

ЩЕ РАЗ ПРО ДЕФІНІЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

ONCE AGAIN ON THE DEFINITION OF ADMINISTRATIVE AGREEMENTS

Чистоклетов Л.Г.,
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті звернуто увагу на деякі слабкі місця дефініції адміністративного договору, що міститься в Кодексі адміністративного судочинства України. Указано на недоліки найбільш відомих у пострадянській юриспруденції доктринальних визначень адміністративного договору. Запропоновано його нова дефініція.

Ключові слова: адміністративний договір, дефініція, управлінська діяльність, урегулювання, юридична наука, владні повноваження, адміністративний акт, угода, правовий акт управління, інтереси.

В статье привлечено внимание к некоторым слабым сторонам дефиниции административного договора, содержащейся в Кодексе административного судопроизводства Украины. Указано на недостатки наиболее известных в постсоветской юриспруденции доктринальных определений административного договора. Предложена его новая дефиниция.

Ключевые слова: административный договор, дефиниция, управленческая деятельность, урегулирование, юридическая наука, властные полномочия, административный акт, договор, правовой акт управления, интересы.

The attention to some of the definition slacks of the administrative agreement containing in the Code of Administrative Procedure of Ukraine was given. The shortcomings of most famous doctrinal definitions of administrative agreement in the post-Soviet jurisprudence were shown. A new definition of administrative agreement was proposed.

Key words: administrative contract, definition, management activity, regulation, legal science, authority, administrative act, agreement, legal act of governance, interests.

Актуальність теми. У пострадянській юридичній науці спостерігається значна увага до проблеми адміністративного договору, що насамперед викликано загальною тенденцією до посилення ролі договорів в урегулюванні суспільних відносин. У нашій країні дефініція цього договору законодавчо закріплена в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), де читаємо таке: «... адміністративний договір – 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; ...» [1]. Але, мабуть, дарма майже всі представники вітчизняної юриспруденції, які зверталися до проблеми адміністративного договору вже після прийняття КАСУ, пропонували інші дефініції цього договору. Знаходимо в літературі й прямі вказівки на недоліки дефініції адміністративного договору, яка міститься в КАСУ. Так, Є.Б. Кубко й І.Л. Самсін зазначають, що вона не дає уявлення про предмет адміністративного договору [2, с. 45], а С.О. Магда стверджує, що «... єдине законодавчо закріплене поняття адміністративного договору є досить вузьким, оскільки у ньому в повній мірі не відображається специфіка такого роду договорів» [3, с. 83]. Зі свого боку, укажемо на такий недолік цієї дефініції: з неї можна зробити висновок, що виключно в одній із сторін адміністративного договору можуть бути владні повноваження в публічно-правовій сфері, тоді як такі повноваження можуть мати й усі його учасники.

Мета статті – сприяти поглибленню розуміння суті адміністративного договору на основі аналізу

низки його доктринальних дефініцій, запропонованих представниками пострадянської юриспруденції.

Виклад основного матеріалу. У деяких наявних у пострадянській юриспруденції доктринальних дефініціях адміністративного договору постулюється існування зв'язку між цим договором і адміністративним актом [4; 5, с. 148]. У зв'язку із цим видається необхідним нагадати про такий перелік співвідношень, у яких можуть перебувати адміністративний договір і адміністративний акт: 1) адміністративний договір укладається безпосередньо на основі норм чинного законодавства; 2) адміністративний договір укладається на основі адміністративного акта нормативного характеру; 3) адміністративний договір укладається на основі й на виконання індивідуального адміністративного акта; 4) **адміністративний договір** і адміністративний акт можуть виникати одночасно, ґрунтуючись на одному й тому самому управлінському рішенні; 5) адміністративний договір може слугувати підставою для наступного прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру; 6) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути вибраний або адміністративний договір, або адміністративний акт [6]. Як бачимо, цей перелік свідчить про те, що можливі ситуації, коли адміністративні договори існують незалежно від адміністративних актів. Такий самий висновок впливає й з більш вузького переліку співвідношень між адміністративним договором і адміністративним актом [7, с. 50].

Можна зустрітися із наявністю в дефініції адміністративного договору положення, що він може

укладатися лише між суб'єктами із владними повноваженнями у сфері публічного управління [8]. Проте в опублікованій ще в 1996 р. статті В.Г. Розенфельда й Ю.Н. Старілова висловлено думку, що в адміністративних договорах протилежною стороною щодо постійних учасників – органів, які мають владні повноваження, можуть виступати й суб'єкти, які в публічно-правовій сфері не є носіями владно-регулювальних функцій, зокрема приватні підприємства й організації та громадяни [9]. І, на нашу думку, із цією думкою не можна не погодитися.

Частина дефініції адміністративного договору містить указівку на його добровільний характер [10; 11; 12, с. 120; 13]. Тим часом С.О. Магда, посилаючись на українське законодавство, указує, що в певних правовідносинах адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін [3, с. 82], а О.А. Задахайло зазначає: «Принцип вільного волевиявлення сторін є невластивим для адміністративного договору, адже суб'єкт владних повноважень певною мірою обмежений у виборі контрагента чітко визначеною процедурою підготовки та укладення договору і може відмовити в укладенні договору виключно з визначених законодавством підстав» [14, с. 104].

Безумовно, не можна не поділяти занепокоєння О.В. Синьова із приводу того, що «... визнання адміністративним договором не лише добровільної угоди, а й обов'язкової угоди може призвести до зловживань та порушень прав однієї зі сторін цього договору» [15, с. 32]. Не можна також не визнати слушності його мотивування цього занепокоєння: «Якщо б сторонами адміністративного договору були лише органи публічного управління, то суттєвої проблеми не виникало б. ... Спір можна було б вирішити в адміністративному порядку ... (публічний інтерес має загальний характер для всіх суб'єктів публічно-владних повноважень, тому інтересом окремого суб'єкта задля досягнення загального інтересу можна пожертвувати). Але коли стороною адміністративного договору може бути людина або інша особа приватного права, відсутність добровільності призведе до обмеження, а можливо, й порушення прав цих осіб» [15, с. 32–33]. Разом із тим уважаємо, що, коли на підставі цього мотивування (та ще деяких міркувань) О.В. Синьов виступає проти обов'язкових адміністративних договорів, він допускається помилки. Адже небезпеку, на яку він указує, можна мінімізувати шляхом удосконалення законодавства й відповідної судової практики. Це, до речі, визнає й О.В. Синьов, коли пише таке: «Виступаючи противником обов'язкових адміністративних договорів та опонуючи тим, хто посилається на практику інших країн, хотів би звернути увагу на те, що, незважаючи на історично довге застосування адміністративних договорів в управлінській діяльності, у цих країнах виникають майже такі ж самі проблеми. Але їх вирішенню сприяє більш досконале нормативне забезпечення та велика судова практика, якою усуваються прогалини та суперечності правового регулювання» [15, с. 33].

Низка дефініцій адміністративного договору дає таке уявлення про нього, за яким виходить, що він завжди ґрунтується виключно на адміністративно-правових нормах [6; 11; 14, с. 104; 16; 17; 18]. Проте насправді адміністративні договори часто регулюються нормами кількох галузей права. Цей факт, до речі, визнається й у працях [6; 11]. Зокрема, у праці [6] він пояснюється в такий спосіб: «Почасти це зумовлено зближенням різних, часом різноспрямованих галузей права, почасти – появою таких комплексних інститутів, як, наприклад, митне або екологічне право, почасти – просто принципом економічності права, тобто доцільністю врегулювання низки правовідносин одним актом» [6].

Є дефініції адміністративного договору, у яких з метою окреслення сутності цього договору використовується категорія «правовий акт управління». Так, у праці «Виконавча влада і адміністративне право» читаємо: «... адміністративний договір – це правовий акт управління, що ухвалюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер)» [19]. Проте належить зважати на те, що в літературі немає єдності в трактуванні категорії «правовий акт управління», оскільки її сутність можна характеризувати виходячи з різних точок зору: правовий акт управління – важлива форма управлінської діяльності поряд із такими формами, як здійснення юридично значущих дій і адміністративний договір; правовий акт управління – управлінське рішення, яке встановлює обов'язковість виконання конкретних дій державним органом або посадовою особою; правовий акт управління – різновид юридичних документів, оскільки ті приписи, які в ньому передбачаються, мають певне документальне оформлення; правові акти управління – «приписи», оскільки юридичний зміст таких актів у більшості випадків становлять правовстановлювальні й правозастосовні приписи [20]. Тому вважаємо більш виваженою позицію тих науковців, які, формулюючи дефініцію адміністративного договору, не характеризують його як правовий акт управління.

У низці дефініцій адміністративного договору наявна вказівка на його підпорядкованість публічним інтересам (цілям) [11; 14, с. 104; 16; 17; 18]. У зв'язку з цим привернемо увагу до того, як тезу, що адміністративний договір є засобом забезпечення публічних інтересів, коментує А.В. Дьомін: «Не заперечуючи цієї тези по суті, необхідно зробити таке застереження. У договірному процесі загальнодержавні та приватні інтереси не обов'язково повинні суперечити одні одним. Публічні й приватні цілі в адміністративному договорі розділити буває досить складно, особливо в разі їх збігу. Наприклад, п. 1.1. типового Договору про виділення фінансових коштів Державним фондом зайнятості на компенсаційні ви-

плати працівникам, які перебувають у відпустках без збереження заробітної плати у зв'язку з вимушеним тимчасовим припиненням роботи організації, установлює, що «договір укладено з метою відвернення масового звільнення, збереження кадрового потенціалу та матеріальної підтримки працівників організації»... У наявності певна єдність мети всіх учасників договору, що відповідає інтересам кожного з них: з одного боку, держава реалізує свою соціальну функцію, пом'якшує соціальну напруженість у суспільстві, а з іншого – конкретне підприємство отримує можливість зберегти свій кадровий потенціал. Збіг публічних і приватних інтересів є й у ст. 3 Указу Президента РФ «Про використання об'єктів соціально-культурного й комунально-побутового призначення приватизованих підприємств», яка передбачає, що «для забезпечення нормального функціонування об'єктів соціально-культурного й комунально-побутового призначення між приватизованим підприємством і місцевою адміністрацією на добровільній основі може бути укладений договір про спільне використання та фінансуванні цих об'єктів»... У такий спосіб досягається баланс між публічними та приватними інтересами, реалізується загальне благо, налагоджуються дійсно партнерські взаємини між державою й суспільством» [6].

Із цими коментарями А.В. Дьоміна перегукуються такі міркування К.В. Ходаковського: 1) публічна мета адміністративних договорів – досягнення позитивного соціально значущого результату; 2) у кожній стороні адміністративного договору є свої інтереси: «... обов'язковий суб'єкт утілює публічні інтереси, а відносний у більшості випадків – приватні»; 3) інтереси сторін адміністративного договору не повинні ущемлятися й мають виражатися в його меті; 4) як правило, публічний і приватний інтереси не збігаються, однак договірні відносини мають взаємовигідний характер, завдяки чому стає можливим визначення загальної мети адміністративного договору [21].

Висновки. Отже, підсумуємо здійснений нами аналіз. На нашу думку, на основі цього аналізу можна запропонувати таку дефініцію.

Адміністративний договір – це основана або на нормах адміністративного права, або на нормах двох і більше галузей права угода, серед учасників якої принаймні один є органом адміністративної влади чи його законним представником та яка укладена задля врегулювання певних відносин управлінського характеру із суспільно значущою метою, котра відображає чи то виключно публічні інтереси, чи то баланс між ними й приватними інтересами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Кубко Є.Б. Про деякі аспекти природи адміністративно-правових договорів / Є.Б. Кубко, І.Л. Самсін // Вісн. Верхов. Суду України. – 2010. – № 4 (116). – С. 44–48.
3. Магда С.О. До питання про поняття та ознаки адміністративного договору / С.О. Магда // Вісн. Харк. нац ун-ту ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – № 14. – С. 81–83. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKhIPR_2013_1062_14_20.pdf.
4. Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / А.А. Абдурахманов. – М., 1997. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.disscat.com/content/administrativnyi-dogovor-i-ego-ispolzovanie-v-deyatelnosti-organov-vnutrennikh-del>.
5. Лагода О.С. Адміністративний договір та втручальні процедури / О.С. Лагода // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. ст. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Луцьк, 2–3 черв. 2006 р. / Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк, 2006. – Т. 1. – С. 146–150.
6. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А.В. Демин. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1998. – 93 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studentam.net/content/view/1125/23/>.
7. Климкин Н.С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации / Н.С. Климкин // Изв. высш. учеб. заведений. Поволж. регион. Серия «Обществ. науки. Политика и право». – 2014. – № 2 (30). – С. 43–55. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-dogovor-v-sisteme-dogovornyh-otnosheniy-rossiyskoy-federatsii>.
8. Завальна Ж.В. Адміністративний договір : теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ж.В. Завальна. – Х., 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 10ZZHZTZ.zip.
9. Розенфельд В.Г. Проблемы современной теории административного договора / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Старилов // Правоведение. – 1996. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=151620.
10. Афанасьев К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право» / К.К. Афанасьев. – Х., 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://avtoreferat.net/content/view/4939/45/>.
11. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 640 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://juristlib.ru/book_4331.html.
12. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В.С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
13. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Скворцов. – Х., 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 05ssszud.zip.
14. Задихайло О.А. Щодо визначення адміністративного договору в адміністративному праві України / О.А. Задихайло // Право : зб. наук. пр. Харків. нац. пед. ун-ту ім. Г.С. Сковороди. – Х., 2012. – Вип. 19. – С. 101–105. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journals.hnpu.edu.ua/ojs/law/article/view/691>.
15. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору / О.В. Синьов // Наук. праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 171. – Т. 183 : Юриспруденція. Соціологія. – С. 29–33. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf>.

16. Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И.Ю. Синдеева. – М., 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/administrativnyi-dogovor-kak-institut-administrativnogo-prava>.
17. Мелехова А.Ю. Административный договор в деятельности органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.Ю. Мелехова. – Орел, 2012. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pandia.ru/text/77/494/90527.php>.
18. Ілюшик О.М. Використання адміністративних договорів у діяльності правоохоронних органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Ілюшик. – Л., 2013. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/20722.
19. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ex.ua/10826723>.
20. Административное право Украины : [учебник] / под. общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/7366/>.
21. Ходаковский К.В. Цель административного договора / К.В. Ходаковский // Административное право и процесс. – 2010. – № 4. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_10536.html.