

УДК 351.743:347.440.66(477)

С. М. Ольховська

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗВ'ЯЗКІВ

Обґрунтовано позицію, згідно з якою в системі правових зв'язків адміністративний договір займає місце між адміністративним актом і договором приватноправового характеру.

Адміністративний договір – це угода, яка базується на нормах адміністративного права і передбачає взаємне та узгоджене волевиявлення сторін відносно єдиної мети. Укладається між двома або більше формально рівними суб'єктами, має своїм предметом здійснення управлінських або організаційних дій, причому хоча б одна із сторін виступає органом державного управління або його законним представником. [1, с. 88, 91, 107–110].

Управління завжди передбачає підпорядкування об'єктів управління єдиній управлінській волі.

Це означає, що відносини, які складаються за межами цього підпорядкування та відповідної йому владності, неможливо пов'язувати із сутністю управлінського діяння. Поки джерело «управлінської волі» обмежене рамками одного суб'єкта, одного органу, однієї господарської системи, управлінське діяння, що виходить із цього джерела, можна охарактеризувати як адміністративне підпорядкування, яке прийнято розглядати як вертикальне управління. Поряд із цим існує горизонтальне управління. Це особлива форма правового опосередкування регулятивних відносин, що використовується у тих випадках, коли суб'єкти управління окремими сторонами своєї діяльності виявляються юридично рівними та виникає необхідність цілеспрямованої координації їх роботи. Виникають владні рішення, які є продуктом двобічного (багатобічного) волевиявлення органів управління, що направлені на генерування узгоджених управлінських діянь для досягнення спільних або взаємозалежних цілей вищевказаних органів. Цьому служать адміністративні договори. Структура цих договорів повинна відповідати основним правовим принципам програмно-цілевого управління, внаслідок чого договір складається з трьох основних розділів.

У першому – закріплюється мета, що об'єднує контрагентів даного договору, тобто організація узгодженого управління процесом реалізації цілої програми. Тут же фіксуються кінцеві результати, які дозволяють визначити факт досягнення мети та обсяг ресурсів, що виділені на програму.

У другому розділі сторони, які домовляються, закріплюють організаційну структуру органів управління реалізацією програми, а також їх функції, права та обов'язки з виконання програмних заходів.

Третій розділ повинен визначати відповідальність сторін у випадку порушення договору, санкції та процедуру рішення спору між сторонами [2, с. 17–20].

Як вважає Д. М. Бахрах, усі договори відрізняються спеціальними ознаками, які визначаються специфікою галузі, що їх регулює. Адміністративний договір являє собою вид угод, у яких рівноправність сторін не повністю пов'язана з владними повноваженнями однієї або декількох сторін, що домовляються.

Адміністративний договір – різновид публічно-правової угоди. У системі правових зв'язків він займає проміжне місце між адміністративним актом, що виражає одностороннє владне волевиявлення компетентного владного органу, та договором приватно-правового характеру. Загальні принципи договірного права діють щодо адміністративних договорів із певними обмеженнями, що обумовлені особливостями адміністративно-правового регулювання. Окремі елементи угод можуть бути присутніми у всіх управлінських відносинах, у тому числі й субординаційних.

Укладання договору завжди передбачає певну рівноправність, свідомо-вольове узгодження суб'єктами адміністративного права своєї поведінки.

Адміністративні договори опосередковують координаційні адміністративні правовідносини. Договори служать формою, що фіксує результати адміністративно-договірної діяльності.

Адміністративний договір – це організаційна за змістом угода двох або більше суб'єктів адміністративного права у публічних інтересах. Це багатосторонній акт, що ґрунтується на адміністративно-правових нормах і зроблений у результаті добровільного узгодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт публічної влади, що встановлює (змінює, припиняє) взаємні права та обов'язки його учасників [3, с. 160–161].

За думкою М. М. Коніна, адміністративний договір – це угода, учасниками якої є не менше двох суб'єктів адміністративного права, яка укладена на підставі норм адміністративного права у публічних цілях, опосередковує горизонтальні (координаційні) управлінські відносини та правовий режим якого містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права [4, с. 139].

В. К. Колпаков відзначає, що договір – це угода сторін, які юридично рівноправні. Природа державного управління передбачає імперативність, юридичну владність волевиявлення однієї сторони та, як наслідок, юридичну підвладність іншої сторони. З таких позицій сам термін «адміністративний договір» суперечить правовій логіці. Однак змінені у процесі історичного розвитку громадські відносини та практика їх регулювання втілили у життя такий вид угод, як плановий договір. Мається на увазі такий договір, який укладається внаслідок вступу у договірні відносини, передбачені

планом (аналогічним документом). Виникнення адміністративного договору підтверджується наступними обставинами:

- основою для його укладання є адміністративно-правова норма;
- він набирає чинності тільки у тому випадку, якщо буде прийнятий відповідний адміністративно-правовий акт;
- якщо дія цієї угоди буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку шляхом видання правового акта, який відміняє попередній.

Під час розгляду юридичної природи адміністративних договорів важливо зазначити, що вони виникають тільки у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо діють на вольовий зміст угод і формують їх таким чином, що воля суб'єктів договору направляється на реалізацію норми адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. Такий договір хоча і зберігає попередні цивільно-правові форми, однак набуває нових якостей – адміністративного характеру, тобто стає адміністративним договором.

Викладене дозволяє виділити риси, характерні для адміністративного договору, які полягають у наступному:

- а) це угода, яка виникає у сфері державного управління у зв'язку з реалізацією органом державного управління повноважень виконавчо-розпорядчого характеру;
- б) підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт-владний вольовий припис;
- в) адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права;
- г) адміністративний договір має організаційний характер.

Адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень відносно інших [5, с. 219–220].

До адміністративних договорів відносяться тільки ті, які укладаються за горизонтальними зв'язками сторін, однією з яких, як вже зазначалося, обов'язково повинен бути орган виконавчої влади.

Адміністративним договором вважається угода двох суб'єктів адміністративного права в публічних цілях, що опосередковує горизонтальні (координаційні) управлінські відносини, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права.

Адміністративний договір розглядається у трьох аспектах: як управлінська діяльність, як правові відносини та як адміністративно-правовий акт. Одні вважають, що це одна з форм нормативних правових актів. Інші підтримують думку, що договір, котрий укладається з одного боку органом виконавчої влади, а з другого боку іншим органом виконавчої влади, державною або недержавною організацією, громадянином, є самостійною формою і управління, і нормативної діяльності, і особливим видом публічно-правових договорів [6, с. 296].

Таким чином, адміністративний договір є особливим видом публічних договорів і тому має специфічні ознаки. У даному договорі протилежною стороною стосовно його постійного учасника (органу, що володіє владними повноваженнями) можуть виступати суб'єкти, які у публічно-правовій сфері не є носіями владно-регулюючих функцій, наприклад, недержавні, приватні підприємства, організації та громадяни).

Список літератури: 1. Афанасьев К. К. Административные договора: реалии и перспективы : учебник / К. К. Афанасьев. – Луганск : РВВ ЛАВС, 2004. – 318 с. 2. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с. 3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 2002. – 320 с. 4. Конин Н. М. Административное право России / Н. М. Конин. – М. : Проспект, 2006. – 447 с. 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 750 с. 6. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. В. Россинского. – М. : Норма, 2005. – 355 с.

Надійшла до редколегії 24.02.2012

Обоснована позиция, согласно которой в системе правовых связей административный договор занимает место между административным актом и договором частноправового характера.

The position is grounded that in system of legal communications the administrative contract takes a place between the administrative certificate and the contract of private-legal character.