

УДК 342.95

О.А. Задихайло

**ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ
УКРАЇНИ**

Анотація. У статті здійснено аналіз наукових поглядів щодо проблеми визначення адміністративного договору в адміністративному праві України. За результатами вивчення та системного аналізу виявлено основні ознаки адміністративного договору та можливі шляхи розв'язання проблем такого визначення.

Ключові слова: адміністративний договір, волевиявлення сторін, суб'єкт владних повноважень, публічний договір.

Аннотация. В статье проведён анализ научных взглядов относительно проблемы определения административного договора в административном праве Украины. По результатам изучения и системного анализа определены основные признаки административного договора и возможные пути решения проблем такого определения.

Ключевые слова: административный договор, волеизъявление сторон, субъект властных полномочий, публичный договор.

Abstract. In the article the analysis of scientific views concerning the problem of definition of the administrative contract in administrative law of Ukraine. According to the results of the study and system analysis identified the major signs of the administrative contract and possible ways of solving the problems of such a definition.

Key words: administrative contract, the will of the parties, the subject of powers, the public contract.

Протягом останніх років проблеми інституту адміністративного договору не втрачають своєї актуальності. Це зумовлюється, насамперед, зростанням ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних стосунків у публічно-правових відносинах. Незважаючи на те, що питанням адміністративного договору присвячено чимало наукових праць вчених-адміністративістів, є спроби використання цього поняття в нормативних джерелах, проблеми адміністративного договору на сьогодні не розв'язано, немає чіткого законодавчого врегулювання, відсутні єдині критерії його визначення і в теорії адміністративного права.

Між тим, категорія адміністративного договору не є новою. Питання, пов'язані з адміністративними договорами, були предметом розгляду ще у 20-х роках минулого століття. Так, проблеми застосування публічно-правових договорів свого часу досліджував відомий учений А.І. Єлістратов, який зазначав, що «можливість адміністративних актів договірною характеру запереченню не підлягає. Центр ваги розбіжностей переноситься на питання про те, якою мірою поняття договір може знайти своє застосування в адміністративному праві...» [1]. Пізніше В.Л. Кобалевський, визначаючи публічно-правові договори відносив їх до індивідуальних

адміністративних актів. При цьому він застерігав від ототожнювання їх з односторонніми адміністративними актами, у яких волевиявлення іншої сторони є лише умовою дійсності адміністративного розпорядження. Такі акти отримали у літературі назву «актів умов», *actes conditions*. Прикладами їх є акти призначення особи на посаду. Необхідною умовою чинності такого адміністративного акту є, зазвичай, виявлення згоди особи, яка підлягає призначенню [2].

У наступні роки проблемам адміністративного договору приділяли увагу Ц.А. Ямпольська [3], В.І. Новоселов [4], Г.І. Петров [5] та ін.

У сучасних наукових дослідженнях також неодноразово порушувалося питання щодо адміністративного договору [6; 7; 8]. Але у вітчизняній науці адміністративного права й досі відсутнє уніфіковане розуміння поняття адміністративного договору, його основних ознак, підстав та умов укладення такого договору.

Тому метою даної статті є детальне дослідження концептуальних особливостей адміністративного договору, виявлення його основних ознак та окреслення можливих шляхів розв'язання проблем визначення поняття адміністративного договору в адміністративному праві та адміністративному законодавстві України.

Слід зазначити, що термін «адміністративний договір» у чинному законодавстві України зустрічається двічі. У п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) дається визначення адміністративного договору, а п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС – відносить до компетенції адміністративних судів спори, що з нього виникають.

Таким чином, у процесуальному законодавстві дається визначення категорії матеріального права, адже договір як такий являє собою саме матеріально-правове поняття. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС, 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 з сторін угоди [9].

Виходячи із законодавчого визначення адміністративного договору, його ознаками є:

1) суб'єктна – обов'язковою стороною в ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин);

2) предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [10].

З точки зору Р. Куйбіди наведені ознаки адміністративного договору є достатніми, але не вичерпними. Наприклад, для адміністративного договору не властиві певною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, слугують забезпеченню, перш за все, публічних, а не приватних інтересів [11]. Такої ж позиції дотримується й І.Л. Самсін, який вважає, що ознаки адміністративного договору, які впливають з пункту 14 частини першої ст. 3 КАС України є достатніми для кваліфікації, але не вичерпними [12].

Погоджуючись з такими позиціями науковців, зазначимо, що, на нашу думку, адміністративним судочинством не повністю розкрито поняття адміністративного договору, оскільки в нормі статті зазначені лише загальні ознаки адміністративного договору. Суттєвими ознаками, що характеризують зміст адміністративного договору; вважаємо за доцільне виокремити такі:

1) метою адміністративного договору є задоволення публічних потреб. Органи виконавчої влади як суб'єкти таких договорів мають за мету ефективне виконання завдань публічної (державної) служби, створеної для задоволення державних або суспільних потреб. Як приклад можна навести договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти на поставку продукції для державних потреб) та ін. Як адміністративні договори доцільно розглядати й так звані договори про концесії публічної (державної) служби, за допомогою яких орган виконавчої влади, особливо місцева державна адміністрація, делегують господарським товариствам, а також особам, які займаються підприємницькою діяльністю, частину своїх функцій і повноважень для забезпечення суспільних потреб;

2) адміністративному договору властиві певні обмеження вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності (зокрема, суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні адміністративного договору зв'язаний вимогами (процедурами, обмеженнями), визначеними законодавством щодо вибору контрагента, встановлення суттєвих умов договору);

3) порядок укладення та виконання адміністративно-правової угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права. Мова йде про такі категорії цивільного права як форма договору, термін виконання договору, забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі, відповідальність за порушення умов договору, його зміну та розірвання та ін.;

4) в адміністративному договорі неможлива (за будь-яких умов) одностороння відмова від виконання договірних умов. Норми про форс-мажор в таких договорах, як правило, не застосовуються;

5) адміністративні договори мають включати в себе контрольно-наглядові повноваження органів виконавчої влади, які полягають у контролі за виконанням адміністративного договору з боку суб'єктів владних повноважень, перевірки діяльності адміністрації та трудового колективу підприємства та організації, що вступили у договірні відносини, а також можливості застосування економічних та інших санкцій за невиконання або неналежне виконання обов'язків за договором.

Досліджуючи проблеми адміністративного договору, деякі науковці дійшли висновку, що обов'язковою умовою адміністративного договору є добровільність сторін та волевиявлення щодо укладення такої угоди.

Так, на думку Д.М. Бахраха адміністративним договором слід вважати той, що ґрунтується на адміністративно-правових нормах і вироблений у результаті добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права,

одним з яких завжди є суб'єкт державної влади, багатосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [13].

Із схожими ознаками розкриває поняття адміністративного договору й К.К. Афанасьєв, який вважає, 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 у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [7].

В.С. Стефанюк запропонував визначати адміністративний договір як договір, побудований на публічно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин. При цьому він вказував, що цей договір впливає з адміністративних правовідносин та повинен бути добровільним волевиявленням сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень [14].

Зауважимо, що цілком погодитися з такими висновками не можна, оскільки принцип вільного волевиявлення сторін є невласивим 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.

Автори підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» визначають адміністративний договір дещо по-іншому, як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін. При цьому, як слушно зазначають науковці, однією з характерних ознак цього договору є його виникнення у сфері публічної влади [15].

Ю.П. Битяк розглядає адміністративний договір як 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 або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками [16].

Аналізуючи викладене, можна зробити висновок, що на сьогодні питання визначення поняття адміністративного договору потребує вироблення єдиних критеріїв та підходів до його визначення з урахуванням усіх ознак, що характеризують зміст цього правового явища і з подальшим чітким закріпленням на законодавчому рівні.

На наш погляд, адміністративний договір слід розглядати, як угоду між двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом державної влади, засновану на нормах адміністративного права, у загальнодержавних або інших публічних інтересах, за допомогою якої виникають, змінюються або припиняються взаємні права та обов'язки сторін.

Насамкінець варто відзначити, що проблема адміністративного договору носить багатоаспектний характер і в межах однієї статті, безумовно, неможливо здійснити всебічний розгляд концепції цих договорів. Тому, з нашої точки зору, доцільно було б об'єднати зусилля вчених та фахівців у сфері державного управління для оптимальної розробки основ зазначеної теорії й створення на її основі відповідної нормативної бази, відсутність якої зараз не дозволяє використовувати адміністративні договори з належною ефективністю. Вважаємо, що оновлення та вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері потребує прийняття спеціального закону «Про адміністративні договори» із закріпленням у ньому визначення поняття адміністративного договору, правового статусу його сторін, порядку укладання, зміни та розірвання таких договорів, відповідальності за невиконання або неналежне виконання обов'язків за договором тощо. Це дозволить забезпечити більш ефективне використання адміністративних договорів в управлінській діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також стане однією із запорок належного судового захисту в адміністративному судочинстві під час розв'язання спорів, які випливають з правовідносин щодо укладення, виконання та розірвання адміністративних договорів.

Література

1. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 11;
2. Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. – С. 166;
3. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора / Ц.А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – №10;
4. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах / В.И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – №3;
5. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л., 1970. – С. 57;
6. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – №11. – С. 11;
7. Афанасьев К.К. Адміністративні договори – реалії та перспективи / К.К. Афанасьєв. – Луганськ, 2004. – 320 с.;
8. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України. – К., 2005. – 120 с.;
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36,37. – Ст. 1358;
10. Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK_admin_dogovir.rar;
11. Куйбіда Р.О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання // Юридичний вісник України. – 2007. – №25(624);
12. Самсін І.Л. Спори, що виникають з адміністративних договорів // Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книжка судді / І.Л. Самсін. – Київ. – 2007. – С. 381;
13. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во ВЕК, 1999. – 353 с.;
14. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес / В.С. Стефанюк; Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. – Х.: Консум, 2003. – 473 с.;
15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – Т.1: Загальна частина / Відп. ред. В.Б.Авер'янов. – 2007. – 592 с. – С.291;
16. Ю.П.Битяк Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. – С. 98.