

12. Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право : учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М. : ИД «ФОРУМ»: ИНФОРА-М, 2013. – 288 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – № 35-36. – 37. – ст. 446.
14. Дмитриев Ю.А. Административное право : учеб. / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. – М. : Эксмо, 2009. – 928 с.
15. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Харитонов. – О., 2004. – 36 с.
16. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53 (31.12.91). – Ст. 793.
17. У справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України «Про статус народного депутата України»: Рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 № 4-рп/2000. – // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16 (05.05.2000). – ст. 679.
18. Про затвердження Регламенту Апеляційної палати Державного департаменту інтелектуальної власності: наказ Міністерства освіти і науки України від 15.09.2003 № 622 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 40 (17.10.2003). – Ст. 2148.

МАРЧУК В. І.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного
та інформаційного права
Інституту права та психології
(Національний університет
«Львівська політехніка»)

УДК 342.924

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено реалізації державними органами своїх владних повноважень шляхом укладення адміністративних договорів. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний договір, державне управління, виконавча влада, права та обов'язки сторін, публічна влада, Конституція України.

Статья посвящена реализации государственными органами своих властных полномочий путем заключения административных договоров. Это многосторонний акт, с помощью которого возникают, изменяются или прекращаются взаимные права и обязанности сторон.

Ключевые слова: административное право, административный договор, государственное управление, исполнительная власть, права и обязанности сторон, публичная власть, Конституция Украины.



The article is devoted to the implementation by public authorities of their powers by concluding administrative contracts. It is a comprehensive act by which arise, change or terminate the mutual rights and obligations of the parties.

Key words: *administrative law, contract administration, public administration, the executive power, rights and obligations of the parties, public authority, the constitution of Ukraine.*

Вступ. У ході постійної трансформації та в результаті проведення численних реформ сучасна система державного управління зазнала значних змін та істотно відрізняється від тієї, що існувала на початку становлення України як правової демократичної держави. Важливим кроком для приведення засобів і методів державного управління у відповідність до нових демократичних умов стала відмова від здійснення управлінської діяльності за допомогою винятково односторонньо владних розпоряджень та впровадження в державне управління так званих договірних форм.

Про адміністративний договір у сучасній українській адміністративістиці заговорили досить нещодавно, приблизно із середини 90-х рр. минулого століття. За радянських часів в Україні, як і в СРСР загалом, проблема адміністративного договору не привертала особливої уваги вчених-юристів. Це було зумовлено тим, що в умовах радянської правової системи переважало нормативне регулювання та система партійного впливу, а договори відігравали в державному управлінні лише допоміжну роль. Навіть визнання адміністративних договорів однією з форм реалізації компетенції органів публічного управління в адміністративному праві було досить дискусійним.

На сьогоднішній день реалізація державними органами своїх владних повноважень шляхом укладення адміністративних договорів все частіше зустрічається на практиці, до того ж адміністративний договір вважається одним із перспективних напрямків удосконалення державного управління. Про адміністративний договір сьогодні йде мова в переважній кількості сучасних підручників з адміністративного права, а проблемам адміністративного договору присвячені спеціальні наукові дослідження.

Питання адміністративного договору досліджували такі відомі українські та російські вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В. Н. Гарашук. Проте значна кількість питань залишається невирішеною [5, с. 8].

В українському законодавстві термін «адміністративний договір» уперше з'явився в Кодексі адміністративного судочинства для визначення юрисдикції адміністративних судів у спорах, які хоч і мають договірний характер, але є публічно-правовими (підпункт 14 п. 1 ст. 3 КАС України, підпункт 4 п. 1 ст. 17 КАС України) [4].

Постановка завдання. З метою розкриття адміністративного договору як однієї з форм управлінської діяльності визначено виконання наступних завдань: розкрити ознаки та сутність адміністративного договору, відмінність адміністративного договору від цивільно-правового договору, з'ясувати роль адміністративного договору як особливої форми регулювання управлінських відносин, відповідальність сторін адміністративного договору.

Результати дослідження. Адміністративний договір – угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом виконавчої влади. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін, що виходять із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який завжди є однією зі сторін угоди [1, с. 9].

Адміністративному договору та його інтерпретації вже приділяли певну увагу. Але на теоретичному рівні і практичному застосуванні ця проблема ще залишається дискусійною, неоднозначною та остаточно не розв'язаною. Проте підтримується позиція, згідно з якою адміністративний договір розглядається як один з інститутів адміністративного права.

У системі державного управління адміністративний договір застосовують у господарській, соціальній, духовній та адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це озна-



чає, що у процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не лише видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, в результаті чого реалізуються функції виконавчої влади за деякими винятками.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. У системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) й договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори. Адміністративний договір – це один із договорів, за допомогою якого державна адміністрація в особі її виконавчих органів здійснює управлінські функції.

Адміністративному договору притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового й цивільно-правового, влади й рівноправності. Так, у п. 4 ст. 8 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. встановлено: центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, серед іншого, проводить вибір, у тому числі на конкурсній основі, постачальників матеріальних цінностей до державного резерву для укладення з ними контрактів (договорів); укладає або доручає підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери його управління, укладення державних контрактів (договорів) на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, здійснює розрахунки з постачальниками, несе відповідальність за поставку, закладення й зберігання матеріальних цінностей, має право застосовувати фінансові санкції, передбачені ст. 14 цього Закону [7].

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними й виникає потреба в координації їх діяльності.

Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору щодо управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акту управління, а на підставі законів бути й прямою формою такої діяльності, як у наведеному прикладі Закону України «Про державний матеріальний резерв».

Суб'єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб'єкт із делегованими повноваженнями. В адміністративному договорі державний орган виступає як суб'єкт, що здійснює виконавчу владу й має владні повноваження.

У зв'язку із цим необхідно з'ясувати *відмінності адміністративного договору від цивільно-правового*.

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

Учасники адміністративного договору хоча і мають права та обов'язки, однак «перебувають не в однаковому стані», адже орган управління зберігає владні повноваження адміністративного характеру й разом із тим несе певні зобов'язання перед іншою стороною (наприклад, договір патронату, контрактації тощо). На відміну від нього, цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. При цьому права й обов'язки учасників договору регулюють норми цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої. У даному випадку органи виконавчої влади, що уклали договір, не здійснюють функцій управлінської діяльності. У цьому полягає основна відмінність адміністративного договору від цивільно-правового. Орган виконавчої влади в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, його статус визначається його компетенцією. Коли він (орган) стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень) має бути передбачено в нормах про компетенцію органу виконавчої влади. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації (обласні, районні) підзвітні й під-



контрольні місцевим радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [3].

В адміністративному договорі обов'язково повинно бути визначено, коли, з ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свободу розсуду, багатоваріантний вибір органу управління під час укладення адміністративного договору не виключають. Головне, щоб він був укладений у межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти обмежень у правах або зловживань. Застосування термінів «компетенція» і «правоздатність» має вирішальне значення для визначення юридичної природи правовідносин. Вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору є основною умовою дійсності адміністративного договору. Цивільне ж право, навпаки, використовує не поняття «компетенція», а поняття «цивільна правоздатність» [1, с. 37].

Метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів (договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Численні адміністративні договори мають комплексний характер і регулюють одночасно нормами декількох галузей права. Переконливим прикладом цього може слугувати інститут державної служби за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права й обов'язки службовців регулюють норми трудового й адміністративного права, а порядок, матеріальне стимулювання – норми адміністративного, трудового та фінансового права.

Особливість адміністративних договорів полягає й у тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом та обов'язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженою, ніж за укладення цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. Правом контролювати виконання адміністративних договорів наділено органи виконавчої влади. Співні питання, пов'язані з укладенням і виконанням адміністративних договорів, вирішують в адміністративному порядку або шляхом розгляду в судах. Для адміністративних договорів, як правило, передбачено їх письмову форму укладення.

Адміністративний договір як особлива форма регулювання управлінських відносин. Останнім часом одним із перспективних напрямів розвитку правового регулювання державного управління визнається використання у правотворчій та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади адміністративних договорів. Сучасна практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у діяльності органів виконавчої влади. Горизонтальні управлінські відносини набувають дедалі більшого поширення [5, с. 49].

На перший погляд, договірні правовідносини у сфері виконавчої влади суперечать призначенню управлінської діяльності, яка передбачає відповідну ієрархію органів виконавчої влади, їх певну підпорядкованість, підконтрольність тощо. Однак з урахуванням тенденцій розвитку суспільних відносин у змісті державного управління відбуваються певні зміни. Одна з таких змін стосується можливого використання договірного регулювання адміністративних правовідносин у випадках, не врегульованих нормативно-правовими актами та законами.

Поняття «договір» у значенні форми регулювання управлінської діяльності вжито й у чинному адміністративному законодавстві України. У ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо сказано, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації». Ст. 14 цього Закону передбачає також передачу місцевим державним адміністраціям повноважень «інших органів», крім можливості делегування повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, – повноважень органів місцевого самоврядування [6]. Тобто зазначений закон передбачає надання відповідному керівнику права укладення договору в межах його компетенції в необхідних випадках.



Договірні відносини виконавчих органів між собою та з іншими суб'єктами адміністративного права суттєво відрізняються від договірних відносин приватноправового характеру (між громадянами). Учасники цивільно-правових угод є рівноправними, тоді як в управлінських відносинах завжди присутнє підпорядкування. Проте окремі ознаки угод іноді властиві «вертикальним» відносинам. Без надання їм у таких випадках письмової форми (укладання договору) досягти мети державного управління неможливо. Доцільно навести приклади органів державного управління – суб'єктів владних повноважень і місцевого самоврядування, які найчастіше на практиці застосовують адміністративні договори для виконання наданих повноважень.

1. Договори щодо компетенції та виконання державних і самоврядних функцій:

– договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 93, 107 Бюджетного кодексу України);

– договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 92, 106 Бюджетного кодексу України) [8; 2];

– договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») тощо [6];

– договори між центральним органом виконавчої влади, який розпоряджається державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою й організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про державний матеріальний резерв») [7].

2. Договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів та послуг для публічних потреб:

– договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (підпункт 8 п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– договори між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування з одного боку і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку та якості надання соціальних послуг з іншого (ч. 2 і 4 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги»);

– державні контракти, які укладаються відповідно до Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб»;

– договори про закупівлю, які укладаються відповідно до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 р. № 921 [1, с. 83-84].

3. Договори про залучення інвестицій для задоволення публічних потреб:

– договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо участі останніх у комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території (підпункт 7 п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [8].

Відповідальність сторін адміністративного договору. Одним із невирішених є також питання юридичної відповідальності сторін адміністративного договору за невиконання зобов'язань, передбачених договором. Це пов'язано з можливим застосуванням до учасників адміністративного договору заходів адміністративної відповідальності.



Слід зазначити, що суб'єктами правопорушень у межах адміністративного договору може бути значне коло не лише юридичних, а й фізичних осіб, що пов'язано з широкою сферою державно-управлінських відносин.

Ст. 38 Конституції України закріплює право громадян на участь у державному управлінні, яке вони можуть використовувати й у договірній формі з органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, наприклад, у разі надання ними послуг громадянам [3]. Слід враховувати й те, що невиконання юридичною особою своїх зобов'язань щодо адміністративного договору може бути результатом настання незалежних від неї наслідків. Тому під час визначення відповідальності юридичної особи за договором доцільно закріпити принцип її настання лише за умови невиконання юридичною особою необхідних або передбачених законодавством дій згідно з умовами договору.

Відомо, що зміст договору становлять зобов'язання сторін (договірні зобов'язання) та умови договору, якими сторони визначають порядок своїх дій, їх здійснення, контроль за виконанням тощо. Як правило, умови договору визначаються сторонами, крім випадків, коли такі умови передбачені законом чи іншим нормативно-правовим актом, чинним на момент його підписання.

Оскільки договори укладаються на певний строк, навіть значний, то може виникнути ситуація, коли закон, що був покладений в основу договору, припинив свою дію або був змінений, через що, відповідно, змінились і суттєві умови договору, а договір діє. Якщо новим законом встановлюються інші зобов'язання учасників договору, ніж ті, що існували на момент його укладення, то виникне питання: мають діяти нові умови, передбачені законом, чи ті, які передбачались законодавством на момент укладення договору та ним закріплені? Автономність договору дає можливість твердити про вирішення питання на користь положень договору до моменту його виконання або зміни за домовленістю сторін відповідно до приписів нового закону.

Усі суттєві умови, як і юридична сила договору, засновані на єдності суб'єктивних та об'єктивних факторів – волі і волевиявлення сторін договору, які означають відповідність внутрішнього наміру сторін і їх зовнішніх дій з реалізацією мети договору. Тому доцільно розглядати вину юридичних осіб у зв'язку з порушенням суттєвих умов договору, настання юридичних наслідків, що й буде підставою для притягнення їх до адміністративної відповідальності.

До найважливіших елементів відносин адміністративної відповідальності належать адміністративні стягнення. З урахуванням включення юридичних осіб до числа суб'єктів адміністративної відповідальності виникає необхідність у перегляді існуючої системи адміністративних стягнень, визначенні тих їх видів, які можуть застосовуватись до юридичних осіб, що не виконують зобов'язання щодо адміністративного договору.

Висновок. Незважаючи на те, що в нормах матеріального законодавства термін «адміністративний договір» поки що не вживається, у практичній діяльності органів державної влади він застосовується і має ознаки адміністративного договору, визначені в ст. 3 КАС України: обов'язковою стороною є суб'єкт владних повноважень, а його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією принаймні однією зі сторін управлінських функцій як суб'єкта владних повноважень. На даний час назріла необхідність на законодавчому рівні визначити адміністративний договір та суб'єктів, які можуть укладати договори відповідно до їх компетенції, та передбачити відповідальність за їх невиконання.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.



4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.
5. Нижник Н.Р. Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 2. – 288 с.
6. «Про місцеві державні адміністрації» : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>.
7. «Про державний матеріальний резерв» : Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/51/97>.
8. «Про місцеве самоврядування в Україні» : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр>.

ГАДЖИСВА Ш. Н.,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

КОДИФІКАЦІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ, ОСНОВНІ ЕТАПИ

У даній статті розглянуто поняття, особливості та основні етапи кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства, виділяються її правотворча правова природа, сутність, ознаки, співвідношення з суміжними правовими поняттями – інкорпорацією, консолідацією, урахуванням нормативно-правових актів, а також адміністративною законотворчою діяльністю.

Ключові слова: адміністративне законодавство, кодифікація, інкорпорація, консолідація, реформування, систематизація.

В данной статье рассмотрены понятие, особенности и основные этапы кодификации отечественного административного законодательства, выделяются ее правотворческая правовая природа, сущность, признаки, соотношение со смежными правовыми понятиями – инкорпорацией, консолидацией, учетом нормативно-правовых актов, а также административной законотворческой деятельностью.

Ключевые слова: административное законодательство, кодификация, инкорпорация, консолидация, реформирование, систематизация.

In this article discusses the concept, characteristics and milestones codification of domestic administrative law, law-making out of a legal nature, essence, attributes, relationships with related legal terms – incorporation, consolidation, taking into account the legal acts and administrative legislative activity that the specific codification of administrative law due feature of the object, that is, what goes codification activities. Analysis of various legal sources, you can define that, despite the existence of different approaches to understanding the object, the subject of codification, the base, the dominant argument is that, although the object and purpose of codification is close enough elements of the mechanism of codification, but not identical.

Key words: administrative law, codification, incorporation, consolidation, reform systematization.

