

10. Horova, S.V. (2000), "Rules of administrative law (issues of theory and practice of rule-making)", Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, National legal academy of Ukraine of the name is Yaroslav Mudryi, Kharkiv, Ukraine.

УДК 342.924 (477)

СПІРНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З УКЛАДАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Дмитрук І.М., к.ю.н., доцент

*Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського,
вул. Никольська 24, м. Миколаїв, Україна
dmitruk_irina@mail.ua*

Досліджено поняття адміністративного договору та основні питання його укладання і виконання згідно з українським законодавством. Встановлено ознаки, визначено особливості, що відрізняють адміністративний договір від інших видів договорів. Вивчається правова природа цієї дефініції. Зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення адміністративного законодавства для докладного врегулювання такого особливого виду договірних відносин.

Ключові слова: договірні відносини, адміністративний договір, адміністративна правосуб'єктність, ознаки адміністративного договору, суб'єкт владних повноважень, територіальна громада, децентралізація.

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЗАКЛЮЧЕНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Дмитрук И.Н.

*Николаевский национальный университет имени В.А. Сухомлинского, ул. Никольская 24, г. Николаев, Украина
dmitruk_irina@mail.ua*

Исследовано понятие административного договора, основные вопросы его заключения и исполнения согласно украинскому законодательству. Установлены признаки, определены особенности, отличающие административный договор от других видов договоров. Изучается правовая природа этой дефиниции. Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования административного законодательства для детального урегулирования такого особого вида договорных отношений.

Ключевые слова: договорные отношения, административный договор, административная правосубъектность, признаки административного договора, субъект властных полномочий, территориальная община, децентрализация.

CONTROVERSIAL ISSUES RELATED TO THE CONCLUSION OF ADMINISTRATIVE AGREEMENTS

Dmytruk I.M.

*V.O. Sukhomlynskyi National University of Mykolaiv, 24 Nikolska str., Mykolaiv, Ukraine
dmitruk_irina@mail.ua*

The legal nature of the contractual relationship allows applying them in different areas of law. The jurisdiction of the courts depends on clearly identified administrative, civil or other types of agreement. The courts will consider disputes, in which the subject of the suit will be such an agreement. At present, the contractual relationships in public administration have no relevant legal registration yet.

The institute of the administrative agreement requires a detailed study and scientific research.

The contractual relations are considered to be long-term relationships, which encourage the development of legislation. They are designed for a quick resolution as for some urgent issues. It is logical and understandable that such legal mechanisms can be used to solve the state management tasks.

The administrative agreement is a bilateral or multilateral agreement, which contains the rights and obligations arising from the administrative functions of a government entity that is a party to the agreement.

The administrative agreement serves that necessary mechanism that ensures a possibility of establishing within the law disputes arising between public authorities, local governments, and individuals and legal entities to provide public values.

The main purpose is to provide primarily public interest, which is the peculiarity of the administrative agreement is achieving of public values, which nowadays is quite controversial, against the high level of corruption in all spheres of state administration and, in general, in all spheres of public life.

Another feature of the administrative agreement is its complexity. It can not only regulate the administrative and legal relations but also relations governed by other branches of law. But clearly, government entities cannot act only as an imperative method. In their work, they can use the free will that applies to different areas of the subject.

The legal nature of such agreement is quite disputable.

One more problem and dispute conclusion, an administrative contract is a competence of executive authorities and local governments, their subject composition.

We sum up that the regulation of contractual relations in the administrative law requires legislative improvement. More precise definition of administrative agreement of codified administrative law will allow government entities often use free will in the administrative relationship.

Key words: contractual relations, administrative agreement, administrative legal personality, features of administrative agreement, authority, local community decentralization.

Юридична природа договірних відносин дозволяє застосовувати їх у різних галузях права. Від того, як чітко розмежовуються адміністративні та цивільні чи інші види договорів, залежить юрисдикція судів, що будуть розглядати спори, в яких предметом позову слугуватиме такий договір. Нині договірні відносини у сфері державного управління перебувають у невизначеному законодавчому полі, що призводить до виникнення спірних питань під час практичного застосування цього правового інституту.

Внесення чіткої класифікації адміністративних договорів, визначення змісту та сторін, виокремлення міри відповідальності за невиконання умов адміністративного договору в кодифікованих актах адміністративного законодавства дасть змогу спростити процедуру правового регулювання подібного виду відносин. Це питання набуває особливого значення у процесі децентралізації, оскільки наявність такого правового інструменту, як адміністративний договір, забезпечить спрощення надання адміністративних послуг територіальними громадами, покращить відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування, усуне елементи бюрократії, не порушуючи при цьому правового статусу всіх суб'єктів таких правових відносин.

Поняття адміністративного договору потребує поглибленого дослідження, вивчення та наукового обґрунтування.

Метою цієї статті є розкриття спірних питань укладання і виконання умов адміністративного договору, визначення особливостей та специфіки правового регулювання цього правового інституту.

Порушена у статті проблематика вивчалася такими науковцями-юристами, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, К. Бандурка, І. Бельський, Д. Бахрах, М. Бояринцева, А. Васильєв, В. Гарашук, А. Демин, О. Іоффе, А. Кармолицький, М. Міхровська, М. Смокович, О. Панченко, О. Пасенюк, С. Резніченко, Р. Сінельник, Е. Старостяк, В. Стефанюк.

Договірні відносини – це ті перспективні відносини, що спонукають розвиток законодавства. Вони спрямовані на швидке врегулювання нагальних питань. Логічно і зрозуміло, що такі правові механізми можуть бути використані для вирішення управлінських державних завдань. Особливо в період, коли українському суспільству запропоновано нову модель управління – децентралізацію.

Через адміністративний договір суб'єкт владних повноважень реалізовує свої владні функції. Його метою є досягнення публічного інтересу [1, с. 232].

Згідно із п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України № 27-47-IV від

06.07.2005 р. адміністративний договір – це 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 [2].

Адміністративний договір – це всі публічно-правові угоди, що укладаються органами державної влади та місцевого самоврядування, за винятком міжнародних та процесуальних, тобто управлінська угода не менше як двох суб'єктів адміністративного права в публічних цілях, що опосередковує управлінські горизонтальні (координаційні) відносини, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права [3, с. 16].

Це визначення є досить широким і відображає усю суть такого виду договору. Основний акцент потрібно зробити саме на тому, що відносини будуються за горизонталлю із можливістю застосування диспозитивного методу правового регулювання.

Адміністративні договори є тим необхідним механізмом, який забезпечує можливість у межах норм права (закону) встановлювати та врегульовувати спірні питання, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами для забезпечення державного блага.

Адміністративний договір є однією із форм державного управління [4].

Сьогодні видається можливим визначити специфічні ознаки такого виду договору, як адміністративний. Зокрема, М. Бояринцева пропонує визначити такі ознаки:

- 1) предмет договору – публічні правові відносини у процесі реалізації певним суб'єктом владних управлінських функцій;
- 2) суб'єкти договору – один із суб'єктів наділених владними повноваженнями;
- 3) обов'язкова наявність адміністративної правосуб'єктності сторін;
- 4) мета договору – задоволення публічних інтересів [4].

До ознак адміністративного договору зараховують: юридичну нерівність сторін; публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мета договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [5].

Згідно з визначенням адміністративного договору, що наведене у п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України № 27-47-IV від 06.07.2005 р., адміністративний договір має такі необхідні ознаки:

- 1) суб'єктну – обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);
- 2) предметну – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Під час прийняття рішення щодо віднесення того чи іншого договору до категорії адміністративного договору, крім необхідних, слід урахувати такі додаткові ознаки адміністративного договору (можуть проявлятися в усіх адміністративних договорах або частині з них):

- 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, під час укладення такого договору пов'язаний вимогами (процедурами, обмеженнями тощо), визначеними законодавством як щодо вибору контрагента, так і стосовно встановлення суттєвих умов договору;

- 3) суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної правосуб'єктності, а не цивільної (для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення);
- 4) суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання владного управлінського повноваження;
- 5) договір може містити умови, які не властиві цивільним договорам і спрямовані на краще забезпечення публічного інтересу.

Зазначені критерії не виключають можливості застосування до адміністративних договорів положень цивільного законодавства, якщо певні питання не врегульовано адміністративним законодавством або якщо це не суперечить природі адміністративного договору [6].

Особливістю адміністративного договору є те, що основна його мета полягає у забезпеченні насамперед публічних інтересів, тобто досягнення державного блага. Хоча в наш час на тлі високого рівня корупції на всіх щаблях державного управління та в усіх сферах суспільного життя це є досить спірним питанням. Саме тому багатьом науковцям важко зрозуміти доцільність існування такого інституту адміністративного права, як адміністративний договір. Адже адміністративні відносини можуть регулюватися цивільним чи господарським законодавством.

І в галузі трудового права існують трудовий і колективний договори. Проте щодо їх специфічної природи та наявного факту існування уже давно ніхто не дискутує. Усі розуміють відмінність правової суті цих понять.

Інша річ з існуванням адміністративного договору в рамках українського законодавства. У правовому полі ця дефініція була виведена вже давно. Проте практика її застосування викликає у багатьох сумніви.

Ще однією особливістю адміністративного договору є його комплексний характер. Адже він може врегульовувати не тільки адміністративно-правові відносини, а й відносини, що регулюються іншими галузями права.

Проте однозначно суб'єкти владних повноважень можуть діяти не лише згідно з імперативним методом. У своїй діяльності вони здатні використовувати вільне волевиявлення, що стосується різних сфер діяльності такого суб'єкта.

Необхідно зазначити, що адміністративний договір – це завжди вільне волевиявлення суб'єктів публічно-правових відносин у сфері державного управління, а адміністративний акт – це юридичне владне волевиявлення суб'єктів публічно-правових відносин в односторонньому порядку.

Використовуючи необхідні та додаткові ознаки, до адміністративних договорів можна включати всі договори, що укладаються суб'єктом, який наділений владними управлінськими функціями на підставі законодавства для виконання його повноважень, окрім:

- 1) договорів про закупівлю товарів, робіт, послуг для потреб самого суб'єкта владних повноважень (закупівля канцприладдя, купівля чи взяття в оренду автомобіля для керівника органу тощо);
- 2) договорів щодо розпорядження майном, яке перебуває на балансі суб'єкта владних повноважень (здавання в оренду приміщення у будинку місцевої ради тощо);
- 3) контрактів із керівниками підприємств, установ, організацій, які є у державній чи комунальній власності, оскільки сьогодні це трудові договори, що укладаються відповідно до законодавства про працю.

Також потрібно враховувати, що договори, укладені з суб'єктом господарювання у процесі приватизації (крім приватизації державного житлового фонду), сьогодні віднесені

законодавцем до господарських, а не адміністративних договорів (ч. 1 ст. 12 ГПКУ), тому спори щодо них належить розглядати за правилами господарського судочинства [6].

У процесі децентралізації самодостатні громади потребують договірного врегулювання правових відносин, що можуть скластися чи складатимуться у них з органами влади. Такий спосіб врегулювання спірних питань та задоволення потреб громади є найбільш доцільним. Адміністративний договір буде яскраво виражати взаємозв'язок держави та громади.

Причиною виникнення адміністративного договору (особливо у сфері делегованих повноважень) може бути як закон, де чітко мають бути встановлені умови таких правових відносин, так і рішення районної, обласної ради про делегування повноважень відповідними державними адміністраціями. Тут договір постає як необхідність врегулювання правових відносин між суб'єктами цих відносин, один із яких є суб'єктом публічного права.

Правова природа таких договорів є досить дискусійною.

Ще однією із проблем та спірних питань під час укладання адміністративного договору є перерозподілення компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх суб'єктного складу.

Як визначає М. Міхровська, «варто наголосити, що сьогодні, з підготовкою до проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, проголошеним курсом на децентралізацію влади та наділенням органів місцевого самоврядування значними повноваженнями, це питання набуло особливої актуальності та нагальності, адже саме від ефективності функціонування влади на місцях залежить, чи буде втілена ідея сервісної держави, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян» [7].

У юридичній літературі інститут адміністративного договору, його ознаки, класифікація викликають чимало дискусій і суперечок. Це можна врегулювати завдяки внесенню відповідних змін у чинне кодифіковане адміністративне законодавство, яке дозволило б суб'єктам владних повноважень використовувати у своїй діяльності договірні відносини у сфері державного управління, чітко визначаючи це явище як адміністративний договір. Використання адміністративного договору прискорить ефективну діяльність територіальних громад та органів державної влади, сприятиме значно оперативнішому впровадженню прийнятих ними рішень у життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Смокович М.І. Адміністративний договір : примус чи волевиявлення / М.І. Смокович // Адміністративне судочинство. – 2012. – № 1-2. – С. 232-248.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : станом на 05.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?nreg=2747-15&find=1&text=%E0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%E8%E9+%E4%EE%E3%EE%E2%B3%F0&x=3&y=5#w21>.
3. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А.В. Демин. – Красноярск : Краснояр. гос. универ., 1998. – 93 с.
4. Бояринцева М.А. Адміністративний договір. Суб'єктний склад і склад елементів договору [Електронний ресурс] / М.А. Бояринцева // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/410-administrativnij-dogovor-sub-ektnij-sklad-i-sklad-elementiv-dogovoru-boyarintseva-m-a>.
5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 607 с.
6. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

7. Міхровська М.С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2 (8). – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/292-administratyvnyy-dohovir-yak-vazhlyva-forma-diyalnosti-publichnoyi-administratsiyi-mikhrovska-m-s>.

REFERENCES

1. Smokovich, M.I. (2012), “Administrative agreement : compulsion or will”, *Administratyvne sudochynstvo*, no. 1-2, pp. 232-248.
2. “Code of Administrative Procedure of Ukraine”: as of 05.01.2017, available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15?nreg=2747-15&find=1&text=%E0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%E8%E9+%E4%EE%E3%EE%E2%B3%F0&x=3&y=5#w21>.
3. Demin, A.V. (1998), *Obshchie voprosy teorii administrativnogo dohovora* [General issues of the theory of administrative agreement], Krasnoyarsk state university, Krasnoyarsk, Russia.
4. Boyarintseva, M.A. (2015), “Administrative agreement. Parties and elements of the agreement”, *Administratyvne pravo i protses*, no. 1 (11), available at : <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/410-administrativnij-dogovir-sub-ektnij-sklad-i-sklad-elementiv-dogovoru-boyarintseva-m-a>.
5. Pasenyuk, O.M. (2007), *Administratyvna yustytsiya Ukrayiny : problemy teorii i praktyky. Nastilna knyha suddi* [Administrative justice of Ukraine : problems of theory and practice. Judge Handbook], Istyna, Kyiv, Ukraine.
6. Pasenyuk, O.M., Panchenko, O.N., Averyanov, V.B. et al. (2009), *Naukovo-praktychnyi komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny* [Scientific practical commentary to the Code of Administrative Procedure of Ukraine], *Yurinkom Inter*, Kyiv, Ukraine.
7. Mikhrovska, M.S. (2014), “Administrative agreement as an important form of activities of public administration”, *Administratyvne pravo i protses*, no. 2 (8), available at : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/292-administratyvnyy-dohovir-yak-vazhlyva-forma-diyalnosti-publichnoyi-administratsiyi-mikhrovska-m-s>.

УДК 364.013: 347.79

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ МОРЯКІВ ЯК ОБ’ЄКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Кукшинова О.О., к.ю.н., доцент
Чербаджи Н.І., студентка

Одеський національний морський університет, вул. Мечникова, 34, м. Одеса, Україна
olga.kukshinova@yandex.ua, cherbadzhi.n2702@gmail.com

З огляду на високий ступінь глобалізації морського судноплавства і небезпечний характер праці у цій галузі соціальний захист моряків є особливо складною проблемою, яку необхідно вирішувати за допомогою належних заходів, спрямованих певною мірою на поширення соціального захисту та пенсійного забезпечення моряків та членів їхніх сімей. Ці обставини обґрунтовують актуальність і проблематику пропонованої статті.

Ключові слова: моряки, соціальний захист, пенсійне забезпечення, правовий захист, праця моряків.