

УДК 342

Хохленко Ольга Миколаївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри конституційного та адміністративного права

юридичного факультету Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

ПРОЦЕДУРА УКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

Анотація. У статті проаналізовано процедуру укладення адміністративних договорів, охарактеризовано загальний порядок укладення договорів. Вказано на особливу процедуру підготовки та укладення договору, що обумовлена публічно-правовою сутністю, метою, завданнями, їх місцем в системі правових засобів здійснення управлінської діяльності.

Розглянуто різні підходи щодо класифікації стадій договірної процедури та узагальнено процес укладення адміністративних договорів, а саме, процедура укладення адміністративних договорів має складатися з таких стадій: переддоговірна підготовка (збору інформації, розробки проекту договору, фінансового та техніко-економічного обґрунтування, переговорів та проведення конкурсу); ухвалення рішення стосовно укладання договору; власне укладання договору; виконання прийнятих зобов'язань, реалізації представлених по договору повноважень, контроль; вирішенням договірних спорів; аналіз і узагальнення договірної практики.

Вказано на відсутність в чинному адміністративному законодавстві загальних норм, котрі б визначали процедуру укладення адміністративних договорів, та визначені умови, за наявності яких адміністративний договір вважатиметься таким, що має законну силу, а саме: письмова форма договору; зміст адміністративного договору має відповідати законодавчим актам; договір укладено повноважними на це особами (органами); мета укладення договору повинна відповідати встановленій у законі; можливість укладення повинна передбачатися у законі.

Вказано на використання загальних вимог договірної процедури, встановлених цивільним законодавством для укладання та виконання адміністративних договорів, серед яких є: форма договору, наслідки недотримання встановленої форми, виконання договору; забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі, відповідальність за порушення умов договору; його зміна та розірвання.

Ключові слова: процедура, стадії, суб'єкт, договір, адміністративний, публічний.

Summary. The article analyzes the procedure of concluding administrative agreements, describes the general procedure for concluding contracts. The special procedure for preparation and conclusion of the contract is specified, which is

stipulated by the public-legal entity, purpose, tasks, their place in the system of legal means of administrative activity.

Various approaches to the classification of stages of the contractual process are considered and the process of concluding administrative contracts is generalized, namely, the procedure of concluding administrative contracts should consist of the following stages: ; making a decision regarding the conclusion of the contract; proper conclusion of the contract; fulfillment of the accepted obligations, implementation of the powers conferred under the contract, control; settlement of contractual disputes; analysis and generalization of contractual practice.

It is pointed out the absence in the administrative legislation in force of the general rules that would determine the procedure for the conclusion of administrative contracts, and the conditions under which the administrative contract will be considered to have legal force, namely: the written form of the contract; the content of the administrative contract must comply with the legislative acts; the contract is concluded by the authorized persons (bodies); the purpose of the contract must be in accordance with the law; the possibility of conclusion must be provided for by law.

It is pointed out the use of the general requirements of contract law established by civil law for the conclusion and execution of administrative contracts, among which are: the form of the contract, the consequences of non-compliance with the established form, the performance of the contract; ensuring fulfillment of obligations specified in the contract, responsibility for breach of contract; its change and termination.

Key words: procedure, stages, subject, contract, administrative, public.

Актуальність теми дослідження. Чинне адміністративне законодавство не має загальних норм, котрі б визначали процедуру укладення адміністративних договорів. Нормативно-правове регулювання укладення виконання та припинення адміністративних договорів здійснено фрагментарно в підзаконних нормативно-правових актах для окремих видів адміністративних договорів.

Мета статті. Основною метою статті є визначення процедури укладення адміністративних договорів.

Останні дослідження та публікації. Проблеми укладення, зміни, розірвання та виконання адміністративних договорів тривалий час привертала увагу багатьох науковців та практиків, таких як: К. К. Афанасьєва, О. А. Беляневич, Ж. В. Завальної, Р. О. Куйбіди, С. С. Скворцова, Ю. М. Старілова, Мельникова А. М., Сіренко А. М. та інших.

Вклад основного матеріалу. У правовій доктрині порядок укладення договору розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій, здійснених на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній виражених у різноманітних способах узгодження умов договору. 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. У правовій доктрині механізм укладення адміністративних договорів розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій. Так, в загальній теорії договірних

відносин класичний порядок укладення договору передбачає дві групи процесуальних дій – подання пропозиції про укладення договору та її прийняття.

Адміністративний договір, як і будь-який договір, має свою форму, істотні умови та процедуру укладення. Адміністративний договір укладається в письмовій формі з обов'язковим оприлюдненням. Перед укладенням адміністративного договору сторони повинні узгодити умови договору, які представляють собою спосіб фіксації взаємних прав і обов'язків його сторін. Згідно із чинним цивільним законодавством договір вважається укладеним, якщо сторони досягли згоди щодо всіх істотних умов договору, а також інших умов, на яких наполягає будь-яка сторона.

Відповідно до цивільного законодавства, договір набирає чинності й стає обов'язковим для сторін з моменту його укладення у належній формі (наприклад, із моменту підписання письмового договору). Договір є укладеним з моменту одержання особою, яка направила пропозицію укласти договір відповіді другої сторони про прийняття цієї пропозиції (акцепту). Це правило стосується так званих консенсуальних договорів, які вважаються укладеними в момент досягнення згоди сторін.

Погодження умов договору між його сторонами проходить принаймні дві стадії: шляхом пропозиції однієї сторони укласти договір, який має назву оферти, і прийняття пропозиції другою стороною, або акцепту. Відповідно сторона, яка зробила пропозицію, називається оферентом, а сторона, яка прийняла її, — акцептантом.

Для укладання та виконання адміністративних договорів, як зазначає Ю. М. Старілов, доцільно використовувати загальні вимоги договірного 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 [5, с.125]. Тому розгляд процедури укладання адміністративних договорів, доцільно розпочати, зважаючи на теоретичні досягнення науки цивільного права.

Встановлюючи ускладнену процедуру укладення адміністративного договору порівняно з іншими видами договорів, держава, в особі уповноважених органів тим самим здійснює конкурентний відбір осіб, діяльність яких найкраще відповідає умовам договору вимогам публічного правопорядку, встановленого Конституцією та законами України.

Однак, законодавство України допускає ускладнення адміністративно-процедурних передумов укладення договору лише у разі, коли його стороною поряд із суб'єктом владних повноважень виступає юридична особа приватного права чи фізична особа-підприємець. Натомість, по відношенню до громадян, законодавство України переважно встановлює спрощену процедуру укладення адміністративного договору, чим сприяє поліпшенню доступу громадян до адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. В останньому випадку для укладення адміністративного договору достатньо самого факту звернення громадянина України до уповноваженого органу з пропозицією укласти адміністративний

договір та акцепт такої пропозиції з боку суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого належить право укласти відповідний договір [4, с.63].

Тож, для адміністративного договору властива складна, особлива процедура його підготовки та укладення договору та спрощена, що обумовлена публічно-правовою сутністю, метою, завданнями даного виду договорів, їх місцем в системі правових засобів здійснення управлінської діяльності.

Так, адміністративний процес - це 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. 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 [7, с. 23].

Що ж до видів адміністративно-процедурних передумов, з якими закон пов'язує укладення адміністративного договору, то до них можна віднести процедуру прийняття органом виконавчої влади, або органом місцевого самоврядування рішення про вчинення владних (управлінських) дій у формі договору, проведення аукціонів, конкурсних торгів з відбору юридичної, чи фізичної особи, яка б відповідала вимогам договору, які пред'являються до його сторін, погодження рішення про укладення адміністративного договору з контролюючим органом, визначення переможця конкурсних торгів, аукціону і укладення з ним договору, тощо [4, с.63].

О.М. Ілюшик наводить загальний порядок укладення адміністративних договорів, та вказує, що процес укладення адміністративних договорів складається з таких стадій як: організацію договірному процесу; проведення попередніх переговорів; узгодження умов адміністративного договору та ухвалення рішення; оформлення договору [9, с.179].

Власне Р.В. Біла зауважує, що загальний порядок укладення адміністративних договорів застосовується до усіх горизонтальних адміністративних договорів і, в свою чергу, складається з таких стадій:

1) організаційна стадія (визначення необхідності врегулювання конкретної управлінської ситуації (така необхідність врегулювання встановлюється як за допомогою прямої вказівки в законі, так і може бути визначена на розсуд учасників договору), способів та засобів її врегулювання, визначення сторін у договорі, перевірка матеріально-технічних, кадрових можливостей виконання договору, визначення нормативно-правового забезпечення договору;

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;

5) підписання договору [5, с.128].

На думку В.А. Юсупова процес укладення адміністративного договору, має складатися перш за все з вивченням управлінської ситуації кожним учасником, вибору та аналізу відповідних правових норм, попереднього узгодження змісту та умов договору та підписанням договору [9, с.178].

К.К. Афанасьєв, в свою чергу, зауважує, що договірна робота має охоплювати більше етапів, включаючи контроль за виконанням та оцінку результатів виконання договорів та має складатися з таких стадій: підготовка до укладання договору; оцінка підстав укладення договорів; оформленням договірних відносин; доведенням змісту договорів до виконавців; контролю за виконанням договорів; оцінка результатів виконання договорів [1].

Можна підтримати думку О.В. Дьоміна про те, що процес укладення адміністративних договорів повинен починатися з переддоговірної підготовки (збору інформації, розробки проекту договору, фінансового та техніко-економічного обґрунтування, переговорів та проведення конкурсу); наступним етапом має стати ухваленням рішення стосовно укладання договору; власне укладання договору; виконання прийнятих зобов'язань, реалізації представлених по договору повноважень, контроль; вирішення договірних спорів; аналіз і узагальнення договірної практики [5, с.127].

Дещо іншої думки С. С. Скворцов, який до стадій укладення договору відносить такі процедури:

1) пропозиція укласти договір. Якщо договір ініціює орган державної виконавчої влади, це означає проведення ним попередньо оцінки дотримання необхідних умов, а також, у тому випадку, коли це необхідно, одержання схвалення вищого органу. Якщо пропозиція укласти договір надходить від іншої особи, то експертиза проводиться державним органом вже після отриманої пропозиції;

2) прийняття пропозиції укласти договір. Прийняттям пропозиції в даному контексті вважається письмова чи усна відповідь про згоду вступити в договір. Заявляючи про своє бажання вступити в адміністративно-договірні правовідносини, майбутній учасник заздалегідь погоджується з такими умовами, які диктує цьому виду угоди законодавець;

3) 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;

4) власне укладення договору. На даній стадії відбувається надання договору вигляду офіційного документа [5, с.128].

А.М. Мельников та А.С. Поклонський пропонують стадії укладення договорів доповнити факультативною стадією, якою може бути одержання схвалення укладеної угоди вищестоячим органом влади Так, на думку вчених, процедура укладення адміністративних договорів складається з таких стадій:

1) пропозиція укласти договір. Якщо договір ініціює орган влади, це означає проведення ним попередньо оцінки дотримання необхідних умов. У випадку, коли ініціатива укласти адміністративний договір походить від

фізичної чи юридичної особи приватного права, вона підлягає затвердженню (схваленню) уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, коли це необхідно. Якщо пропозиція укласти договір надходить від іншої особи, то дана експертиза проводиться органом влади уже після отриманої пропозиції. Через публічну значимість для деяких видів адміністративних договорів законом може бути передбачена виключно 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. Дані стадія полягає у дії, яка однозначно свідчить про бажання другої сторони вступити в договірні правовідносини. Заявляючи про бажання вступити в адміністративно-договірні правовідносини, потенційний учасник заздалегідь погоджується з тими умовами, які диктує законодавець для даного виду угод. Не потрібно забувати й про те, що, виступаючи ініціатором або даючи згоду на укладення адміністративного договору, публічний орган може і самостійно визначити вимоги обов'язковими, а в такому випадку інша сторона зобов'язана з ними погодитись.

3) узгодження умов договору. Не всі положення у договорі владний контрагент має право пропонувати у вигляді ультиматуму. Розумні пропозиції контрагента можуть тільки поліпшити договір, в тому числі з позиції спрямованості на благо суспільства. У договорах про співробітництво, про взаємне делегування повноважень наявність стадії узгодження умов є обов'язковою умовою правомірності такого договору. Перевагу на даній стадії може учасник, який запропонував більш вигідні в порівнянні з заявленими умови.

4) власне укладення договору. На стадії укладення договору 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 – такими, що виникли.

5) факультативною, стадією може бути одержання схвалення укладеної угоди вищестоячим органом влади (швидше за все, у вигляді рішення). [7, с.24].

Досить ґрунтовно дослідила процедуру укладання адміністративних договорів Ж.В. Завальна, яка виокремила наступні стадії:

1) організаційну, на якій визначаються учасники майбутнього договору, встановлюються правила договірної процесу і яка має за мету виділити між суб'єктами правовідносин тих, які братимуть участь у переговорному процесі під час укладання саме цього конкретного договору шляхом сприйняття інформації про можливість врегулювати відносини адміністративним договором на оголошених умовах. Окрім цього, метою даної стадії також є врегулювання переддоговірних відносин шляхом розроблення (відпрацювання) обов'язкових правил поведінки стосовно проведення всіх можливих дій з приводу укладання договору у разі відсутності законодавчого або нормативного врегулювання такого процесу. За наявності законодавчо або нормативно закріплених норм про

проведення процесу укладання договору відбувається ознайомлення сторін із даними правилами;

2) стадію визначення правосуб'єктності сторін, у ході якої визначається можливість (право) сторін набувати прав та обов'язків, нести самостійну відповідальність, а також мати належні повноваження для підписання договору. При цьому, в залежності від виду договору, можуть застосовуватися різні критерії;

3) стадію проведення попередніх переговорів, на меті у якої стоїть здійснення консультацій між потенційними сторонами для виявлення взаємної зацікавленості в реалізації змісту (умов) договору. В ході проведення попередніх переговорів відсутнє чітке визначення правових наслідків. Успішне проведення попередніх переговорів фактично означає, що сторони принципово погодилися стосовно того, що суб'єкти влаштовують один одного як потенційні контрагенти. Якщо ж в результаті попередніх переговорів виявляються обставини, які не можуть бути усунені до моменту укладання договору або суперечать сутності діяльності одного із суб'єктів, то вони (суб'єкти попередніх переговорів) відмовляються від регулювання відносин адміністративним договором;

4) стадію узгодження умов договору, в ході якої перевіряються права сторін на об'єкт договору, можливість виконання дій тощо. Метою узгодження умов договору виступає вироблення проекту договору, який би максимально відображав дійсну волю сторін і максимально співвідносив інтереси цих сторін;

5) стадію ухвалення рішення про можливість або неможливість укладання такого договору. В ході прийняття рішення про укладання договору сторона повинна дотримуватися законодавчих та нормативних обмежень. Дана стадія виражається для адміністративного договору в прийнятті адміністративного акта;

6) стадію укладання договору, на якій правовому зв'язку сторін надається письмова форма, здійснюється реєстрація договору в порядку, що встановлений законом для окремих видів договорів [5, с.129].

Висновок. Вважаємо, що різні погляди на стадії відповідають реаліям сьогодення та є відправною точкою, з якої необхідно починати визначення основного порядку укладення адміністративного договору.

Хоча національне законодавство поки що не визначає механізм укладення адміністративних договорів, перш за все, адміністративні договори мають відповідати вимогам чинності, тобто умовам, за наявності яких адміністративний договір вважатиметься таким, що має законну силу. Такими умовами є: письмова форма договору; зміст адміністративного договору має відповідати законодавчим актам; договір укладено повноважними на це особами (органами); мета укладення договору повинна відповідати встановленій у законі; можливість укладення повинна передбачатися у законі.

Література:

1. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВ. ЛАВС. – 2004. – 320 с.

2. Біла Р. В. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів державної податкової служби / Р. В. Біла // Держава і право. –2010. – Вип. 47. – С. 285-290.
3. Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. – № 2. – С. 15—21.
4. О. Заярний Правові передумови укладення адміністративного договору/ Заярний О.// Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка ISSN 1728-3817.- Юридичні науки. 1(99).-/2014.
5. Люшик О. М. Загальний порядок укладення адміністративних договорів правоохоронними органами / О. М. Люшик // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. – 2013. – Вип. 4. – С. 122-132.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446. – С. 1358. (редакція станом на 15.12.2017).
7. Мельников А. М. Стадії укладення адміністративного договору / А. М. Мельников, А. С Поклонський // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 4. – С. 21-25.
8. Сіренко А. М. Загальні умови адміністративного договору, які породжують адміністративні правовідносини / А. М. Сіренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2016. – Вип. 36(2). – С. 65-68.
9. Сіренко А. М. Стадії укладення адміністративних договорів / А. М. Сіренко // Право і суспільство. – 2016. – № 1. – С. 177-181.
10. Смокович М. І. Адміністративний договір: примус чи волевиявлення / М. І. Смокович // Право і Безпека. – 2012. – № 1. – С. 108-113.