

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Завальна Жанна Вікторівна

УДК 342.924

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР:
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ЗАСТОСУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2010

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор
Рябченко Олена Петрівна,
 Національний університет державної
 податкової служби України, професор
 кафедри управління, адміністративного
 права і процесу та адміністративної діяльності.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
 член-кореспондент НАПрН України
Андрійко Ольга Федорівна,
 Інститут держави і права
 ім. В. М. Корецького, в.о. завідувача
 відділом проблем державного управління
 та адміністративного права;
 доктор юридичних наук, професор
Калюжний Ростислав Андрійович,
 Національна академія внутрішніх справ,
 начальник кафедри управління ОВС
 та спеціальних операцій;
 доктор юридичних наук, доцент
Бандурка Олександр Олександрович,
 Дніпропетровський державний університет
 внутрішніх справ, помічник ректора.

Захист відбудеться 25 листопада 2010 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 25 жовтня 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р. С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Демократизація суспільства, яка відбувається в Україні з початку 90-х років ХХ ст. і пов'язана зі зміною суспільного ладу та переглядом пріоритетів у діяльності держави, обумовила необхідність переосмислення підходів до побудови всіх державних інституцій. Об'єктивним наслідком таких процесів стала відмова від соціалістичної моделі держави та права і запровадження механізмів регулювання суспільних відносин, що притаманні вільним, демократичним суспільствам.

На певному етапі розвитку держави необхідним стає переосмислення концептуальних засад правового регулювання адміністративних відносин з урахуванням вимог сьогодення та приведення їх у відповідність до нагальних потреб суспільства. Потребує змін також сфера державного управління, в якій дедалі частіше починають використовуватись правові засоби та форми регулювання, зазвичай не притаманні даним видам відносин. Зокрема це стосується договірної регулювання публічних відносин та запровадження інституту адміністративного договору.

Очевидним є той факт, що введення в Кодекс адміністративного судочинства України поняття адміністративного договору без урахування появи такого інституту іншими законодавчими та нормативними актами не є ефективним у регулюванні управлінських відносин. При такому стані законодавства використання адміністративних договорів породжує більше проблем, ніж вони можуть вирішити.

Наразі існує певний розрив між теоретичними розробками, розпочатими ще за радянських часів, та намаганнями на їх базі створити концептуальні засади договірної регулювання публічних відносин загалом та адміністративних відносин зокрема. При цьому слід зауважити, що такі намагання переважно не враховують якісних змін у публічних відносинах.

Договірне регулювання притаманне всім нормативним системам від моменту їх виникнення. Переживши безліч трансформацій, спричинених особливостями функціонування в умовах існування державної організації суспільства, договір дійшов до нашого часу. Але сучасні реалії української держави, прагнення долучитись до загальноєвропейських цінностей вимагають переосмислення місця та ролі договору в системі вітчизняного права, переходу від погляду на нього як на суто приватноправовий інститут до розуміння його як форми регулювання адміністративних, у тому числі управлінських, відносин у тих сферах, де об'єктивно необхідною є спільна воля суб'єктів управління на добровільне досягнення результату, що задовольняє суспільні інтереси.

Питання адміністративного договору в частині поняття, ознак, сутності, правової природи, предмета адміністративного договору торкалися такі радянські вчені, як: А. А. Абдурахманов,

Г. В. Атаманчук, А. І. Єлістратов, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, В. С. Мартем'янов, В. І. Новосолов, Б. В. Покровський, В. Г. Розенфельд, В. А. Юсупов, Ц. Я. Ямпольська. Вітчизняними науковцями, які розглядають тією чи іншою мірою питання адміністративного договору, є: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. В. Дьомін, В. А. Дерещ, В. К. Колпаков, О. В. Константиї, Є. Б. Кубко, Ю. В. Мельник, О. П. Рябченко, В. С. Стефанюк, Ф. Д. Фіночко, О. І. Харитонова та ін. Проблемам змісту та використання адміністративного договору в адміністративному праві приділяли певну увагу російські вчені О. П. Альохін, В. Д. Бакуменко, Д. М. Бахрах, С. К. Дряхлов, А. Л. Дудников, А. В. Жеребцов, А. О. Кармолицький, М. Н. Кирюхіна, А. П. Коренєв, В. А. Круглов, Т. Н. Михєєва, А. А. Савостін, І. Ю. Сіндєєва, Ю. Н. Старілов, Ю. А. Тихомиров, В. Г. Шипунов, Н. А. Шевчик, А. А. Уваров та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, проблематика договірної регулювання адміністративних відносин та зокрема адміністративного договору проаналізована фрагментарно. До сьогодні дослідження адміністративного договору як регулятора адміністративно-правових відносин не проводились. У зв'язку з наведеним теоретичні засади, сутність, особливості та суб'єктний склад адміністративного договору потребують подальшого з'ясування та уточнення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснено відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; п. 3.1. Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у визначенні на основі аналізу наукових розробок актів українського та зарубіжного законодавства концептуальних засад договірної регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин, розробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо формування нормативної моделі адміністративного договору.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

– охарактеризувати зміст правового, в тому числі договірної регулювання адміністративних відносин та здійснити їх порівняльну характеристику;

– встановити історичні та теоретичні умови для можливості застосування договірної регулювання адміністративних відносин в Україні;

– встановити предмет договірною регулювання адміністративних відносин та адміністративного договору;

– визначити ознаки та сформулювати поняття адміністративного договору;

– здійснити систематизацію адміністративних договорів та виділити їх види;

– сформулювати напрямки використання адміністративного договору в регулюванні адміністративних відносин;

– визначити зміст правосуб'єктності суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо можливості застосування адміністративного договору;

– виділити підстави та межі застосування адміністративного договору суб'єктами адміністративно-правових відносин;

– надати загальну характеристику окремим видам адміністративних договорів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері функціонування суб'єктів владних повноважень.

Предметом дослідження є теоретичні засади та практика застосування адміністративного договору.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Загальною основою є філософські методи, які є універсальними і дозволяють зрозуміти природу і характер договірною регулювання адміністративних відносин. Із загальнонаукових методів використовувались діалектичний та історичний підходи – для розкриття розвитку та сутності застосування договірних форм регулювання до адміністративних, у тому числі управлінських відносин (підрозділи 1.3, 1.4), для систематизації та класифікації фактологічного матеріалу та нормативно-правової бази щодо договірних форм регулювання адміністративних відносин (підрозділи 1.1, 1.3, 2.3, 4.1–4.3). Системний підхід, методи структурного та функціонального аналізу було використано для дослідження правового регулювання, договірною регулювання адміністративних відносин, його елементів та особливостей (підрозділи 1.1, 1.2). У роботі також використовуються такі спеціальнонаукові методи: формально-нормативний (підрозділ 3.2), порівняльно-правовий аналіз (2.1), доктринальне тлумачення правових норм та узагальнення юридичної практики. Це дозволило проаналізувати сукупність наданих теорією права визначень поняття договору, визначити особливості адміністративного договору через встановлення спеціальних ознак, здійснити порівняльний аналіз з іншими галузевими договорами. Вказані методи дозволили встановити особливості використання адміністративного договору в регулюванні адміністративних відносин у різних сферах (підрозділи 4.1–4.3). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено та запропоновано нові визначення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Визначення договірною регулювання адміністративних

відносин (підрозділ 1.1), договірних форм регулювання адміністративних відносин (підрозділ 1.2), адміністративного договору (підрозділ 2.3) здійснено на основі методів порівняння, абстрагування, аналізу та синтезу.

Застосування всіх методів обумовлено системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми, здійснювати системний аналіз доктринального та законодавчого матеріалу для отримання загальних засад договірного регулювання адміністративних відносин (підрозділ 2.4) та меж застосування адміністративного договору (підрозділ 3.3), а також встановлення кола суб'єктів – сторін адміністративного договору (підрозділи 3.1, 3.2).

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, законодавчі та підзаконні акти, норми яких регулюють відносини у сфері застосування договірних форм. Емпіричну базу дослідження становлять результати узагальнення судової практики в адміністративних справах, офіційні документи.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена об'єктивною необхідністю розроблення концепції теоретико-правової моделі договірного регулювання адміністративних відносин; визначення ознак, видів адміністративних договорів, а також правосуб'єктності їх сторін.

У межах проведеного автором дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну.

Уперше:

– доведено, що існування договірного регулювання адміністративних відносин було притаманно окремим історичним періодам історії українських земель.

– сформульовано визначення договірної форми регулювання адміністративних відносин, якою вважається спосіб зв'язку, заснований на ініціативі сторін, їх внутрішньому переконанні та представлений у вигляді узгодженої, обов'язкової програми поведінки щодо досягнення результату, визначеного сторонами.

– доведено, що адміністративний договір є однією із форм договірного регулювання адміністративних відносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень;

– виділено види адміністративних відносин, що можуть бути урегульовані адміністративним договором: а) з державного управління (координаційні відносини); б) які виникають у процесі реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; в) у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення та виконання покладених на них законом обов'язків; г) у сфері внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів державних органів, а також адміністрацій (органів

управління) державних підприємств; д) у сфері проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

– виділено за критеріями правосуб'єктності сторін та предмета договору два види публічних договорів: організаційно-господарські та адміністративні. Організаційно-господарські договори укладаються за участю суб'єктів владних повноважень, які здійснюють організаційно-господарські повноваження, предметом такого договору є здійснення дій (діяльності) з організації задоволення потреб та інтересів територій (регіонів), а метою – задоволення потреб та інтересів громади, населення. Адміністративними договорами є договори, які укладаються між суб'єктами з владними повноваженнями, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними;

– доведено можливість встановлення заходів реагування у вигляді адміністративної реституції та розірвання адміністративного договору при його невиконанні;

– визначено особливості адміністративного договору при врегулюванні окремих адміністративних відносин. Так, в управлінських координаційних відносинах регулювання може здійснюватися двома видами договорів, які мають адміністративну природу: договорами на взаємодію (сторонами є суб'єкти владних повноважень різних рівнів системи управління, не підпорядковані один одному) та договорами між суб'єктами владних повноважень одного рівня управлінської системи. Відповідно до норм закону, якими встановлено компетенцію, має бути визначений обсяг адміністративного розсуду (коридор волі), у межах якого суб'єктами адміністративно-договірної компетенції можуть спільно розроблятися правила поведінки, що є суттю договірних норм. Договірні форми регулювання бюджетних відносин можуть бути використані при наданні субвенцій.

Удосконалено:

– ознаки адміністративного договору, які можуть застосовуватися при виокремленні його серед інших договорів. До них віднесені адміністративна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень та предмет адміністративного договору.

– визначення сторін адміністративного договору, якими можуть бути суб'єкти адміністративно-договірної компетенції – суб'єкти владних повноважень, що мають відповідну адміністративну правосуб'єктність.

Дістали подальшого розвитку:

– положення про предмет адміністративного договору, який становлять дії відповідних органів у межах їх компетенції, що тягнуть за собою юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення певної мети, як правило, щодо задоволення публічного чи державного інтересу;

– положення про те, що застосування правових засобів договірного регулювання адміністративних відносин є специфічною діяльністю з виникненням своєрідного договірного способу регулювання відносин. Засобами договірного регулювання визначено договірні норми, закріплені в умовах договору, які становлять правила поведінки, розроблені сторонами в межах, встановлених законодавством, та мають обов'язковий характер для сторін;

– теоретико-правові засади використання адміністративного договору, якими названо: законність, верховенство права, правову визначеність, недопустимість зловживання правом. Водночас організаційними засадами використання адміністративного договору в ході регулювання адміністративно-управлінських відносин названо: наявність відповідного фінансування; розроблення управлінського та соціального обґрунтування можливості використання та прогнозування ефективності застосування; забезпечення відкритості порядку укладення адміністративного договору та його змісту; поліпшення роботи адміністративних судів;

– визначення змісту договірного регулювання адміністративних відносин, яке має підзаконний характер. Підзаконність такого регулювання є його особливістю;

– визначення змісту та обґрунтування законодавчого закріплення повноважень щодо використання адміністративного договору як частини компетенції суб'єктів із владними повноваженнями, яка за своїм змістом має правомочності щодо укладення, виконання, зміни та припинення договору.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані в подальших наукових дослідженнях проблем договірного регулювання адміністративних відносин. Обґрунтовані в дисертації рекомендації сприятимуть більш ефективному застосуванню на практиці норм чинного законодавства, що стосується договірного регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин.

Висновки і пропозиції автора можуть бути використані в правотворчості: при розробленні проекту Закону України «Про договірне регулювання адміністративних відносин» та інших законодавчих та підзаконних актів України, призначених регулювати адміністративні відносини, зокрема відносини із використанням адміністративних договорів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Національного інституту стратегічних досліджень від 28 вересня 2010 р. № 293/ 480).

Отримані результати можуть використовуватися в ході навчального процесу в юридичних й інших навчальних закладах під час вивчення дисципліни «Адміністративне право України», а також при написанні підручників, науково-практичних посібників і розробленні методичних рекомендацій.

Апробація результатів дослідження. Результати дисертаційного дослідження доповідались на всеукраїнських і міжнародних науково-теоретичних та науково-практичних конференціях і

семінарах, зокрема на: VII звітній науково-практичній конференції науково-педагогічних працівників, курсантів і студентів Кримського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ (Сімферополь, 19 травня 2005 р.); науково-практичній конференції, присвяченій пам'яті професора А. О. Пушкіна, «Актуальні проблеми цивільного права та процесу» (Харків, 21 травня 2005 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми формування професійної компетентності й культури співробітників правоохоронних органів» (Брянськ, 2006 р.); III міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (Луцьк, 2–3 червня 2006 р.); II міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми професійного становлення сучасного юриста» (Суми, 12–13 травня 2007 р.); IV міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (Луцьк, 1–2 червня 2007 р.); X всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (Суми, 22–23 листопада 2007 р.); науково-практичному семінарі «Проблеми застосування КАС України, ЦПК України та ГПК України» (Харків, 19 березня 2008 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна злочинність: стан, проблеми й перспективи боротьби» (Курськ, 11–12 грудня 2008 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 16–17 травня 2009 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 15–16 травня 2010 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи вдосконалення» (Суми, 4–5 червня 2010 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в публікаціях, а саме двох індивідуальних монографіях, 23-х наукових статтях, що побачили світ у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України, та 12-ти тезах виступів на науково-практичних конференціях і семінарах.

Структура дисертації обумовлена метою і завданням дослідження. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, у яких об'єднано 14 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (492 найменування на 48-ми сторінках), додатку (на п'яти сторінках). Загальний обсяг дисертації – 369 сторінок, з них основного тексту – 312 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; зв'язок із науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, його методологічну

основу; сформульовано наукову новизну одержаних результатів; вказано на їх практичне значення; окреслено апробацію та опублікування результатів дослідження.

Розділ 1 «Загальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин» складається з чотирьох підрозділів, у яких досліджено та уточнено характеристику адміністративних відносин, зокрема відносин управління як сфери застосування правового та договірного регулювання, проаналізовано проблеми із застосуванням засобів договірного регулювання до адміністративних відносин, з'ясовано місце та роль договірного регулювання в системі державного управління, досліджено причини та умови становлення договірного регулювання в суспільстві протягом цивілізаційного періоду.

У підрозділі 1.1 «Співвідношення правового та договірного регулювання адміністративних відносин» визначено, що зародження та розвиток договірного регулювання як окремого регулятора відносин відбувалося через поняття саморегуляції суспільства. Дана позиція вчених є проміжною до визнання договірного регулювання самостійним видом регулювання, оскільки науковці, наголошуючи на важливості та дієвості регулятивної ролі договору, все ж таки зазначають, що вона ґрунтується на силі закону і авторитеті держави, хоча й зауважують, що це є нормативною саморегуляцією. Договірні правила визнаються ними проявом особливої якості суспільства як системи та її здатності до самоврегулювання, вони посідають своє місце в системі нормативного регулювання. Така позиція ґрунтується на концепції договірного походження держави.

Порівнюючи правове та договірне регулювання, слід зазначити, що правове регулювання залежно від розуміння самого права може як охоплювати договірне регулювання, так і виключати його в частині, не врегульованій нормами. Якщо застосовувати до права позитивістський підхід, стає зрозумілим, що правила поведінки, сформовані сторонами в договорі, не можуть сприйматися як норми права, таким чином підпорядковуючи договірне регулювання нормативному і ставлячи його в механізмі правового регулювання на місце юридичного факту, який викликає, змінює чи припиняє відносини. Але такий підхід не враховує регулятивну силу договірних засобів впливу на відносини. Оскільки договірне регулювання є стійким у будь-якому суспільстві, і навіть можна ставити питання про його появу раніше за позитивне право, звідси випливає, що застосування договірного регулювання обумовлено природною необхідністю як суспільства в цілому, так і окремих осіб в утриманні балансу в суспільстві.

Доведено, що договірне регулювання є видом правового регулювання. Договірне регулювання допускається щодо публічних відносин у тих рамках, у яких це передбачено чинним законодавством. Воно може відбуватись на основі законодавчих норм, а також норм, розроблених самими сторонами (договірних норм). Останні не повинні суперечити нормам законодавства, а за їх відсутності – загальним принципам права. Завдяки застосуванню договірного регулювання

особи із об'єктів управління перетворюються на активних учасників відносин із підвищенням їх відповідальності перед собою і суспільством. Застосування договорів в управлінській сфері має стати, з одного боку, показником рівня демократизації діяльності органів державного управління, а з іншого – сам договір сприятиме встановленню паритетності та партнерства суб'єктів сфери управління.

У підрозділі 1.2 «Засоби правового та договірного регулювання адміністративних відносин» проаналізовано поняття правового засобу та засобу договірного регулювання відносин. Встановлено, що названі поняття в теорії права можуть ототожнюватися, що є неприпустимим, оскільки вони використовуються для різних цілей. Зважаючи на це було здійснено розмежування цих понять за вказівкою на особливого встановлювача норм права.

Засоби правового регулювання встановлюються законодавцем, оскільки саме він, врегульовуючи суспільні відносини та виконуючи функцію законодавчої влади, встановлює норми права. Інші учасники відносин формуватимуть правила поведінки за допомогою умов договору, оскільки інші засоби регулювання відносин, на відміну від законодавця, вони застосовувати не можуть. Укладення договору на умовах, які є правилами поведінки, розробленими сторонами, є суттю норми договору як правового засобу. Договірне регулювання в тому і полягає, щоб враховувати особливості у відносинах між сторонами, а не виражати узагальнене правило поведінки, як при нормативному регулюванні.

Дана позиція дозволяє стверджувати, що зміст договорів формується не стільки однойменними інститутами, скільки вольовими зусиллями сторін. Використовуючи норми договору, сторони формулюють умови саме таким чином, який забезпечує досягнення наміченого сторонами результату. Суб'єктивні права та обов'язки сторін у договорі набагато конкретніші, ніж вони передбачаються в багатьох нормах чи інститутах, оскільки опосередковуються волевиявленням сторін. При цьому правила поведінки, розроблені сторонами, можуть становити більшу частину змісту договору, оскільки визначаються відповідно до інтересів та реальних можливостей учасників.

Таким чином, поряд із таким правовим засобом регулювання відносин, як норма права, регулювання адміністративних відносин може здійснюватися за допомогою договірних норм, які закріплені в умовах договору, становлять правила поведінки, розроблені сторонами в межах, встановлених законодавством, мають обов'язковий характер для сторін.

Норми договору як засоби правового регулювання мають підзаконну природу, але поряд із цим мають більш конкретний вплив на поведінку сторін договору, оскільки були розроблені і встановлені самими учасниками. Такі договірні норми за своєю суттю і можуть становити більшу частину змісту договору.

У *підрозділі 1.3 «Публічне управління як сфера договірного регулювання»* обґрунтовано можливість застосування договірного регулювання відносин в управлінській сфері. Дані відносини, виникаючи між органами публічної влади, вимагають врегулювання, враховуючи пріоритети інтересів усього суспільства та окремих його інституцій. Відхід від суто імперативних методів регулювання управлінських відносин та запровадження диспозитивних дозволить розширити коло питань, яке вирішується більш ефективно із залученням суб'єктів, на яких направлено управлінський вплив. Завдяки застосуванню договірного регулювання особи із об'єктів управління перетворюються на активних учасників відносин із підвищенням їх відповідальності перед собою і суспільством.

У *підрозділі 1.4 «Умови становлення та розвитку договірного регулювання управлінських відносин на території України»* розглянуто залежність появи та застосування договірного регулювання публічних відносин від політичних, соціальних та інших факторів, а також розвиток філософських ідей у різних державах та вплив їх на формування підґрунтя для можливості застосування адміністративного договору.

У результаті дослідження виявлено, що використання договору в публічних відносинах на території України має глибоке історичне, філософське, політичне, культурне (релігійне) підґрунтя. Історично використання договорів для поділу владних повноважень та територій впливу застосовувалось на окремих етапах історії українських земель. Упродовж усього розвитку Української держави в регулюванні управлінських відносин виявлялися явища, подібні до адміністративного договору. Залежно від політичного режиму використання різних форм договірного регулювання могло застосовуватись чи взагалі виключатись із застосування до регулювання публічних відносин. Умови розвитку державності на території сучасної України, зокрема підготовленість до застосування договірного регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин, отримали розвиток разом із розвитком національної ідеї, поширеної в часи козацької держави, що має вплив і на сьогодишню адміністративну та управлінську систему в Україні.

Розділ 2 «Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин» складається з чотирьох розділів, де розглянуто ознаки та поняття адміністративного договору, а також виділено ті адміністративні відносини, які можуть бути врегульовані договором. Сформульовано теоретичні та організаційно-правові засади застосування адміністративного договору.

У *підрозділі 2.1 «Основні ознаки адміністративного договору»* на основі порівняльного аналізу ознак договору, які виведені науковцями для договору в теорії права, та ознак адміністративного договору виокремлено визначальні ознаки для адміністративного договору.

Встановлено, що 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 договірної 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.

Вчені виділяють також інші ознаки, але вони не дозволяють ідентифікувати договір як адміністративний і стосуються, здебільшого, всього інституту договору.

У підрозділі 2.2 «Предмет договірної регулювання адміністративно-правових відносин та предмет адміністративного договору» виокремлено ту частину відносин, яка за своєю природою може бути урегульована адміністративним договором. Із предмета правового регулювання адміністративних відносин можуть бути виділені адміністративні відносини, до яких можливе застосування договірної регулювання. Доведено, що договірне регулювання не може бути застосовано до відносин щодо застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб та відносини реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права за відсутністю вищезазначених ознак. 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.

У підрозділі 2.3 «Поняття адміністративного договору як форми договірної регулювання адміністративно-правових відносин» на основі аналізу існуючих визначень та з використанням наведених сутнісних та факультативних ознак виведено авторське поняття адміністративного договору, яке є універсальним для всіх видів договорів у галузі адміністративного права. Першою сутнісною ознакою адміністративного договору є участь з обох сторін суб'єктів владних повноважень, які здійснюють свою адміністративну правосуб'єктність. Другою ознакою є предмет у вигляді дій управлінського характеру. З урахуванням викладеного слід визнати, що адміністративними є договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними. Дане поняття є узагальнюючим для певної групи договорів, що використовуються для регулювання адміністративних відносин. Іншими словами, адміністративний договір своїм предметом має здійснення дій (діяльності) зі встановлення чи зміни певних режимів, здійснення управлінських заходів, а метою – досягнення позитивного управлінського ефекту.

У даному понятті відображена відмінність публічних договорів: організаційно-господарських та адміністративних. Вона полягає в тому, що в організаційно-господарських договорах з однієї сторони беруть участь суб'єкти владних повноважень, які здійснюють господарсько-організаційні повноваження у сфері управління, входячи у відносини з іншими суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень. В адміністративному ж договорі відносини виникають тільки між суб'єктами владних повноважень, хоча результати встановлення таких відносин мають значення для інших суб'єктів управлінських відносин. Так само відрізняється предмет адміністративного договору, який не може полягати в передачі майна, наданні послуг, виконанні робіт, тобто наданні матеріального результату, оскільки останні є предметами договорів у господарській сфері.

Підрозділ 2.4 «Теоретично-правові та організаційні засади використання адміністративного договору» присвячено визначенню теоретично-правових та організаційних засад застосування адміністративного договору в ході регулювання адміністративно-правових відносин.

Виходячи із загальноправових ідей свободи, справедливості та добросовісності визначено теоретично-правові засади застосування адміністративного договору в ході регулювання адміністративних відносин, серед яких: законність, верховенство права, правова визначеність, недопустимість зловживання правом. Застосування адміністративного договору в ході регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин можливо за наявності відповідного фінансування, розроблення управлінського та соціального обґрунтування можливості

використання та прогнозування ефективності його застосування. При цьому має бути забезпечено відкритість порядку укладення адміністративного договору, його змісту, а також можливість застосування чітко визначених способів та засобів захисту при зверненні до адміністративних судів. Наведені теоретико-правові та організаційні засади можуть бути використані при розробленні законодавства про адміністративний договір.

Розділ 3 «Сторони адміністративного договору та його зміст» складається з трьох підрозділів, де відображено аналіз компетенції суб'єктів владних повноважень, проведений із позицій можливості здійснення на їх основі використання адміністративного договору для регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин. Крім того, в даному розділі розглянуто характеристику умов адміністративного договору, які становлять його зміст.

У *підрозділі 3.1 «Суб'єкти договірної регулювання адміністративно-правових відносин»* досліджено компетенції суб'єктів владних повноважень, а саме міністерств, інших центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Для уникнення негативних явищ, таких як перебирання функцій та повноважень інших органів, вихід за рамки своїх повноважень, більш раціональним є встановлення прямого закріплення у нормах, які визначають компетенцію, відповідного повноваження та видів управлінських відносин, до яких суб'єкти можуть застосовувати адміністративний договір. Таке повноваження відрізняється за природою та змістом від інших повноважень, які зазвичай входять до компетенції.

У результаті аналізу повноважень та компетенції суб'єктів адміністративних, зокрема управлінських відносин було запропоновано суб'єктів із владними повноваженнями, які в рамках певної сфери на основі встановлених повноважень можуть використовувати адміністративний договір, вважати суб'єктами адміністративно-договірної компетенції. Такі суб'єкти можуть здійснювати свою правомочність на використання адміністративного договору, виходячи із прямої вказівки законодавчого акта або опосередковано, реалізуючи дискреційні повноваження.

У *підрозділі 3.2 «Повноваження суб'єктів на регулювання адміністративно-правових відносин договором як елемент компетенції»* визначено, що повноваження у сфері використання засобів договірної регулювання адміністративних відносин має закріплюватись у законодавчому порядку. Зміст даного повноваження складається із правомочностей на укладення, виконання, зміну та припинення договору. Забезпечення виконання адміністративного договору можна здійснювати правовими та організаційними засобами. До правових засобів належить видання спільних, забезпечувальних актів, а до організаційних – проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних), здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору. При невиконанні адміністративного договору розглядається можливість існування реакцій та закріплення їх у законодавчому порядку у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін в початкове

становище); розірвання договору (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій).

У *підрозділі 3.3 «Межі встановлення та реалізації змісту адміністративного договору»* при розгляді даного питання було встановлено, що правовими обмеженнями використання адміністративного договору для регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин є зафіксовані в нормах законодавства заборони, обов'язки, покарання тощо. Межі встановлення та реалізації умов адміністративного договору обумовлені об'єктивними та суб'єктивними факторами і фіксуються шляхом встановлення в законодавстві норм про: предмет адміністративного договору – вказівка на сферу управлінської діяльності, зміст, мету, функції, завдання, компетенцію суб'єктів договірного регулювання (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державно-приватне партнерство»); часові рамки договірного регулювання – початок і кінець дії адміністративного договору, набрання чинності та припинення законодавчих актів, які є підставою для укладення та виконання адміністративного договору (Закон України «Про бюджет», Бюджетний кодекс України); необхідність та ефективність регулювання відносин договірними формами – програми стимулювання розвитку регіонів, проведення демократичних реформ, у тому числі адміністративної (Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»); захист укладення та виконання умов адміністративного договору – встановлення підсудності справ адміністративним судам (КАС України).

Розділ 4 «Особливості адміністративного договору при регулюванні окремих видів адміністративно-правових відносин» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено питання особливостей адміністративних договорів та їх застосування до регулювання відносин різних сфер управління.

У *підрозділі 4.1 «Договори щодо регулювання координаційних відносин»* доведено, що регулювання в координаційних управлінських відносинах може здійснюватись двома видами договорів, які мають адміністративну природу. Перший вид – договір на взаємодію, в якому сторонами є владні суб'єкти різних рівнів системи управління, не підпорядковані один одному. За цим договором може упорядковуватись діяльність із повним циклом спільних заходів, а також об'єднання зусиль на початковій та кінцевій стадії. Взаємодія можлива і поширена сьогодні між правоохоронними органами. Можна виділити підстави двох рівнів виникнення регулювання відносин співпраці та взаємодії: законодавчого та підзаконного. Законодавчий рівень встановлює, як правило, саму можливість врегулювання в законодавчому порядку, а також може мати договори на міждержавному рівні, які включаються в законодавство України і мають пріоритет. Підзаконний рівень представлений міжнародними міжвідомчими і внутрішньодержавними договорами, а також іншими актами органів публічної влади. Залежно від сфер управлінської

діяльності відзначаються певні особливості учасників відносин, а відповідно й особливості договорів, спрямованих на регулювання таких координаційних відносин.

Другим видом договору, що регулює координаційні відносини, є договір між владними суб'єктами одного рівня управлінської системи, не підпорядкованими один одному. На сьогодні такі договори більшою мірою укладаються між органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування. Такими договорами визначаються переважно основні напрямки співпраці відповідно до завдань та функцій органів – сторін договору.

Наразі констатується найнижчий рівень (порівняно з іншими правовими формами регулювання адміністративних відносин) застосування органами державного управління в Україні адміністративних договорів. Як вбачається, це обумовлено двома факторами. Першим фактором є сила звичаю, бюрократизм. Другим фактором є відсутність у законодавчих актах прямої норми, якою передбачено повноваження щодо застосування договорів як форми управління.

У *підрозділі 4.2 «Регулювання відносин договором про делегування повноважень»* доведено, що договори про делегування повноважень можуть відрізнятися залежно від видів органів публічної влади, у тому числі договори органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення. Серед найбільш складних питань взаємовідносин між органами публічної влади було виділено розмежування організаційно-господарських та адміністративних договорів у сфері їх управлінської діяльності. Договори на передання коштів та здійснення спільних заходів у певній господарській сфері з участю публічних органів влади є організаційно-господарськими. Їх необхідно відрізнити від адміністративних договорів про делегування повноважень публічних органів влади, у тому числі договорів державних виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення.

У *підрозділі 4.3 «Договори щодо регулювання відносин у бюджетній сфері»* доведено доцільність використання адміністративних договорів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами щодо виконання покладених на них законом обов'язків у бюджетній сфері. Передусім йдеться про виконання положень Бюджетного кодексу України в частині регулювання бюджетних відносин при укладенні договору на передання міжбюджетних трансферів таких видів: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; додаткові дотації та інші субвенції. Своїм предметом дані договори

мають управлінські дії, направлені на здійснення фінансування, відповідно метою даних договорів є ефективне використання коштів, направлених у місцеві бюджети для задоволення інтересів населення місцевих громад та відповідних підпорядкованих територій. Підставами виникнення договірного регулювання в бюджетній сфері є рішення відповідних рад.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у формулюванні теорії договірного регулювання адміністративно-правових відносин. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Договірне регулювання відносин є соціально-правовим явищем, яке можна виділити в самостійний вид правового регулювання. Воно допускається щодо публічних відносин у рамках, передбачених чинним законодавством, і полягає у врахуванні особливостей у відносинах між сторонами, а не вираженні загального правила поведінки, як при нормативному регулюванні. Особливістю договірного регулювання адміністративних відносин порівняно з іншими галузевими відносинами є його підзаконність.

Основною відмінністю договірного регулювання від правового є втілення в договірному регулюванні волі учасників відносин, а не законодавця. Ознаками договірного регулювання названо: а) реалізацію волі всіх учасників відносин; б) упорядкування в межах предмета договору поведінки його сторін; в) обов'язковість виконання правил для обох сторін, оскільки вони встановлені їх вільним волевиявленням. Обов'язковість у даному випадку обумовлена внутрішнім переконанням сторін, а не зовнішнім державним впливом, який теж не виключається. Під внутрішнім переконанням сторін маються на увазі об'єктивно наявні інтереси сторін, сформовані у програмну модель поведінки, яка стає обов'язковою внаслідок індивідуального та колективного усвідомлення необхідності дотримання обраної поведінки та подальшого волевиявлення. У результаті аналізу договірного регулювання відносин було виведено визначення договірної форми. Так, під договірною формою регулювання адміністративних відносин слід вважати спосіб зв'язку, заснований на ініціативі сторін, їх внутрішньому переконанні та представлений у вигляді узгодженої, обов'язкової програми поведінки щодо досягнення результату, визначеного сторонами.

Поряд із таким правовим засобом регулювання відносин, як норма права, до регулювання відносин також застосовується такий правовий засіб, як договірні норми, що закріплені в умовах договору, становлять правила поведінки, розроблені сторонами в межах, встановлених

законодавством, мають обов'язковий характер для сторін. Договірні норми можуть застосовуватися в певних межах. Під межами встановлення та реалізації норм договору (умов), що становлять зміст адміністративного договору, розуміються зумовлені певними факторами рамки впливу на відносини (у нашому випадку – адміністративні), визначені нормами, встановленими як законодавцем, так і сторонами договірною регулювання.

Норми договору як засоби правового впливу мають підзаконну природу. Незважаючи на це вони мають більший вплив на поведінку сторін договору, оскільки розробляються і встановлюються самими учасниками відносин. Договірні норми можуть становити більшу частину змісту договору і направлені на досягнення результату, обумовленого сторонами в договорі.

Аналіз історичної, релігійної, філософської спадщини, розвитку договірною регулювання адміністративних відносин свідчить про тривале використання договірних форм протягом усього розвитку українських земель. Застосування явищ із ознаками адміністративного договору має циклічний характер з етапами появи, активного застосування, згасання активності і припинення існування в деяких сферах, зокрема в управлінській.

З предмета правового регулювання адміністративних відносин було виділено адміністративні відносини, до яких може бути застосовано договірне регулювання. Зокрема це відносини, які входять до таких груп: а) державного управління (координаційні відносини); б) які виникають у процесі реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; в) діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення та виконання покладених на них законом обов'язків; г) надання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування громадянам і юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; д) внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств; е) проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування. Не може бути застосовано договірне регулювання до відносин, в яких повністю відсутня налаштованість на добровільне досягнення визначеного сторонами результату, яка дає можливість встановлення та підтримання зв'язків за схваленою ініціативою сторін.

Предметом адміністративного договору визначено дії відповідних органів у межах їх компетенції, які 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.

Ознаками, які покладені в основу визначення адміністративного договору, є адміністративна правосуб'єктність та предмет. З огляду на це адміністративними є договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень, предметом яких є вчинення дій, що впливають з

адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними. Даним поняттям охоплюється ціла група договорів, які можуть використовуватися для врегулювання доволі широкого комплексу адміністративних відносин, що виникають у різних сферах.

За видом правосуб'єктності та предмета договору можна виділити два види публічних договорів: організаційно-господарські та адміністративні (управлінські). Організаційно-господарські договори укладаються за участю суб'єктів владних повноважень, які здійснюють організаційно-господарські повноваження, предметом таких договорів є здійснення дій (діяльності) з організації задоволення потреб та інтересів територій (регіонів), а метою – задоволення потреб та інтересів громади, населення. Адміністративними договорами є договори, які укладаються між суб'єктами з владними повноваженнями, та предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними.

На основі названих ознак до адміністративних (управлінських) договорів можна віднести договори:

- 1) між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 2) між органами місцевого самоврядування про перерозподіл власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України);
- 3) між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- 4) 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»);
- 5) за участю органу державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»;
- 6) про співпрацю, взаємодію правоохоронних органів у проведенні оперативних та інших спільних заходів відповідно до Закону України «Про міліцію».

Під межами використання адміністративного договору розуміються обумовлені певними факторами рамки впливу на відносини (у нашому випадку – адміністративні), визначені нормами, встановленими як законодавцем, так і сторонами договірної регулювання.

Виходячи із загально-правових ідей свободи, справедливості та добросовісності визначено теоретично-правові засади використання адміністративного договору в ході регулювання адміністративних відносин. Теоретично-правовими засадами використання адміністративного договору є: законність, верховенство права, правова визначеність, недопустимість зловживання правом.

Під час аналізу суб'єктного складу адміністративного договору було виявлено, що суб'єкт може бути стороною адміністративного договору в разі присутності в статусі двох ознак – наявності владних повноважень та встановленої законом здатності використовувати для регулювання відносин адміністративний договір. Таких суб'єктів пропонується вважати суб'єктами адміністративно-договірної компетенції. Повноваження щодо застосування адміністративного договору при регулюванні адміністративних відносин у суб'єктів владних повноважень має закріплюватися в законодавчому порядку. До змісту даного повноваження входять правомочності на укладення, виконання, зміну та припинення договору. Відповідно до норм закону, в яких зазначаються повноваження, компетенція, має бути визначено обсяг адміністративного розсуду (коридор волі), у межах якого сторонами можуть розроблятися правила поведінки, що є суттю договірних норм.

Повноваження на використання адміністративного договору має своєю складовою правомочність щодо договірного регулювання адміністративних відносин, що за своєю суттю є можливістю врегулювання адміністративних відносин договірними формами з використанням адміністративного договору, можливістю вимагати використання даного адміністративного договору в регулюванні адміністративних відносин, а також можливістю застосування захисту.

Обґрунтовано необхідність визначення в законодавчому порядку забезпечувальних заходів, спрямованих на виконання адміністративного договору. Встановлено, що відповідальність за невиконання адміністративного договору застосовуватись не може з огляду на передбачувану неефективність результатів такого застосування. Замість відповідальності за невиконання адміністративного договору запропоновано встановлення заходів реагування у вигляді адміністративної реституції та розірвання договору.

Залежно від сфери застосування виділено окремі види адміністративних договорів, серед яких: щодо регулювання відносин координації; про зміну обсягів повноважень; щодо регулювання відносин у бюджетній сфері.

Договори щодо регулювання відносин координації мають своїм предметом комплекс спільних управлінсько-організаційних дій, спрямованих на досягнення єдиного результату. У договорах щодо координаційних відносин не може бути розподілу чи перерозподілу владних функцій, повноважень чи створення нових органів, організацій, які б заміняли собою органи місцевого самоврядування.

Предметом договорів про делегування повноважень є дії щодо надання, передавання, перерозподілу повноважень та розмежування предметів відання. Причому в договорі мають чітко встановлюватись функціональні обов'язки органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом встановлення чіткого переліку повноважень, що можуть передаватись за договором, з метою уникнення дублювання повноважень, на виконання якого рішення передаються повноваження та обсяги фінансування переданого повноваження, а також критерії виконання делегованих повноважень з метою оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів.

Доведено, що договори щодо надання міжбюджетних трансфертів є адміністративними договорами. Вони мають своїм предметом управлінські дії щодо фінансування потреб населення підпорядкованої території чи територіальної громади, а сторони – суб'єкти владних повноважень з обох сторін здійснюють свою адміністративну правосуб'єктність у бюджетній сфері.

Запропоновано внесення положення в проект Закону України «Про місто-герой Севастополь» у частині компетенції Севастопольської міської державної адміністрації по координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та сприяння у виконанні покладених на такі органи завдань.

Запропоновано структуру проекту Закону України «Про адміністративний договір», який має встановлювати загальні положення щодо договірного регулювання адміністративних, у тому числі управлінських відносин, положення щодо дотримання (виконання) положень форм договірного регулювання адміністративних відносин, загальні положення щодо поняття, предмета, видів, істотних умов адміністративного договору, положення щодо наслідків недотримання норм, встановлених в умовах адміністративного договору, а також прикінцеві та перехідні положення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Індивідуальні монографії:

1. Завальна Ж. В. Договірні форми регулювання відносин у публічній сфері: теоретико-правовий аспект : моногр. / Ж. В. Завальна. – Суми : Мрія, 2009. – 132 с.
2. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : моногр. / Ж. В. Завальна. – Суми : Мрія, 2010. – 360 с.

Статті у фахових виданнях з юридичних наук:

1. Завальна Ж. В. Загальні положення договору еквайрінгу / Ж. В. Завальна // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 75–79.

2. Завальна Ж. В. Вимоги чинності адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 55–58.
3. Завальна Ж. В. Ознаки предмету адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Часопис Київського університету. – 2007. – № 1. – С. 83–87.
4. Завальна Ж. В. Договір як регулятор суспільних відносин в контексті публічно-правових аспектів історичного розвитку України / Ж. В. Завальна // Юридична Україна. – 2007. – № 4. – С. 27–32.
5. Завальна Ж. В. Договірна форма при врегулюванні конфліктів / Ж. В. Завальна // Держава і право. – 2007. – № 36. – С. 61–66.
6. Завальна Ж. В. Договірна форма узгодження (співвіднесення) інтересів / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 35–38.
7. Завальна Ж. В. Розвиток теоретичних положень адміністративного договору в доктрині адміністративного права України / Ж. В. Завальна // Правова держава. – 2007. – № 18. – С. 282–291.
8. Завальна Ж. В. Адміністративний договір в Україні: проблеми застосування / Ж. В. Завальна // Збірник наукових праць. – 2007. – Вип. 35. – С. 135–138.
9. Завальна Ж. В. Договірні форми в діяльності держави / Ж. В. Завальна // Часопис київського університету права. – 2007. – № 3. – С. 96–99.
10. Завальна Ж. В. Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика / Ж. В. Завальна // Право України. – 2007. – № 3. – С. 135–138.
11. Завальна Ж. В. Свобода договору: окремі теоретичні аспекти / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 12. – С. 144–147.
12. Завальна Ж. В. Коаліційна угода в системі договірних форм / Ж. В. Завальна // Юридична Україна. – 2008. – № 1. – С. 10–15.
13. Завальна Ж. В. Історико-правовий огляд виникнення і становлення договірних форм в публічній сфері / Ж. В. Завальна // Правова держава. – 2007. – Вип. 19. – С. 213–219.
14. Завальна Ж. В. Щодо питання класифікації договірних форм відносин / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 3. – С. 19–22.
15. Завальна Ж. В. Поняття договірних форм відносин / Ж. В. Завальна // Юридична Україна – 2008. – № 5. – С. 4–9.
16. Завальна Ж. В. Щодо питання договірного регулювання управлінських відносин / Ж. В. Завальна // Часопис Київського університету. – 2009. – № 3. – С. 43–47.
17. Завальна Ж. В. Щодо питання про можливість договірного регулювання адміністративних відносин / Ж. В. Завальна // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 270–274.
18. Завальна Ж. В. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання / Ж. В. Завальна // Юридична Україна. – 2009. – № 9. – С. 45–48.

19. Завальна Ж. В. Право на договір як основа для договірного регулювання адміністративних відносин / Ж. В. Завальна // Наше право. – 2010. – № 1. – С. 54–57.

20. Завальна Ж. В. Щодо питання про невиконання адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Часопис київського університету. – 2010. – № 1. – С. 18–23.

21. Завальна Ж. В. Щодо питання про врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах / Ж. В. Завальна // Право України. – 2010. – № 7. – С. 176–181.

22. Завальна Ж. В. Повноваження на використання адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 238–242.

23. Завальна Ж. В. Договірні форми регулювання координаційних відносин / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 6. – С. 142–144.

Публікації в інших виданнях:

1. Завальна Ж. В. Методи дослідження договірних форм відносин в публічно-правовому аспекті / Ж. В. Завальна // Правовий вісник банківської академії. – 2009. – № 1(2). – С. 32–36.

2. Завальна Ж. В. Окремі теоретичні проблеми адміністративного договору : наукова доповідь / Ж. В. Завальна. – Суми : ПоліГраф, 2006. – 16 с.

Основні результати, положення і висновки доповідались та обговорювались на конференціях та семінарах:

1. Завальна Ж. В. Порівняльний аналіз порядку укладення приватного та публічного договорів / Ж. В. Завальна // Матеріали VII звітної науково-практичної конференції науково-педагогічних працівників, курсантів і студентів інституту (19 травня 2005 р.). – Сімферополь : Ельїньо, 2005. – С. 45–47.

2. Завальна Ж. В. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів / Ж. В. Завальна // Збірник наукових статей за матеріалами III міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання реформування правової системи України» (2–3 червня 2006 р.) : у 2-х т. Т. 1. – Луцьк : РВВ «Вежа», 2006. – С. 117–120.

3. Завальна Ж. В. До питання щодо поняття адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції вузів МВС Білорусі, Росії та України. – Брянськ : БФ МосУ МВС Росії, 2006. – С. 125–128.

4. Завальна Ж. В. Фізичні особи: застосування договірних форм / Ж. В. Завальна // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей за матеріалами IV міжнар. конф. (Луцьк, 1–2 червня 2007 р.). Т. I. – Луцьк : РВВ «Вежа», 2007. – С. 39–42.

5. Завальна Ж. В. Договірні форми в банківській сфері / Ж. В. Завальна // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доп. X всеукр. наук.-практ. конф. (22–23 листопада 2007 р.) : у 2-х т. – Т. 2. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 81–82.
6. Завальна Ж. В. Окремі питання теорії адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми застосування КАС України, ЦПК України та ГПК України» (19 березня 2008 р.). – Х. : ХНУВС, 2008. – С. 15–17.
7. Завальна Ж. В. Становлення адміністративного договору в законодавстві України та його вплив на управлінські відносини / Ж. В. Завальна // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції СФ ХНУВС (14–15 травня 2008 р.). – Суми : Мрія, 2008. – С. 78–80.
8. Завальна Ж. В. Відповідальність за невиконання адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Науково-практична конференція «Форми взаємодії правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю» (11–12 грудня 2008 р.). – Курськ : КФ ОрЮОИ МВС Росії, 2008. – С. 26–28.
9. Завальна Ж. В. Правове та договірне регулювання: ознаки та співвідношення / Ж. В. Завальна // Міжнародна науково-практична конференція «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (16–17 травня 2009 р.). – Суми : Фабрика друку, 2009. – С. 160–162.
10. Завальна Ж. В. Про забезпечення виконання адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Міжнародна науково-практична конференція «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (15–16 травня 2010 р.). – Суми : ФОП Ляпощенко Л. Г., 2010. – С. 572–574.
11. Завальна Ж. В. Договори щодо регулювання відносин у бюджетній сфері / Ж. В. Завальна // Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення» (4–5 червня 2010 р.). – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – С. 174–176.

АНОТАЦІЇ

Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010.

У дисертації здійснено комплексне дослідження адміністративного договору як форми договірної регуляції адміністративно-правових відносин в Україні. Зокрема розглянуто теоретико-правові та організаційні засади застосування адміністративного договору. Уточнено

його ознаки, суб'єктний склад, зміст та межі застосування до адміністративних, у тому числі управлінських відносин.

Особливу увагу приділено виокремленню адміністративних відносин, які можуть урегулюватися договірними формами, водночас встановлено критерії такого виокремлення та надано загальну характеристику таких відносин. Детально досліджено правосуб'єктність та компетенцію сторін адміністративного договору із розкриттям суті та змісту повноваження на договір. За предметом та, відповідно, метою і змістом договорів виділено два види договорів, що регулюють адміністративні відносини: адміністративні господарського характеру та адміністративні управлінського характеру. У роботі на основі аналізу діючого законодавства та авторської концепції бачення адміністративного договору показано особливості застосування адміністративного договору в окремих сферах адміністративної, в тому числі управлінської діяльності. Запропоновано проект Закону України «Про адміністративний договір».

Ключові слова: адміністративні відносини, адміністративний договір, договірне регулювання, форми договірного регулювання адміністративних відносин, сторона адміністративного договору, повноваження, компетенція.

Завальная Ж. В. Административный договор: теоретические основы и применение. – *Рукопись.*

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2010.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административного договора как договорной формы регулирования административно-правовых отношений в Украине.

В работе проанализировано с исторической точки зрения возникновение и развитие социально-правовых явлений, имеющих признаки форм договорного регулирования административных отношений на территории современной Украины. В результате констатирован факт наличия таких явлений в некоторых периодах истории украинских земель.

В диссертации рассмотрены теоретико-правовые и организационные основы применения административного договора. Кроме того, уточнены его признаки, субъектный состав, содержание и ограничения его применения к административным, в том числе управленческим отношениям.

Особое внимание уделено выделению и характеристике административных отношений, которые могут быть урегулированы договорными формами, а также установлены критерии такого выделения. Детально исследованы правосубъектность и компетенция субъектов административных отношений сторон административного договора, при этом раскрыты сущность и содержание полномочия на применение административного договора. В зависимости от вида

правосубъектности и предмета договоров выделены два вида публичных договоров: организационно-хозяйственные и административные. Первыми из названных являются договора, осуществляющиеся при участии субъектов властных полномочий, которые имеют организационно-хозяйственные полномочия, предметом таких договоров являются действия (деятельность) по организации удовлетворения потребностей и интересов территорий (регионов), а целью – удовлетворение потребностей и интересов населения территории, региона. Административные договора – это договора, возникающие между субъектами властных полномочий, предметом которых является осуществление действий, вытекающих из административно-правового статуса сторон договора и направленных на регулирование административных, в том числе управленческих отношений между ними. В свою очередь, выделено три вида административных договоров: о регулировании координационных отношений; о делегировании полномочий; о регулировании отношений в бюджетной сфере.

В работе на основе анализа действующего законодательства и авторской концепции показаны особенности административного договора в отдельных сферах административной, в том числе управленческой деятельности. Предложен проект Закона Украины «Об административном договоре».

Ключевые слова: административные отношения, административный договор, договорное регулирование, формы договорного регулирования административных отношений, сторона административного договора, полномочие, компетенция.

Zaval'na Zh.V. Administrative contract: theoretical grounds and application. – *Manuscript*.

Dissertation for Doctor's Degree in Law, speciality 12.00.07 – administrative law and administrative procedure; financial law; information law. – Kharkiv national university of interior affairs. – Kharkiv, 2010.

The dissertation deals with the integrated study of administrative contract as the form of contract regulation of administrative-juridical relations in Ukraine. Particularly theoretical – juridical and organisational grounds of administrative contract usage were considered. It was specified its features, subject composition, content and scope of its application to administrative, including management, relations.

Special attention was paid to the distinguishing of administrative relations, that can be regulated by the contractual forms; simultaneously it was defined the criteria of this distinguishing and it was given general characteristics of these relations. It was examined in detail legal personality and competence of the administrative contract parties, taking into account the essence and content of power for contract. In compliance with the subject-matter, goal and content it was defined two kinds of contracts regulating public relations: organize-economic and administrative. On the basis of the analysis of the current

legislation and author's concept of administrative contract it was highlighted the peculiarities of the administrative contract application in particular spheres of administrative, including management, activity. Draft law «About Administrative Relation» was proposed.

Key words: administrartive relations, administrative contract, contract regulation, forms of contract regulation of administrartive relations, administrative contract parties, powers, competence.