

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР: СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД І СКЛАД ЕЛЕМЕНТІВ ДОГОВОРУ

У статті проаналізовано поняття та ознаки адміністративного договору, види адміністративних договорів, правосуб'єктність сторін адміністративного договору, види договорів за участю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування. Особливо приділено увагу державі як учаснику цивільно-правових відносин з метою виокремити участь суб'єкта владних повноважень в адміністративно-договірних відносинах. На дано пропозиції щодо обов'язкових ознак договору за умовами яких він набуває статусу адміністративного.

Ключові слова: адміністративний договір, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, орган місцевого самоврядування, адміністративна правосуб'єктність.

**Бояринцева
Марина
Анатоліївна,**

*кандидат юридичних
наук, суддя
Окружного адміні-
стративного суду
м. Києва*

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) на законодавчому рівні запроваджено нове поняття «адміністративний договір». Так, стаття 3 КАС України надає таке визначення цьому новому інституту адміністративного права: 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 зі сторін угоди.

Зазначений інститут адміністративного права є актуальним у межах реформування всієї галузі адміністративного права, переорієнтування управлінської функції держави з управління-команди на управління-взаємодію та запровадження адміністративної юстиції, мета якої полягає в захисті прав, свобод та охоронюваних законом інтересів будь-якої особи, яка вступає в публічноправові відносини. Статтею 17 КАС України встановлено, що компетенція адміністративних судів поширюється зокрема на спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Проте нагальною залишається потреба з'ясування правової природи адміністративного договору та право-

суб'єктності його сторін. У цьому зв'язку важливо наголосити, що вирішальною ознакою суб'єктного складу адміністративного договору є наділення однієї зі сторін владною управлінською функцією, а тому такий вид договору виникає тільки в сфері адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що мають публічновладний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [11].

Для того щоб набути статусу суб'єкта адміністративно-правових відносин з приводу укладання, виконання та припинення адміністративного договору, суб'єкт адміністративного права має бути наділений адміністративною правосуб'єктністю.

Адміністративна правосуб'єктність у науці адміністративного права визначається як здатність особи мати та реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права суб'єктивні права й обов'язки. Зміст цього поняття складається з двох елементів: 1) здатність мати суб'єктивні права й обов'язки (адміністративна правоздатність) і 2) здатність реалізувати надані права й обов'язки (адміністративна дієздатність) [11].

Адміністративна правосуб'єктність органів державної влади, органів місцевого самоврядування виявляється в нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень

(прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій.

Таким чином, адміністративна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень при укладанні адміністративного договору є однією з основних ознак адміністративного договору.

Крім наведеного, до ознак адміністративного договору відносять юридичну нерівність сторін, що постає у виняткових повноваженнях управленої сторони договору; публічно-правовий характер договірних зобов'язань; імперативно визначені умови договору за способом конструювання; мету договору – задоволення публічних інтересів (домінування суспільних цілей) [12].

Деякі дослідники до ознак адміністративного договору відносять неможливість односторонньої відмови від виконання зобов'язань і неможливість односторонньої зміни умов договору [17].

Також у вітчизняній науці адміністративного права наголошується на доцільності дотримання загальних вимог договірного права при укладанні адміністративних договорів, зокрема таких як форма договору, наслідки недотримання встановленої форми, випадки недійсності, терміни тощо [11].

Виділяються такі види адміністративних договорів: установчі адміністративні договори; компетенційно розмежувальні адміністративні договори; адміністративні договори про делегування повноважень; програмно-політичні адміністративні договори про дружбу й співробітництво;

договори між державними та недержавними структурами; договори про громадянську згоду; міжнародні договори тощо [17].

Проте постає питання, чи існує адміністративний договір у практиці державних органів? Чи всі договори, в яких однією зі сторін є орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, належать до адміністративних?

Для розв'язання поставлених питань слід наголосити, що зміст адміністративного договору складають права та обов'язки сторін, які базуються на адміністративній правосуб'єктності осіб (фізичних осіб, юридичних осіб, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

Адміністративний договір – це новий недостатньо досліджений інститут публічного права, оскільки природа державного управління полягає в імперативності одностороннього волевиявлення з метою організаційного впливу на суспільство, а природа договорів полягає в рівності сторін і свободі вибору.

Як уже зазначалося вище, поняття адміністративного договору в законодавстві України встановлено лише Кодексом адміністративного судочинства України. Із запропонованого законодавцем визначення адміністративного договору можна виділити дві його основні ознаки – угоду сторін і владні управлінські функції однієї зі сторін.

Яка ж правова природа адміністративного договору? Ю. Тихомиров зазначає про вплив об'єктивних причин на формування договірного регу-

лювання всіх сфер життєдіяльності суб'єктів і розрізняє адміністративні договори як юридичний документ та як правовий акт, який породжує інші акти та більш конкретні правовідносини. Учений наголошує, що в останньому випадку адміністративні договори набувають ознак нормативного акта та стають джерелом адміністративного права [15].

Дослідники цього інституту адміністративного права є солідарними в одному: нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин не замінюється, а доповнюється рівнопартнерськими відносинами та наповнює ці відносини новим змістом – субординація та координація зміцнюються погодженням мети та дій, запровадженням методу реордінації.

Отже, з огляду на набуття нового змісту адміністративними правовідносинами, доцільно говорити, що адміністративні договори є однією із форм державного управління.

Договірні відносини у сфері державного управління сьогодні ще не набули відповідного юридичного оформлення. На цьому етапі можна спостерігати лише окремі елементи, які нагадують договірні відносини. Проте лише в деяких випадках вони за своїм характером наближуються до поняття договірних відносин як форми державного управління.

Розглянемо деякі види договорів за участю органів виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо.

Відповідно до статей 1, 40 Закону України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель» договір про закупівлю – це договір, який укладається між замов-

ником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі та передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари. Договір про закупівлю укладається в письмовій формі відповідно до положень Цивільного кодексу України та Господарського кодексу України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [7].

Тобто замовник закупівлі реалізує свою цивільну правосуб'єктність на придбання товарів, робіт і послуг для забезпечення власних потреб. Актом реалізації відповідного права буде укладання договору купівлі-продажу, договору надання послуг тощо, проте реалізувати надане право такий замовник може лише через відповідну процедуру, установлену законом. А як уже зазначалося вище, принциповою ознакою адміністративного договору є його зміст, який полягає у правах та обов'язках сторін, що впливають з владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень – учасника такого договору, а також мета такого договору – задоволення саме публічних інтересів, а не приватних інтересів будь-якої особи, зокрема суб'єкта владних повноважень.

Також не можна погодитися з думкою тих дослідників, які відрізняють такий вид адміністративного договору, як адміністративний договір про делегування повноважень [17; 18]. Так, Законом України від 21 травня 1997 р. № 280-97/ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що до компетенції обласної, районної ради належить право ухвалення рішень щодо делегування міс-

цевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [5]. Проте в статті 43 наведеного Закону мова йде про делегування таких повноважень шляхом ухвалення рішення на пленарному засіданні відповідної ради. Більше того, таке право належить до кола питань, що вирішуються виключно на пленарному засіданні ради. А тому не має підстав для виникнення договірних правовідносин у цій сфері. Підтвердженням такої позиції можна вважати і наявність в адміністративному судочинстві такої категорії справ, як спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень (ст. 17 КАС України). Крім того з положень зазначеної статті вбачається, що такий вид спору відокремлено від спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [1].

Таке авторське бачення делегування повноважень також зумовлене тією обставиною, що зі змісту ст. 3 КАС України та поняття адміністративного договору вбачається, що суб'єкт владних повноважень є тільки однією зі сторін такою угоди. Делегування повноважень завжди відбувається на підставі імперативної норми закону шляхом одностороннього волевиявлення суб'єкта таких повноважень.

Статтею 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають

у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом [5].

Зазначена норма права є підґрунтям виникнення договірних відносин. Саме такі відносини можуть бути схарактеризовані як правовідносини з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, оскільки виникнення таких правовідносин відбувається на підставі імперативної норми закону, а підставою укладання такого договору є визначена в законі владна управлінська функція суб'єкта владних повноважень. Прикладом може бути прийняття Київською міською радою рішення про затвердження Міської цільової програми підготовки та проведення в м. Києві фінальної частини футбольного Євро-2012. [19]. У межах цієї програми передбачалася будова молодіжного центру на Трухановому острові, а тому суб'єкт владних повноважень для реалізації цієї програми повинен був укласти відповідні договори, мета яких полягає в реалізації державної програми та забезпечення суспільних інтересів.

Також є неоднозначною позиція щодо договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. Деякі правники класифікують його як адміністративний договір, який укладається під час реалізації суб'єктом владних повноважень відповідної компетенції щодо розпорядження державним чи комунальним майном [14]. Інші зазначають про віднесення цього виду договору до гос-

подарських договорів, у яких суб'єкт владних повноважень реалізує право державної власності.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів» від 15 грудня 2006 р. № 483-V внесено зміни до Господарського процесуального кодексу України, відповідно до яких господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, зокрема щодо приватизації майна, та з інших підстав, крім спорів про приватизацію державного житлового фонду тощо [6]. Слід зауважити, що цей Закон було ухвалено після набрання чинності 1 вересня 2005 р. Кодексом адміністративного судочинства України [1].

Суть положення статті 58 Конституції України про незворотність дії законів та інших нормативно-правових актів у часі, як визначив Конституційний Суд України, полягає в тому, що дія законів та інших нормативно-правових актів поширюється на ті відносини, які виникли після набуття ними чинності (Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. № 1-зп), і не поширюється на правовідносини, які виникли і закінчилися до набуття такої чинності (Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 р. № 3-рп) [9; 10].

Тобто на сьогодні справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні договорів щодо приватизації майна, підлягають розгляду господарськими судами

за правилами, установленими Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПК України), а до підвідомчості адміністративних судів належать тільки справи, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні договорів щодо приватизації державного житлового фонду.

Наведений висновок також підтверджується системним аналізом інших нормативно-правових актів. Так, відповідно до ст. 167 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) держава діє в цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Держава може створювати юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права, а також брати участь у їх діяльності [2].

Створюючи юридичні особи, держава наділяє їх певним майном і здійснює відповідний контроль за їх діяльністю. Юридичним особам публічного права держава передає майно у відповідне обмежене речове право, фактично залишаючись власником цього майна.

Таким чином, з наведеної норми вбачається, що держава є суб'єктом публічного права. При цьому вона бере участь у цивільних правовідносинах або безпосередньо через відповідні державні органи, або опосередковано через створювані нею юридичні особи. Проте в будь-якому випадку цивільні права та обов'язки виникають для держави як єдиного суб'єкта цивільних правовідносин.

Зазначений висновок також базується на положенні ст. 170 ЦК України: держава набуває та здійснює цивільні права й обов'язки через органи

державної влади в межах їхньої компетенції, установлені законом.

Відповідно до статті 141 Господарського кодексу України (далі – ГК України) до державного майна у сфері господарювання належать цілісні майнові комплекси державних підприємств або їх структурних підрозділів, нерухоме майно, інше окреме індивідуально визначене майно державних підприємств, акції (частки, паї) держави в майні суб'єктів господарювання різних форм власності, а також майно, закріплене за державними установами й організаціями з метою здійснення необхідної господарської діяльності, та майно, передане в безоплатне користування самоврядним установам і організаціям або в оренду для використання його в господарській діяльності. Держава через уповноважені органи державної влади здійснює права власника також щодо об'єктів права власності Українського народу, зазначених у частині першій ст. 148 цього Кодексу. Управління об'єктами державної власності відповідно до закону здійснюють Кабінет Міністрів України і, за його уповноваженням, центральні та місцеві органи виконавчої влади. У випадках, передбачених законом, управління державним майном здійснюють також інші суб'єкти [3].

Таким чином, держава реалізує право державної власності в державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектору та здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання

або права оперативного управління. Правовий статус окремого суб'єкта господарювання в державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог ЦК та інших законів. Відносини органів управління з цими суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах.

Законом України «Про приватизацію державного майна» (ст. 7) визначено, що державну політику в сфері приватизації здійснюють Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва в районах і містах, органи приватизації в АРК, що становлять єдину систему державних органів приватизації в Україні [4].

Державні органи приватизації в межах своєї компетенції постають з боку держави засновником підприємств зі змішаною формою власності, здійснюють захист майнових прав державних підприємств, організацій, установ, а також акцій (часток, паїв), що належать державі, на території України та за її кордоном.

Так, згідно із Законом України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI «Про Фонд державного майна України» Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його

управління, а також у сфері державного регулювання оцінювання майна, майнових прав та професійної оцінювальної діяльності.

Одним з основних завдань Фонду державного майна є реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна тощо [8].

Таким чином, при укладенні приватизаційних угод держава постає як власник майна та реалізує свою цивільну правосуб'єктність.

Щодо віднесення до виду адміністративних договорів міжнародних договорів слід зазначити таке: як уже зазначалося вище, для виникнення підстав щодо укладання договору учасник таких правовідносин повинен бути наділений відповідною правосуб'єктністю; суб'єктом міжнародного права визначається особа, якій належать міжнародні права та обов'язки, що виникають на підставі загальних норм міжнародного права. Таку особу наділено здатністю вступати в міжнародні публічні правовідносини та об'єктивно підпадати під дію норм міжнародного права [16].

Так, наука міжнародного права розрізняє первісних і похідних суб'єктів міжнародного права. Поява первісних суб'єктів міжнародного права є об'єктивною реальністю, результатом історичного процесу. До первісних суб'єктів належить держава, народи та нації. Похідні суб'єкти утворюються первісними. Це можуть бути міжкультурні організації, державні об'єднання тощо, правоздатність яких установлюється міжнародними договорами [16].

Для врегулювання такого специфічного інституту публічного права, як міжнародні договори, 1986 року під егідою ООН було прийнято Віденську конвенцію про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями. Зазначена конвенція не набула чинності, проте її положення використовуються як звичайні норми. Так, відповідно до ст. 2 зазначеної Конвенції міжнародний договір – це врегульована міжнародним правом угода між державами та іншими суб'єктами міжнародного права, укладена в письмовій формі незалежно від того, чи наявна така угода в одному, двох або декількох пов'язаних між собою документах, а також незалежно від його певного найменування [16]. Тобто з наведеного поняття вбачаються певні ознаки такого договору, а саме те, що учасниками такого договору є лише суб'єкти міжнародного права, а тому ми не можемо говорити про належність цього виду договору в публічному праві до адміністративних договорів.

Дійсно, при ратифікації міжнародних договорів Верховною Радою України вони підлягають виконанню на території нашої держави, проте норми, які породжуються таким договором, стають частиною національного законодавства України, які регулюють певні види правовідносин. У такому разі мова вже йде не про міжнародний договір, а про положення національного законодавства.

На сьогодні здається лише можливим визначити специфічні ознаки такого виду договору, як адміністративний. Так, автор пропонує виділити

такі ознаки: 1) предмет договору – публічні правовідносини в процесі реалізації певним суб'єктом владних управлінських функцій; 2) суб'єкти договору – один із суб'єктів наділений владними повноваженнями; 3) обов'язкова наявність адміністративної правосуб'єктності сторін; 4) мета договору – задоволення публічних інтересів.

Надаючи загальну оцінку проблемі запровадження інституту адміністративних договорів, можна стверджувати, що такий інститут адміністративного права не є сформованим, а постає здебільшого як окремі юридичні факти, на підставі яких виникають певні адміністративно-правові відносини. Отже, підстав для того, щоб стверджувати про наявність адміністративних договорів у сучасній практиці державних органів при здійсненні ними владних управлінських функцій, не вбачається. Зазначений висновок також підтверджується відсутністю у провадженні адміністративних судів категорії справ з приводу спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Слід зазначити, що на цьому етапі розвитку публічних відносин є сенс говорити тільки про наявність певних ознак адміністративних договорів у відносинах між державними та недержавними організаціями з приводу адміністративно-правового регулювання у сфері транспорту та зв'язку, у сфері будівництва та житлово-комунального господарства, у сфері охорони навколишнього середовища, у сфері

соціальної політики, у сфері охорони здоров'я, у сфері освіти та науки, у сфері культури, молодіжної політики, фізичної культури та спорту. Тобто можемо говорити про наявність принципів договірних відносин державного управління в соціальній та гуманітарно-культурній діяльності держави, а отже визначити адміністративний договір як форму державного управління.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВРУ. – 2005. – № 35–6, № 37. – Ст. 446.
2. Цивільний кодекс України // ВВРУ. – 2003. – №№ 41, 42, 43, 44. – Ст. 356.
3. Господарський кодекс України // ВВРУ. – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
4. Про приватизацію державного майна: Закон України від 4 березня 1992 р. // ВВРУ. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів: Закон України від 15 грудня 2006 р. // ВВРУ. – 2007. – № 9. – Ст. 77.
7. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 січня 2014 р. // ВВРУ. – 2014. – № 24. – Ст. 883.
8. Про Фонд державного майна України: Закон України від 9 грудня 2011 р. // ВВРУ. – 2012. – № 28. – Ст. 311.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. № 1-зп // Вісник Конституційного Суду України. – 1997. – № 2.
10. Рішення Конституційного Суду України від 5 квітня 2001 року N 3-рп // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2.
11. Адміністративне право України: академ. курс : підруч.: [у 2-х тт.: Т. 1. Заг. частина] / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
12. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 607 с.
13. Демченко В. Розмежування судових юрисдикцій / Демченко В. // Юридичний вісник України. – № 45. – 10–16 листопада 2007 р. – С. 6.
14. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання / Куйбіда Р. // Юридичний вісник України. – № 25. – 23–29 червня 2007 р. – С. 6–7.
15. Курс адміністративного права і процесу / Ю. Тихомиров. – М.: 1998. – 798 с.
16. Международное право : учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. – М.: Междунар. отношения, 1994. – 608 с.
17. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : [у 2-х тт.: Т. 1] / за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К.: КНТ, 2007. – 786 с.
18. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 575 с.
19. Портал Інформаційного агентства ЛІГАБізнесІнформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // www.liga.net.

Бояринцева М. А. Административный договор: субъективный состав и состав элементов договора.

В статье проанализированы понятие и признаки административного договора, виды административных договоров, правосубъектность сторон админи-

стративного договора, види договорів при участі органів исполнительної влади, місцевого самоуправління. Особливо звернено увагу на державство як учасника громадянсько-правових відносин, з метою виділити участь суб'єкта властних повноважень в адміністративно-договірних відносинах. Дані пропозиції стосуються обов'язкових ознак договору, в відповідності з якими він набуває статус адміністративного.

Ключевые слова: адміністративний договір, адміністративне судопроизводство, суб'єкт властних повноважень, орган місцевого самоуправління, адміністративна правосуб'єктність.

Boyarintseva M. A. Administrative agreement: subjective content and content of the agreement elements.

We have analyzed in the article the concept and features of the administrative agreement, types of administrative agreements, legal standing of the parties of the administrative agreement, types of agreements with the participation of the executive power authorities, local administration. We have put special emphasize on the state as a member of the civil and legal relations aiming to define the participation of the subject of legal powers within administrative and contractual relations. We have given our suggestions concerning the obligatory features of the agreement, due to which it acquires the administrative status.

Key words: administrative agreement, administrative legal proceeding, subject of legal powers, local administration, administrative legal standing.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2015