

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ, ВДІВ, СТАДІЙ УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

Dudnyk R. N. Characteristics of the essence, types, stages of concluding administrative agreements.

The article deals with the peculiarities of application of administrative agreements in Ukraine and improvement of the institute administrative agreements. Legal nature, content, features, problems of performance and issues on jurisdiction of administrative agreements have been reviewed. In this article, author discussed approaches to classification of administrative agreements, characterized features of civil and administrative agreements.

Key words: administrative agreement, conclusion of administrative agreement, performance of administrative agreement, execution of administrative act, jurisdiction of the disputes on administrative agreements.



**Дудник
Роман Миколайович,**

студент 4 курсу
юридичного факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Актуальність дослідження обумовлюється особливістю юридичної природи адміністративних договорів, його ознак та характеру застосування, необхідністю розвитку підходів до розуміння змісту адміністративних договорів, з урахуванням історичного розвитку даного інституту адміністративного права, що сприятиме розмежуванню юрисдикції адміністративних, господарських судів щодо розгляду спорів що виникають з приводу адміністративних договорів.

Метою даної статті узагальнення підходів до характеристики адміністративних договорів, зокрема змісту, видів, стадій укладання адміністративних договорів, адміністративного договору, проблем розмежування цивільних, адміністративних та господарських договорів, висвітлення особливостей застосування адміністративних договорів в Україні, можливих заходів запобігання та заходів реагування у разі невиконання адміністративного договору, визначення підсудності спорів про адміністративні договори.

Проблемам дослідженню змісту, видів адміністративних договорів приділялася увага у роботах таких науковців: В. С. Стефанюк, К. К. Афанасьєв, М. А. Бояринцева, І. В. Жароїд, Ю. П. Битяк, Ю. М. Старі-

лов, А. А. Пухтецька, І. В. Шишкіна, Р. О. Куйбіда, Д. Бахрах, Ю. Тіхоміров та інші.

Відповідно до статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України «адміністративним договором є 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].

Дефеніція адміністративного договору в законодавстві України закріплена лише в Кодексі адміністративного судочинства України.

Сутність та зміст адміністративного договору в науковій літературі характеризується з урахуванням юридичної нерівності сторін, що виражається у виняткових повноваженнях управленої сторони договору; публічно-правового характеру договірних зобов'язань; імперативно визначених умов договору за способом конструювання; специфічною метою договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [3, с. 383; 4, с. 90; 5, с. 398].

Р.О. Куйбіда визначає такі «додаткові» до законодавчого визначення ознаки адміністративних договорів: суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (тобто потреб конкретної фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб); суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині

встановлення суттєвих умов договору; суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності (для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення); суб'єкт владних повноважень укладає договір найчастіше на підставі рішення, прийнятого на виконання управлінського повноваження; договір може містити умови, які не характерні для цивільних договорів, а спрямовані на успішне задоволення публічного інтересу [6, с. 29].

Варто також виділяти таку ознаку, як «правова врегульованість і захищеність установлюваних договором відносин на базі норм адміністративного права, оскільки для учасників договору саме вони матимуть обов'язковий характер» [7].

На думку В. С. Стефанюка, адміністративні договори найчастіше мають публічний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага [8, с. 12].

На нашу думку, необхідно доповнити законодавче визначення поняття «адміністративного договору» додатковими ознаками, які б допомогли більш чітко розрізняти адміністративний договір від інших інститутів права, зокрема від цивільних та господарських договорів, оскільки це матиме практичне значення при вирішенні питання про підсудність спорів, що виникають з приводу укладання,

виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Чинним законодавством України не передбачений чіткий перелік видів адміністративних договорів, тому правові передумови, підстави та порядок їх укладання регулюється численними нормативно-правовими актами, у зв'язку з чим на практиці виникає значна кількість спорів стосовно правомірності укладення договорів у сфері управлінських правовідносин.

Зважаючи на велику різноманітність адміністративних договорів, їх можна поділити на певні види за наступними критеріями:

1) за предметом: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, охорона громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо) [9; с.157].

2) за суб'єктами: між суб'єктом виконавчої влади та державними організаціями; між державними та недержавними організаціями; за участю громадян.

Правовими підставами укладання адміністративного договору можуть слугувати як загальні нормативні пе-

редумови (як сукупність встановлених адміністративним законодавством норм, що визначають, які види адміністративних правовідносин можуть втілюватися в договірну форму, між якими суб'єктами та на основі яких підстав може укладатися адміністративний договір, і якими владними (управлінськими повноваженнями) наділяється орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування по реалізації договірних повноважень), так і компетенційні передумови, сутність яких виявляється у законодавчому закріпленні за органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень, в тому числі делегованих щодо укладення, зміни та розірвання конкретних видів адміністративних договорів, здійснення контролю за належним виконанням зобов'язань, що з них виникають [10, с. 62].

Прикладом компетенційних передумов укладення адміністративного договору може виступати норма, закріплена у ч. 1 ст. 5 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» № 1039-XIV від 14.09.1999, відповідно до якої: «Сторонами угоди про розподіл продукції виступають інвестори і Кабінет Міністрів України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що передається в користування на умовах угоди про розподіл продукції, які укладають угоду після її погодження з постійно діючою міжвідомчою комісією» [12]. Згідно з нормою, закріпленою у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про державно-

приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI: «Рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом» [13]. З аналогічних питань рішення щодо об'єктів комунальної власності приймаються відповідними місцевими радами, як ч. 2 ст. 13 вищезазначеного Закону. При цьому, зі змісту норми, передбаченої у ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 року № 2404-VI, орган, який прийняв рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера, укладає з переможцем конкурсу договір в рамках державно-приватного партнерства на умовах, визначених конкурсом.

З урахуванням особливостей предмета регулювання видається доцільним установити три різні порядки укладення адміністративних договорів: 1) для договорів про розмежування компетенції; у сфері управління державною власністю; про забезпечення державних потреб; 2) для договорів про взаємодію і співробітництво; про надання послуг приватним особам; контрактів з державними службовцями, студентами; 3) для договорів, які регламентують укладення фінансових, тарифних, інвестиційних угод.

Наступним проблемним моментом правового регулювання адміністративних договорів є необхідність з'ясувати відмінності адміністративного договору від цивільно-право-

вого, оскільки суб'єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями, а державний орган виступає як суб'єкт, що здійснює виконавчу владу й має владні повноваження.

З огляду на це, варто зазначити наступне:

1. Обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є орган виконавчої влади (посадова особа).

2. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян тощо) має бути передбачено в нормах про компетенцію органу виконавчої влади.

3. В адміністративному договорі обов'язково визначено, коли, між ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свободу розсуду, багатоваріантний вибір органу управління під час укладення адміністративного договору не виключають за умови його укладення у межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань.

4. Метою укладання адміністративних договорів є реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби та податкові угоди тощо), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Численні адміністративні договори мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права.

Особливість адміністративних договорів полягає також у тому, що вони є договорами організаційного

характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Підтримуємо думку Р. О. Куйбіди, щодо встановлення вичерпного переліку адміністративних договорів або визнання всіх договорів, однією зі сторін яких є суб'єкт владних повноважень, адміністративними з одночасним встановленням чіткого переліку винятків [6, с. 30].

Ж. В. Завальна вважає, що можливим є передбачити таку ситуацію, в якій навіть за наявності забезпечувальних заходів адміністративний договір може не виконуватись. Притягнення до адміністративної відповідальності в даному випадку є неможливим (оскільки невиконання договору не підпадає за ознаками під поняття адміністративного порушення) і неефективно (наявні санкції не дають досягнення результату за договором і задоволення суспільних інтересів) [11, с. 110].

При невиконанні адміністративного договору варто розглядати можливість існування реакції та закріплення у законодавчому порядку у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін в початкове стан); розірвання договору (тягне за собою припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій).

Реституцію, як правило, використовують у цивільно-правових відносинах у випадках застосування правових наслідків невиконання зобов'язання і за рішенням суду. При невиконанні адміністративного договору повернення сторін у попереднє становище тягнучим за собою припинення забезпечувального адміністративного

акта, а також фінансування, що було передано для виконання такого договору. Оскільки ці заходи будуть спрямовані на відновлення адміністративних відносин, то можна вважати їх адміністративною реституцією на відміну від цивільно-правової.

Розірвання договору має відбуватись у виняткових ситуаціях, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства, і такі випадки повинні бути передбачені законодавством.

Таким чином, можна припустити можливість встановлення в законодавчому порядку забезпечувальних правових чи організаційних заходів, спрямованих на виконання адміністративного договору.

, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Кодекс адміністративного судочинства України закріплює положення про те, що компетенція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори, які виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Узагальнюючи зазначене, слід зазначити, що адміністративний договір – угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, одним із яких завжди є суб'єкт владних повноважень, багатосторонній акт, на підставі якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін. Незважаючи на наявність законодавчого визначення, дане поняття потребує вдосконалення шляхом закріплення додатко-

вих ознак, зокрема: спрямованість на задоволення суспільних потреб (публічних інтересів), а не на задоволення потреб суб'єктів владних повноважень: суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору обмежений вимогами (процедурами), визначеними законодавством, як у частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору; суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї адміністративної, а не цивільної правосуб'єктності, тощо.

На нашу думку, важливим також є доповнення нормативного визначення, передбаченого Кодексом адміністративного судочинства, такими ознаками, як підстава укладення (правозастосовний акт) та мета (забезпечення публічних інтересів) з метою повнішого розуміння сутності адміністративного договору.

Інститут адміністративного договору є однією з головних форм державного управління, а тому потребує подальшого вдосконалення та вивчення, відповідно до європейських стандартів та сучасних умов розвитку демократичного суспільства в Україні.

Отже, на основі проведених досліджень постає необхідність більш чіткого та змістовного регулювання інституту адміністративного договору, тому нами підтримується думка щодо реалізації цієї пропозиції через внесення змін до законодавства (наприклад, внести доповнення до спеціальних законів, зазначивши, що передбачені ними договори є адміністративними, передбачити спеці-

альний порядок регулювання) або шляхом підготовки та прийняття окремого закону «Про адміністративні договори (як це має місце в багатьох державах Європейського Союзу).

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості ВРУ. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Бояринцева М. А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. – Вісник ВРЮ, №2 (6). – 2011.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 607 с.
4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В. К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К.: КНТ, 2007. – 786 с.
5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 575 с.
6. Куйбіда Р. О. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. – Державні закупівлі України. – №12 (54). – 2008. – С. 28-32.
7. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Луганськ, 2002.
8. Стефанюк В. С. Адміністративний договір – вимога сьогодення // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11-16.

9. Адміністративне право України: Підручник / Битяк Ю. П., Гаращук В. Н., Дяченко О. В. та ін.; За ред. Битяка Ю. П. – К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
10. Заярний О. Правові передумови укладення адміністративного договору // Юридичні науки – 2014. – № 1(99)/2014 – С. 61-65.
11. Завальна Ж. В. Щодо питання про невиконання адміністративного договору // Часопис київського університету права. – 2010. – № 2010/1. – С. 107-111.
12. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.
13. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності. Автореф. дис... канд. юрид. наук / С. С. Скворцов. – Харків. – 2005. – 26 с.
14. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1996. – № 30. – ст. 141.
15. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 р. № 3.2. – 2005 «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами». Електронний ресурс// Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05>.

Дудник Р. М. Характеристика змісту, видів, стадій укладання адміністративних договорів.

Стаття присвячена особливостям застосування адміністративного договору в Україні та вдосконаленню інституту адміністративного договору. Розкрито юридичну природу, зміст та ознаки адміністративного договору, проблеми виконання адміністративних договорів, питання юрисдикційної підсудності адміністративних договорів. Проведено класифікацію адміністративних договорів та розмежування цивільно-правових та адміністративно-правових договорів.

Ключові слова: адміністративний договір, укладання адміністративного договору, виконання адміністративного договору, адміністративний акт, підсудність спорів про адміністративні договори.

Дудник Р. Н. Характеристика содержания, видов, стадий заключения административных договоров.

Статья посвящена особенностям применения административного договора в Украине и усовершенствованию института административного договора. Раскрыта юридическая природа, содержание и признаки административного договора, проблемы исполнения административных договоров, вопросы юрисдикционной подсудности административных договоров. Проведена классификация административных договоров и разграничение гражданско-правовых от административно-правовых договоров.

Ключевые слова: административный договор, заключение административного договора, исполнение административного договора, административный акт, подсудность споров об административных договорах.