



АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ФОРМА РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

**Бандурка Олександр Олександрович - доктор юридичних наук, професор
Міжрегіональної академії управління персоналом**

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.

Articolul prezintă o analiză a opiniilor științifice cu privire la problema determinării contractului administrative în dreptul administrativ al Ucrainei. Ca urmare a studiului caracteristicilor de bază ale unui contract administrativ, au fost identificate semnele contractului administrativ și posibilele soluții pentru identificarea noțiunii date.

Cuvinte cheie: contract administrativ, voința părților, subiectul puterii, contract publice.

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.

Постановка проблеми. З розвитком Української держави стає необхідним переосмислення правового регулювання адміністративних правовідносин. Однією із форм такого регулювання є саме адміністративний договір. 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.

Ступінь наукової розробленості теми. Темі адміністративного регулювання та адмі-

ністративних договорів присвячені праці таких вчених, як: К.К. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.І. Єлістратов, Ю. М. Козлов, В. С. Стефанюк, Ф. Д. Фіночко, О. І. Харитонova та ін.

Виклад основного матеріалу. 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 договірної характеру запереченню не підлягає. Центр ваги розбіжностей перено-

ситься на питання про те, якою мірою поняття договір може знайти своє застосування в адміністративному праві...» [1].

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 є саме матеріально-правовим поняттям. 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 [2].

Адміністративний договір має два види ознак: основні та факультативні. До основних віднесено дві ознаки – адміністративну правосуб'єктність та предмет договору. Адміністративна правосуб'єктність є однією з основних ознак адміністративного договору. При цьому в адміністративному договорі органи державної влади, орган місцевого самоврядування є суб'єктом, який реалізує виконавчу владу та наділений владними повноваженнями. Предмет адміністративного договору як інша основна ознака впливає на специфіку договірного регулювання. Інші ознаки сприймаються як факультативні і можуть бути застосовані для додаткової характеристики адміністративного договору.

Ними можна вважати наступні:

1) наявність у меті договору публічних (суспільних, державних) інтересів, тобто метою адміністративних договорів є переважно досягнення загального блага, суспільно значущих результатів;

2) опосередкування суспільних відносин, пов'язаних із публічною владою;

3) наявність застереження про виключні повноваження публічної адміністрації. Такі застереження передбачають для владного суб'єкта можливість уже після укладення договору без

згоди іншої сторони змінити зазначені положення договору в односторонньому порядку; безпосередньо без участі суду накласти нові обтяження або санкції на іншу сторону; давати додаткові вказівки щодо виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; відмовитися від пролонгації договору, якщо це суперечить «загальному благу»;

4) укладення адміністративного договору є не тільки правом, але й обов'язком відповідних суб'єктів права [3].

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 [4].

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 [5].

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 адміністративний договір впливає з адміністративних правовідносин та повинен бути добровільним волевиявленням сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень [6].

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 [7].

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.

Предметом адміністративного договору вважаються дії, що становлять предмет діяльності відповідних органів у межах їх компетенції, викликають юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, як правило, задоволення публічного чи державного інтересу. Предмет адміністративного договору як відмінна ознака застосовується при відокремленні його від інших публічних договорів, а також господарсько правових, цивільно-правових, трудових та інших видів галузевих договорів, і являє собою дії особливого характеру.

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 запорук належного судового захисту в адміністративному судочинстві під час розв'язання спорів, які впливають з правовідносин щодо укладання, 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;
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35–36,37. – Ст. 1358;
3. Завальна, Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування [Текст]: автореферат... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 - адміністр. право і процес; фінанс. право; інформац. право / Завальна Ж. В. – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 29 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во ВЕК, 1999. – 353 с.;
5. Афанасьев К.К. Административные договоры – реалии та перспективы / К.К. Афанасьев. – Луганськ, 2004. – 320 с.;
6. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес / В.С. Стефанюк; Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. – Х.: Консум, 2003. – 473 с.;
7. 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.