

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ДОГОВІР ЯК АКТ ПРАВОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

*Досліджено проблемні питання визначення правової характеристики адміністративних договорів у діяльності органів публічної влади. Проаналізовано докринальні положення у сфері адміністративних договорів. Вивчено головні критерії класифікації адміністративних та нормативно-правових актів органів публічної влади. Визначено правову природу, ознаки, елементи та мету адміністративних договорів. Здійснено порівняльну юридичну характеристику адміністративного та цивільного договорів.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, владний вольовий припис, угода сторін, ознаки адміністративного договору, суб'єкти владних повноважень.

**Постановка проблеми.** Проблема сутнісної характеристики адміністративних договорів у діяльності органів публічної влади є дуже актуальною. Інтеграція відчизняного законодавства в європейське, децентралізація владита та делегування повноважень органам влади на місцях дають чіткий меседж розвивати нові форми співпраці органів державної влади з громадянами та недержавними субектами. Однією із таких форм співпраці і є адміністративний договір.

**Стан дослідження.** Теоретичні та практичні проблеми юридичної характеристики правових актів у науковій юридичній літературі традиційно займаються В. Авер'янов, Ю. Битяк, Д. Керімов, В. К. Колпаков, О. Остапенко, Ю. Тихомиров. Низка інших дослідників акти характеризують як вторинне законодавство, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів. Питання вивчення адміністративних договорів у суспільстві також доволі добре вивчене. Необхідно виокремити з-поміж інших плідну працю видатних учених різних галузей юридичних знань, а саме: К. Афанасьева, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Іванова та ін. Однак, не недооцінюючи ролі й значущості доробки цих науковців, зазначимо, що окремі аспекти цієї проблематики потребують детальнішого опрацювання й деяких уточнень.

**Метою** статті є науково-теоретичне обґрунтування критеріїв юридичної характеристики адміністративних договорів.

**Виклад основних положень.** Інститут адміністративного договору і в українській, і зарубіжній законотворчій та управлінській практиці формувалася доволі тривалий період.

Розуміння договору як універсального джерела існує ще з часів античності. Згоду (консенсус) римські юристи були прихильними вважати універсальним фактором, котрий створював права. Певні основи до усвідомлення про договір як про джерело права склалось на основі форм законотворчої діяльності, притаманних республіканському періоду давньоримської історії, і надалі використовувалось західноєвропейською юриспруденцією [1, с. 195].

На протипагу адміністративному акту (правовому акту управління), який уже до кінця XIX століття завдяки відомому німецькому вченому О. Маєру набув чіткий образ правової моделі і зайняв в адміністративно-правовій системі панівне становище, адміністративний договір тривалий час ігнорувався науковою громадськістю навіть як проблема. О. Маєр вважав договори між державою і громадянином в галузі публічного права неможливими, оскільки відносини держави і громадянина є субординаційними, а договір укладається між суб'єктами, які мають однаковий правовий статус і не підпорядковані один одному [2, с. 4].

Інтерес до проблем адміністративного договору виявляється здебільшого в періоди демократизації суспільного життя і ослаблення директивно-командних основ в економіці та політиці (лібералізація непу 1960-ті роки, період сучасних реформ).

У період існування СРСР в адміністративно-правовій науці зміцнилась думка, що договори джерелом адміністративного права бути не можуть, і як юридична форма у процесі державного управління, тобто виконавчої і розпорядницької діяльності держави, не застосовуються [1, с. 195]. Подібної долі зазнав не тільки договір, але й такі форми права, як судовий і адміністративний прецедент, правовий звичай.

У радянський період проблема адміністративного договору не стала предметом особливої уваги ані законодавців, ані вчених юристів, ані практикуючих науковців. І все ж інтерес до неї зрідка виявлявся у деяких публікаціях, що обговорювали можливості використання, хоча б обмежено, адміністративних договорів [1, с. 195].

В Україні адміністративний договір став набувати вагомості з підвищенням значущості державних управлінських відносин по горизонталі. Частіше застосування такої форми управління, як укладення органами виконавчої влади всіх ступенів і ланок, місцевими адміністраціями адміністративних договорів, нині обумовлено тим, що законом передбачено можливість органами державної влади, зокрема і виконавчими органами місцевого самоврядування, передачі (делегування) за взаємною згодою частини владних повноважень; а також широким розвитком підприємницької діяльності та формуванням

ринкових відносин, необхідністю регулятивного впливу на них з боку державних органів.

Сучасні науковці також досліджують інститут адміністративно-го договору. Наприклад, К. Афанасєв запропонував таке поняття: адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [3, с. 51].

Подібною думки стосовно визначення поняття адміністративного договору дотримується С. Скворцов. Він визначає адміністративний договір як засновану на правових нормах добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями в сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [4, с. 5].

В. Колпаков вважає, що адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших [5, с. 220].

О. Остапенко адміністративний договір визначає як акт про взаємну згоду у встановленні зв'язків і відповідає «регулюванню профілактики адміністративних правопорушень за допомогою диспозитивного методу» [6, с. 136]. Диспозитивність правового регулювання в адміністративних договорах проявляється через свободу договірних умов у межах чинного законодавства. В адміністративних договорах рівень диспозитивності, тобто свобода розсуду учасників під час їх укладання, є набагато нижчою ніж у приватному праві.

В українському законодавстві термін «адміністративного договору» вперше зазначив Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. За визначенням п. 16 ч. 1 ст. 4 цього кодексу, адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону [7].

Наведене законодавче поняття не охоплює всієї сукупності адміністративних договорів, містить загальні ознаки, а тлумачення є значно вужчим, ніж його загальне розуміння та визначення.

Сьогодні, крім Кодексу адміністративного судочинства України, жоден інший законодавчий акт в Україні не характеризує поняття «адміністративний договір», але це ще не дає підстави вважати, що такий вид договору в Україні використовується мало. Можливість укладення договорів за участю суб'єктів владних повноважень щодо здійснення їхньої компетенції передбачена в чинному законодавстві.

Значимо, що адміністративно-правовий договір має дві особливості: правову й управлінську (власне адміністративну). Адміністративний договір, з одного боку, є невід'ємною частиною управлінської діяльності, а з іншого – відображає риси і правові властивості механізму державного правового регулювання, тому характеристика юридичного значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави буде складною, що має комплексний характер [1, с. 197].

Під юридичною природою договору розуміється сукупність специфічних ознак, принципів, елементів. У правознавстві юридична природа адміністративного договору недостатньо вивчена. Та саме розглядаючи юридичну природу адміністративного договору, можна розкрити особливу роль договору в реалізації повноважень держави, визначити його вплив на діяльність та поведінку суб'єктів державного управління.

Укладення адміністративних договорів відбувається у різних сферах діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ. Вони застосовуються у всіх галузях права. Водночас стає зрозумілим, що значення договірного регулювання у конкретній галузі права визначається сутністю і змістом самої галузі. Договори, незалежно від галузевої приналежності, мають деякі загальні риси, які впливають із загальних ознак договірного регулювання і спеціальних ознак галузевого права. А сукупність особливих ознак, що акумулюються в понятті галузевого договору, розмежовує один вид договору від іншого. З розвитком соціально-економічних відносин розширюється сфера їх застосування, збагачується зміст, виникають нові форми.

Особливості адміністративного договору обумовлені специфікою регульованих суспільних відносин, саме відносин, що виникають у сфері державного управління.

Ознаки адміністративного договору, котрі впливають із п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, є достатніми для кваліфікації, але не є вичерпними та не дають уявлення про всі його аспекти [7].

Так, В. Перепелюк вважає, що договір належить до адміністративних договорів, якщо йому притаманні одночасно такі риси: 1) хоча

б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень; 2) права та обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта; 3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб; 4) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; 5) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюються нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права [8, с. 272].

Незважаючи на розбіжності у поглядах, вчені вказують на той факт, що хоча б однією стороною в адміністративному договорі є орган державного управління. Він становить угоду, що укладається в сфері дії державної влади, а підставою укладення такої угоди є адміністративний акт – владний вольовий припис. Крім того, адміністративний договір конкретизує норму акта правозастосовної діяльності органу державної виконавчої влади, та має організуючий характер.

Зміст адміністративного договору передбачає взаємні права та обов'язки учасників, що мають заданий, спрямований, заздалегідь визначений характер, який залежить від компетенційних повноважень тієї чи іншої сторони. Права та обов'язки органу виконавчої влади не повинні порушувати меж компетенції цього органу. Важливо також зазначити, що головний аспект у змісті адміністративного договору полягає у тому, що предметом регулювання він має певні адміністративно-правові відносини, може створювати спеціальні адміністративні права та обов'язки його учасників, а також змінювати чи припиняти.

Враховуючи рекомендації Вищого господарського суду України від 27 червня 2007 року № 04-5/120 не всі угоди, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх повноважень, належать до адміністративних договорів. Тобто зі змісту адміністративного договору вбачається наявність відносин влади і підпорядкування, що відрізняє його від цивільних угод. Під час укладення цивільної угоди між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності договірні відносини між сторонами ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться угоди, укладені за правилами Цивільного кодексу України, інших актів цивільного або господарського законодавства [9].

Також у визначенні сутнісної характеристики адміністративного договору треба відштовхуватись не від характеристики сторін, а від специфіки змісту договору та предмету договору. А отже, під час

з'ясування юридичної природи адміністративного договору будемо виходити не так з характеристики суб'єктів, котрі вступають в договірні відносини, як з предмета і мети договору.

Предмет адміністративного договору не тільки не зазначений на законодавчому рівні, але перебуває на стадії наукових розробок. Ю. Тихомиров вважає, що предметом адміністративного договору є питання владарювання, управління та саморегуляції [10, с. 26]. У доктринальних підходах існує також позиція, що загальним предметом договору є публічний інтерес.

Ж. Завальна предмет адміністративного договору визначає як дії. Як активна форма поведінки дії мають різні форми: від разового коротко часового акту до цілеспрямованої довготривалої діяльності. З огляду на багатоаспектність категорії дії при виокремленні тих із них, які можуть становити предмет адміністративного договору, необхідно вказати, що це дії, які мають певні ознаки: єдність дій, сфера, ціле покладання (мета), правомірність, компетенція сторін [11, с. 84]. Дії, котрі становлять предмет договору, не поодинокі, а побудована в певному порядку їх сукупність, тобто діяльність. Така діяльність має відносну самостійність, що окреслюється умовами договору.

Предметом адміністративного договору можуть бути тільки ті дії відповідних органів у межах їхньої компетенції, які зумовлюють юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері державного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, і зазвичай задоволення публічного чи державного інтересу [11, с. 86].

Адміністративні договори виникають там, де виникають адміністративно-правові відносини. На зміст цих договорів впливають норми адміністративного права, а отже, воля сторін спрямовується на реалізацію норм адміністративного права, а в підсумку на реалізацію волі держави.

Під елементами адміністративного договору розуміють його окремі складові, вивчення яких дає можливість осягнення сутності договору. Одним із таких елементів є мета. Саме мета укладення договору як одна із ознак дає змогу відрізнити адміністративний договір від інших договорів. Оскільки сферою функціонування адміністративного договору є система державного управління на будь якому рівні, то метою адміністративних договорів є реалізація функцій держави, в особі уповноваженого органу.

**Висновки.** Досі немає певної моделі нормативного акта, який би визначав питання укладання адміністративних договорів (суб'єктний склад, зміст, сферу застосування, механізм укладання, виконання,

припинення та оскарження адміністративних договорів, тощо). Водночас з урахуванням актуалізації ролі адміністративних договорів насамперед необхідно здійснити якісно правову регламентацію стадій договірному процесу, процедури підготовки, видання, набрання чинності, визнання недійсними адміністративних договорів, а також відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання. Необхідно встановити письмову форму укладання адміністративних договорів, визначити публічний режим реалізації певних завдань та вказати, що обов'язковою умовою укладання адміністративних договорів є задоволення державного або громадського інтересу.

Держава використовує при реалізації своєї діяльності адміністративно-правовий договір та разом контролює його використання. Важливим є те, що повноваження держави, котрими наділені її органи, становлять складну, велику та динамічну систему, вони скеровані в усі напрями державної діяльності. Тому така правова форма державного управління, як адміністративно-правовий договір, а особливо в демократичній державі, має врегульовувати управлінські відносини, але й мати під собою законодавчий ґрунт. Адже від того, наскільки законодавчо якісним буде укладено адміністративний договір та його практично використано, великою мірою залежить ефективність дії державних органів влади і в підсумку – рівень правової свідомості та правової культури суспільства.

Чинне законодавство містить загальні вказівки на можливість укладення адміністративно-правових договорів. Що знову ж таки зумовлює необхідність прийняття Закону України «Про адміністративні договори». У Законі доцільно прописати поняття, яке повніше даватиме розуміння договору, класифікацію, форму укладення, сторони, істотні умови, повноваження на використання договору, встановлено відповідальність за невиконання або порушення умов договору та інші важливі положення. Адже із розвитком публічних відносин зростає роль адміністративно-правового договору.

---

1. Скворцов С. С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 2. С. 194–198.

2. Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора. *Правоведение*. 1996. № 4. С. 3–12.

3. Афанасьев К. К. Административный договор как форма государственного управления (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Луганськ, 2002. 18 с.

4. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2004. 38 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

6. Остапенко О. Методи як засоби регулювання профілактики адміністративних правопорушень. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. Львів, 2002. № 1. С. 134–137.

7. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446. (в ред. 2018 р.)

8. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. К.: Конус-Ю. 2003. 272 с.

9. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: Рекомендації Вишого господарського суду від 27.06.2007 № 04-5/120. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 4. С. 33.

10. Тихомиров Ю. А. Публичное право: ученик. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 183–198.

11. Завальна Ж. В. Ознаки предмета адміністративного договору. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 83.

12. Смокович М. І. Адміністративний договір: примус чи волевиявлення. *Право і безпека*. Науковий журнал. 2012. № 1 (43). С. 108–113.

13. Пархоменко Н. М. Договір у системі права України: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. К., 1998. 18 с.

### **Tymchyshyn T. M. Administrative-legal agreement as an act of legal application. General characteristic**

*The article deals with the problematic issues of determining the legal characteristic of administrative agreements in the activities of public authorities. Doctrinal provisions in the field of administrative agreements are analyzed. The key criteria for the classification of administrative and normative-legal acts of the public authorities are investigated. The legal nature, features, elements, and the purpose of administrative agreements are defined. The comparative legal characteristic of administrative and civil agreements is carried out.*

*The code of administrative procedure provides the concept of administrative agreement; however, in the article the author specifies the concept of administrative agreement taking into account the doctrinal analysis of the features of its application. Special attention is paid to the peculiarities of the administrative agreement that are caused by specific social relations in the field of public administration. Administrative agreements arise where there are administrative-legal relations.*

*The norms of administrative law affect the contents of these agreements, and therefore, the will of the parties is aimed at the implementation of the norms of administrative law.*

*There are such features of the administrative agreement, which need to be distinguished, as: the subject of authority is one of the parties of the agreement;*



*rights and obligations of the parties arise from the power management functions of the subject; the agreement is concluded in order to meet public needs; the components of the subject-matter of the agreement are decision, action or inaction of the subject of authority, included in the contents of the appropriate management function; in accordance with the general rule, the procedure of conclusion and execution of agreements is regulated by the norms of public law.*

*Perspective ways of further legislative confirmation of features, elements and the purpose of administrative agreements, as well as their classification are determined. Perspective directions of applying administrative agreements in public administration are outlined.*

**Key words:** *administrative agreement, power willed provision, agreement of parties, features of administrative agreement, subjects of authority.*

*Стаття надійшла 27 березня 2018 р.*

УДК 342.518

**О. Л. Хитра**

## **РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У ВИРІШЕННІ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ**

*Сформульовано концептуальні положення визначення ролі та місця Державної служби України з надзвичайних ситуацій у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, а також виокремлено основні проблеми, що знижують ефективність діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у вирішенні кризових ситуацій у зазначеній сфері управління. Результати розгляду запропоновано використовувати і у сучасній правовій науці, і у практиці реформування сектора безпеки і оборони країни.*

**Ключові слова:** *національна безпека, кризова ситуація, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, надзвичайна ситуація, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.*

**Постановка проблеми.** Прийнята у 2015 році нова редакція Воєнної доктрини України, яка є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [1], визначила нову систему інституцій, які мають поєднуватися у Сектор безпеки і оборони (охоплену