферти письмову або усну форму. Через публічну значимість для деяких видів адміністративних договорів законом може бути передбачена тільки письмова форма пропозиції укласти договір. В цілому, для адміністративного права характерне визначення умов договору уже на цій, першій, стадії, в силу існування встановлених законодавством вимог до умов, наявності зразкових і навіть обов'язкових форм договору.

2. *Прийняття пропозиції укласти договір.* Дана стадія (у цивільному праві - акцепт) полягає у дії, що недвозначно свідчить про бажання другої сторони вступити в договірні правовідносини. Заявляючи про своє бажання вступити в адміністративно-договірні правовідносини, майбутній учасник заздалегідь погоджується з тими умовами, які диктує законодавець даному виду угод. Не потрібно забувати й про те, що, виступаючи ініціатором або даючи згоду на укладення адміністративного договору, публічний орган може визначити свої вимоги обов'язковими, і в такому випадку інша сторона зобов'язана з ними погодитись.

3. *Узгодження умов договору.* Не всі положення договору владний контрагент вправі пропонувати у вигляді ультиматуму. Розумні пропозиції контрагента можуть поліпшити договір, у тому числі з позиції спрямованості на благо суспільства. У договорах про співробітництво, про взаємне делегування повноважень наявність стадії узгодження умов є безперечною. Взяти верх на стадії узгодження

може учасник, що запропонував більш вигідні в порівнянні з заявленими умови.

4. *Укладення договору.* На даній стадії відбувається надання договорі вигляду офіційного документа. Для адміністративного договору законом повинна бути передбачена обов'язкова письмова форма договору; саме з моменту надання встановленої форми договір вважається укладеним, а адміністративно-договірні відносини – тими, що виникли.

*П'ятою, факультативною, стадією* може бути одержання схвалення укладеної угоди вищим органом влади (швидше за все, у вигляді рішення).

Внесення змін і доповнень в умови та припинення дії договору також можна представити у вигляді послідовності дій. Велике значення при цьому має те, у якому порядку – однобічному, або шляхом досягнення взаємної згоди, проводяться зміни і по яких підставах договір припиняє свою дію.

Сторона договору, що не володіє владними повноваженнями, може вплинути на зміну (доповнення) умов договору двома способами: в однобічному порядку шляхом звернення в суд або шляхом укладення додаткової угоди, запропонувавши внести такі зміни (доповнення) контрагентові, проти яких він не буде заперечувати; у другому випадку процедура внесення змін (доповнень) не буде відрізнятися від процедури укладання договору. Внесення змін/доповнень за допомогою судового рішення являє собою специфічну процедуру, що включає в себе стадії адміністративного судочинства. Підставою для звернення сторони в суд може послужити істотне порушення договору державно-владним контрагентом. У п. 2 ст. 651 Цивільного кодексу України істотним визнається таке порушення стороною договору, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала при укладенні договору. В адміністративному ж праві у випадку, якщо однобічна зміна договору може завдати шкоди суспільним інтересам, суд вправі поставити за обов'язок стороні виконати невідповідні для нього умови під гарантію відновлення її фінансової рівноваги.

Дії владного контрагента в даній ситуації не залежать від попереднього рішення суду. Прерогативи адміністрації виявляються в

можливості, у випадку порушення договору контрагентом в однобічному порядку, внести зміни в договір, а також розірвати його. У договорі доцільно вказувати, що у випадку істотного порушення умов контрагентом, результатом якого будуть несприятливі наслідки для суспільного блага, орган влади вправі змінити умови або розірвати договір, не відновлюючи фінансову рівновагу іншої сторони. Невладний учасник договору, зрозуміло, вправі оскаржити таке рішення адміністрації в суді.

Підставою до зміни або розірвання договору може бути також істотна зміна обставин. Для державного органу істотною підставою для зміни обставин, що дають йому право в однобічному порядку вносити обов'язкові для виконання контрагентом зміни, або в однобічному порядку розірвати договір, в першу чергу, буде втрата мети договору. Мається на увазі, що в силу обставин, що змінилися, які сторони не могли передбачати і запобігти, виконання первісних умов договору не буде сприяти задоволенню публічних інтересів цілком або частково. Якщо зміна обставин приводить до нанесення збитку тільки невідній стороні за договором, адміністрація (і суд у випадку звернення зацікавленої сторони), виходячи з публічних інтересів, вправі зобов'язати її виконати зобов'язання на невідгідних умовах (природно, з дотриманням принципу фінансової рівноваги).

Однобічна зміна/доповнення умов договору або розірвання договору державно-владним учасником являє собою адміністративний акт, який доцільно оформляти у вигляді письмового рішення. Немає потреби говорити, що право органу влади на такі однобічні дії повинно бути обмежено законом. Імовірніше всього, що й оскаржувати дане рішення інша сторона буде в порядку, передбаченому для оскарження інших адміністративних актів.

Внесення змін/доповнень в умови договору або розірвання договору за згодою сторін оформляється письмовим договором і має ті ж стадії, що й укладання договору. У тих випадках, коли діям адміністрації по укладанню договору потрібне схвалення вищого органу, таке схвалення обов'язкове і при внесенні змін/доповнень у договір, як і згода на розірвання договору. Схвалення вважається укладеним саме з того моменту, коли воно підписане сторонами угоди.

Правовідносини за договором припиняються же у випадках: однобічної відмови органу влади від участі в договорі, неналежного виконання договору або неможливості виконання зобов'язань за договором, та за рішенням суду про розірвання договору (за позовом сторони, за протестом або заявою прокурора).

#### Список використаних джерел:

1. Кравченко В. В. Правознавство : навчальний посібник / В. В. Кравченко, О. П. Савчук. – К. : Атіка, 2005. – 560 с.
2. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристь, 1998. – 496 с.
3. Старилов Ю. Н. Административное право : В 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы / Ю. Н. Старилов. – Москва : Издательство НОРМА, 1998. – 712 с.
4. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
5. Старилов Ю. Н. Административное право : В 2 ч. Ч. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. – Москва : Издательство НОРМА, 2001. – 477 с.
6. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес : навчальний посібник / В. Г. Перепелюк – Чернівці: Рута, 2003. – 480 с.
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.