

8. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенародного права// Сов. гос-во и право. – 1963. – № 6. – С. 33-34.
9. Правоприменение в Советском государстве. – М., Юридическая литература, 1985. – 156 с.
10. Теория государства и права / Под ред. Н.Г.Александрова. – Учебник. – М.: Юрид.лит., 1974. – 125 с.

11. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия. Гл. редакция: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. 1983.
12. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления, М.

УДК 342.95:347.133.1

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ**

**Магда С. О.,**

кандидат юридичних наук, доцент  
кафедри правосуддя  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація:** Статтю присвячено проблемі визначення поняття та ознак адміністративного договору.

**Ключові слова:** договір, адміністративний договір, цивільний договір, ознаки адміністративного договору.

**Аннотация:** Статья посвящена проблеме определения понятия и признаков административного договора.

**Ключевые слова:** договор, административный договор, гражданский договор, признаки административного договора.

**Annotation:** Article is devoted to a problem of definition of concept and signs of the administrative contract.

**Key words:** contract, administrative contract, civil contract, signs of the administrative contract.

Інститут адміністративного договору для науки адміністративного права не новий. Ще О. І. Єлістратов вказував на можливість застосування такої форми державного правління, як договір. У різних країнах адміністративний договір називається по різному і може мати неоднакове змістовне наповнення. У Німеччині це публічно-правовий договір, інколи як синонім використовується поняття управлінський (адміністративний) договір, у Франції – адміністративний контракт, в Естонії – це адміністративний договір, у Латвії договір публічного права є широким поняттям, яке включає договори про співпрацю, адміністративні договори, договори делегування, договори про участь. У Литві поняття адміністративних договорів взагалі відсутнє. Будь-які договори, незалежно від того, до якої інстанції належить сторона, вважаються цивільними контрактами [1].

На рівні національного законодавства термін «адміністративний договір» є достатньо новим, а його теоретичне осмислення знаходиться ще у процесі доопрацювання. Проте, на нашу думку, проблеми пов'язані з розумінням адміністративного договору, визначенням єдиних критеріїв та підходів до цього поняття є важливим для правової системи нашої держави. Варто згадати, що ця проблематика вже порушувалася у працях відомих вчених-правників, таких як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. О. Неугодніков, І. Л. Самсін, С. С. Скворцов, М. І. Смокович, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, С. М. Ольховська, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, О. С. Рогачева та ін. Водночас

зазначене питання продовжує залишатися дискусійним і належним чином не дослідженим.

Для найбільш повного осмислення природи адміністративного договору, вбачається за необхідне визначити поняття договору.

В глумачному словнику-мінімуму української мови під договором розуміється угода про права та обов'язки між державами, підприємствами, окремими особами; взаємне зобов'язання [2, с. 103].

В юридичній енциклопедії договір – це угода двох або більше сторін про встановлення, зміну або припинення відповідних прав і обов'язків [3, с. 232].

В загальноправовому сенсі договір – це вольова згода двох і більше суб'єктів, які тягнуть за собою виникнення, зміну або припинення правовідношення. Договір традиційно має такі ознаки як добровільність укладання, формально-юридичну рівність сторін, взаємну відповідальність сторін за невиконання зобов'язання, правову забезпеченість.

Протягом довгого періоду договір розглядався як виключно приватноправовий інтерес. У зв'язку з цим, при укладанні адміністративних договорів суб'єкти, як правило, керуються загальними положеннями цивільного права. На наш погляд, це є не зовсім прийнятним, оскільки між адміністративним та цивільним договорами є досить істотні відмінності. Основне питання цієї проблеми, на думку В. Колпакова та О. Кузьменко, полягає в тому, що договірні відносини характерні для цивільного права і відрізняються юридичною рівністю волевиявлення сторін, які в них вступають [4, с. 205]. Природа державного управління передбачає імперативність, юридичну владність волевиявлення однієї сторони і, як наслідок, – юридичну підвладність іншої сторони. Крім того, ще однією відмінністю адміністративного

договору від цивільного договору є обмежений регулюючий вплив цивільно-правового договору порівняно з адміністративним, тобто адміністративний договір може діяти стосовно невизначеного кола осіб, у тому числі і тих, хто не є стороною укладення конкретного договору [5, с. 40]. З таких позицій сам термін «адміністративний договір», на думку О. Баклана, нібито суперечить правовій логіці [6, с. 197-198].

З огляду на наведене, наряду зі схожістю інститутів та очевидними відмінностями між адміністративним і цивільним договорами вбачається за необхідне визначитись саме з поняттям та ознаками адміністративного договору.

Д. М. Бахрах пропонує вважати адміністративним договором той, що заснований на адміністративно-правових нормах і є результатом добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним із яких є суб'єкт державної влади, багатосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [7, с. 184].

У цьому визначенні ми певним чином не можемо погодитися із питанням добровільності, оскільки у певних правовідносинах адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін. Так, відповідно до Закону України «Про державне оборонне замовлення», державний контракт з оборонного замовлення – це договір, укладений у письмовій формі державним замовником від імені держави з виконавцем відповідно до затверджених основних показників оборонного замовлення, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін, порядок регулювання їхніх господарських відносин. У ст. 12 наведеного закону зазначається, що у разі ухилення виконавця від укладення державного контракту, такий виконавець несе відповідальність згідно із законом [8, Ст. 111].

На думку В. С. Стефанюка, адміністративний договір – це договір, побудований на публічно-правових нормах, що регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин [9, с. 120-129]. На нашу думку, це визначення в деякій мірі є не повним, оскільки орган державної влади може бути стороною і при укладенні цивільних договорів.

Деяко іншу точку зору на поняття адміністративного договору має В. А. Юсупов, який зазначає, що адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода двох чи більше суб'єктів, із яких один або всі є обов'язково органами державного управління або їх законними представниками. Це угода направлена на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав і обов'язків у органів державного управління, суб'єктивних майнових або немайнових прав у громадян і їх соціальних формувань [10, с. 73].

К. К. Афанасьєв зазначає, що адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи

розпорядчого характеру, яка укладена в формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [11, с. 37-38, 89].

Подібне визначення адміністративного договору дає А. О. Неугодніков, який зазначає, що це добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює взаємні права, обов'язки та відповідальність [12, с. 77].

Виходячи з наведеного, ми можемо виділити такі ознаки адміністративного договору:

1. Одна із сторін договору – суб'єкт владних повноважень.
2. Права та обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта.
3. Договір укладається з метою задоволення публічних потреб.
4. Складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції.
5. Порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням у деяких окремих випадках норм цивільного права. При цьому, для окремих категорій адміністративних договорів закон може передбачити як обов'язкові також інші, додаткові риси [13, с. 48]. Наприклад, державна служба за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання – нормами адміністративного, трудового і фінансового права.
6. Адміністративний договір укладається в особливому процедурному порядку.
7. У адміністративні договори можуть вноситися так звані застереження про виключні повноваження суб'єкта владних повноважень. Вони передбачають для владарюючого суб'єкта можливість вже після укладення договору без згоди іншої сторони: 1) змінити положення договору в односторонньому порядку; 2) безпосередньо, без впливу суду, накласти нові обтяження на сторону; 3) давати нові додаткові вказівки з виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; 4) відмовлятися від продовження договору, якщо це відповідає «загальному благу». При цьому, інша сторона має право тільки на деяку «фінансову рівність», тобто на відшкодування владою прямих збитків, але не в праві вимагати виконання зобов'язання а натурі.
8. Одностороннє розірвання договору допускається лише в спеціальному судовому порядку (для невідарюючого суб'єкта) або шляхом видання відповідного акта суб'єктом владних повноважень [5, с. 41].
9. Адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін.

10. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма.

11. Відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і не майновою і носити адміністративний, дисциплінарний або цивільно-правовий характер [14, с. 191].

Разом із тим, вбачається за необхідне розглянути поняття адміністративного договору, дане законодавцем. Поняття адміністративного договору в національному законодавстві закріплене тільки в Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [15, Ст. 1918].

Керуючись законодавчим визначенням адміністративного договору, Центр політико-правових реформ виділив такі ознаки адміністративного договору:

1) суб'єктна, яка передбачає, що обов'язковою стороною у такому договорі є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною (сторонами) можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна, за якої змістом (предметом) цього договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [1].

Виходячи з наведеного вище, можна стверджувати, що єдине законодавчо закріплене поняття адміністративного договору є досить вузьким, оскільки у ньому в повній мірі не відображається специфіка такого роду договорів.

З огляду на викладене та з урахуванням специфіки адміністративних договорів, спробуємо дати визначення адміністративного договору. Так, на наш погляд, адміністративний договір можна визначити, як засновану на адміністративно-правових нормах письмову дво- або багатосторонню угоду, укладену для задоволення публічних потреб, обов'язковим суб'єктом якої є орган державної влади

та яка направлена на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав і обов'язків сторін.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/teoriia-administratyvnoho-prava/1044>
2. Тлумачний словник-мінімум української мови: Близько 7500 слів. 3-е вид., доп. і перероб. / Уклади Л. О. Ващенко, О. М. Єфімов. – К.: Довіра, 2001. – 534 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. Енцикл., 1998. – Т. 2: Д-Й. – 1999. – 744 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. – К., 2003. – 544 с.
5. Рогачева О. С. Адміністративний договір як основание возникновения административно-договорного обязательства / О.С. Рогачева, Е.А. Кошеварова // Административное право и процесс. – 2012. – № 12. – С. 39-42.
6. Баклан О. Укладання адміністративно-правових договорів у сфері підприємництва: деякі питання // Право України. – 2012. – № 6. – С.197-201.
7. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: ВЕК, 1999. – 353 с.
8. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 03.03.1999 р. № 464 // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 17. – Ст. 111.
9. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія / В. С. Стефанюк; Акад. прав. наук України; Ін-т приват. права і підприємництва. – Х.: Консум, 2003. – 464 с.
10. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1973. – 139 с.
11. Афанасьев К. К. Административные договоры: реалії та перспективи / К. К. Афанасьев. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 318 с.
12. Неугодинов А. О. Юрисдикція адміністративних судів / Вісник прокуратури. – 2006. – № 8. – С. 74-79.
13. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К.: Конус-Ю, 2007. – 272 с.
14. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747 [Текст] // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.