

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

УДК 342.924

СКВОРЦОВ СЕРГІЙ СЕРГІЙОВИЧ

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР
ЯК ЗАСІБ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Спеціальність: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право
і процес; фінансове право; інформаційне право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Одеському національному університеті ім. І.І.Мечникова, Міністерство освіти і науки України, м. Одеса.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
академік Академії правових наук України
ВАСИЛЬЄВ Анатолій Семенович,
Одеський національний університет ім.І.І.Мечникова, декан економіко–правового факультету.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ПЕТКОВ Валерій Петрович,
Кіровоградській юридичний інститут
Харківського національного університету внутрішніх справ, ректор.

кандидат юридичних наук, доцент
ШУЛЬГА Марія Герасимівна,
Національна юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого, доцент кафедри
адміністративного права.

Провідна установа: Національна академія державної податкової служби України, кафедра адміністративного права і адміністративної діяльності, Державна податкова адміністрація України, м. Ірпінь.

Захист відбудеться „26” грудня 2005 р. о 10.00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т. 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий „ 26 ” листопада 2005 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Каткова Т.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Запропоноване дисертаційне дослідження присвячене науковому вивченню одного із специфічних засобів здійснення управлінської діяльності органами державної виконавчої влади — адміністративного договору.

Поступове звуження сфери державного впливу на соціально-економічний розвиток суспільства, відмова від всеохоплюючої адміністративно-командної системи і, пов'язана з цим, децентралізація державної влади, вимагають приведення засобів і методів управлінської діяльності держави у відповідність з новими демократичними умовами. Необхідним кроком у цьому напрямку повинна стати відмова від управління за допомогою винятково односторонньо-владних розпоряджень. Тривалий час у нашій правовій доктрині проводився достатньо жорсткий і дещо упереджений поділ засобів і методів впливу на суспільні відносини, які виникають у сфері управлінської діяльності. Вважалося, що сфері приватного права притаманні відносини рівності і партнерства, а публічним галузям і, зокрема, адміністративному праву притаманні — відносини влади-підпорядкування. Така точка зору не відповідає сучасним умовам державно-управлінської діяльності. Практика останніх десятиліть наочно показала, що панування однієї волі не дозволяє здійснювати управлінську діяльність з належною ефективністю. Не випадково для сучасного стану державної виконавчої влади характерне різноманіття невирішених проблем, і насамперед в галузі законодавства, яке регулює державне управління. Незважаючи на величезну кількість правових актів виконавчої влади, які реалізуються у цій сфері, вони поки що не охоплюють усі напрямки вдосконалення конкретних форм і методів реалізації державної виконавчої влади. Залишається чимало проблем які стосуються як практичних питань вдосконалення державного управління, так і створення теоретичних основ його функціонування в нових соціально-економічних умовах. Усе це зумовлює підвищений інтерес до подальшого застосування, розвитку і поширення різноманітних засобів впливу на управлінські відносини включаючи адміністративний договір як один із специфічних регуляторів управлінської діяльності. Саме тому, останнім часом спостерігається тенденція не тільки різкого збільшення кількості використовуваних на практиці адміністративних договорів, але і поява нових видів адміністративних договорів у різноманітніших галузях права.

Тому, основною метою дисертаційного дослідження є обґрунтування необхідності удосконалення правових засобів управлінської діяльності, одним із яких є адміністративний договір. Повсякденне впровадження адміністративного договору в практику діяльності органів державної виконавчої влади наблизить його до досягнення бажаної мети: відповідати призначенню держави, виступати гарантом законних прав і свобод громадян, а також діяти винятково в інтересах суспільства, вибираючи найбільш необхідні, ефективні та доцільні способи здійснення своїх функцій.

Договір набув усіх рис особливого універсального засобу управлінської діяльності, і органи державної виконавчої влади, зважаючи на запити сьогодення, використовують його у своїй діяльності все частіше.

В адміністративному договорі, державний орган виконавчої влади виступає носієм державно-владних повноважень, за допомогою яких реалізує властиві йому управлінські функції, і договір у силу цього має риси, які свідчать про неможливість віднесення його до звичних цивільно-правових договорів. Характерні особливості цілого ряду договорів, у яких беруть участь органи державної виконавчої влади, використовуючи свій публічно-правовий статус, ускладнюють проведення їх класифікації і, як наслідок, утруднюють пошук чинної і створення нової нормативної бази, покликаної вирішувати різні колізії в процесі виникнення, розвитку і завершення договірних правовідносин.

На сьогоднішній день ступінь наукової розробленості проблеми адміністративного договору як засобу управлінської діяльності такий, що ми маємо право говорити про початок формування теорії адміністративного договору, яка перебуває на стадії розвитку і потребує поетапної наукової розробки. Кожне поняття, кожна ознака, чи принцип, а також кожна із запропонованих класифікацій адміністративного договору потребують уточнення, узагальнення і осмислення з урахуванням тих змін, які відбуваються в сфері реалізації державної виконавчої влади. Тому розгляд і аналіз теоретичних та практичних аспектів застосування адміністративного договору в управлінській діяльності є безумовно актуальним і важливим як у теоретичному, так і в практичному плані.

Комплексний підхід до дослідження інституту адміністративного договору визначає обсяг і багатоплановість вивченої літератури. Використовуються загальнотеоретичні положення наукових праць з теорії держави і права, адміністративного, конституційного, муніципального права. Загальноправова значимість категорії договору визначає часте звертання до цивільного права, а розуміння адміністративного договору як засобу управлінської діяльності — до теорії управління.

Науково-теоретичну основу дисертації складають праці українських і російських вчених в галузях адміністративного права, конституційного права і теорії державного управління: Атаманчука Г. В., Альохина А. П., Аверьянова В.Б., Афанасьєва К.К., Алексєєва С.С., Александрова Н.Г., Битяка Ю.П., Бельського К.С., Брагинського М.І., Бачило І.Л., Бандурки О.М., Бахраха Д.Н., Васильєва А.М., Васильєва А.С., Габричидзе Б.Н., Дьоміна А.А., Дьоміна А.В., Єлістратова А.І., Іоффе О.С., Євтихієва А.Ф., Кабалкина А., Кобалєвського В.Л., Карасі А.В., Кикотя В.А., Курашвілі Б.П., Колпакова В.К., Кармолицького А.А., Козлова Ю.М., Лазарєва Б.М., Махиной С.Н., Манохіна В.М., Новосьолова В.И., Петкова В.П., Пашуканиса Е., Розенфельда В. Г., Резниченко С.В., Рудашевського В. Д., Салищевої Н.Г., Старилова Ю. Н., Стефанюка В.С., Старостяка Е., Сперанської К., Тихомирова Ю.А., Харитоновна О.Е., Хангельдієва Б.Б., Шульги М.Г., Юсупова В.А., Ямпольської Ц.А.

Науковими джерелами теорії адміністративного договору послужили також праці вчених початку ХХ-го століття А.І.Єлістратова, В.В. Івановського, Н.М. Коркунова, В.Л. Кобалєвського,

К.Сперанської. Основою загальнотеоретичних уявлень про договір стали праці таких учених, як Н.Г.Александрова, О.С. Іоффе, С.С.Алексєєва, М.І.Брагінського, В. В. Іванова, А. Кабалкіна, В.В. Лазарева, Б.І. Пугинського.

З огляду на те, що в нашій країні робота зі створення теорії адміністративного договору ще далека від свого завершення, належна увага приділяється досягненням розвитку теорії адміністративного договору в Німеччині і Франції (Г. Бребан, Ж. Ведель, Л. Дюгі, І.Ріхтер, Г.Ф. Шупперт), де договір визнаний як елемент механізму правового регулювання. Аналізується судова практика Німеччини по вирішенню спорів у сфері публічно-договірних правовідносин, федеральний Адміністративний процесуальний Закон Німеччини, що включає розділ “Публічно-правовий договір”; практика використання адміністративного договору в діяльності комунальних та інших міських служб Франції.

Проаналізовано законодавство України, що стосується правового регулювання окремих видів адміністративних договорів, використані матеріали науково-практичних конференцій.

Мета і задачі дослідження. Головною метою дисертаційного дослідження є аналіз і розробка загальних основ концепції адміністративних договорів, пошук шляхів для розширення їхнього використання в практиці державного управління, створення теоретичних основ адміністративного договору як інституту адміністративного права, вибір методологічних підходів до досліджуваної проблеми, обґрунтування поняття, змісту і укладання адміністративного договору в державному управлінні, вивчення історичного досвіду, узагальнення і систематизація вітчизняних теоретичних конструкцій, а також досліджень закордонних правознавців.

Зазначена мета обумовила постановку і вирішення наступних конкретних завдань:

- вивчення історичного досвіду застосування адміністративних договорів у державному управлінні;
- аналіз наявних наукових праць, які присвячені проблемі адміністративного договору (вітчизняних, російських та зарубіжних авторів) з відслідковуванням напрямків розвитку наукових уявлень про досліджуваний інститут;
- вивчення практики застосування загальноправової категорії договору в діяльності органів державної виконавчої влади;
- проведення розмежування між приватноправовими і публічно-правовими договорами органів державної виконавчої влади, що укладаються ними з іншими суб'єктами права, на підставі ряду параметрів (характерні риси, цілі договорів і т.д.);
- пізнання сутності адміністративного договору з позиції проведення його порівняльного аналізу з адміністративним актом управління на основі виявлення рис схожості і відмінності двох засобів здійснення управлінської діяльності;
- формулювання поняття і розкриття змісту адміністративного договору;
- виявлення різновидів адміністративного договору стосовно різних критеріїв та розробка класи-

фікації адміністративних договорів;

- виявлення особливостей адміністративного договору, що характеризують його як інститут адміністративного права з формулюванням характерних ознак, на підставі яких договір класифікується як адміністративно-правовий;
- визначення сфери дії адміністративного договору;
- внесення пропозицій, щодо шляхів подальшого розвитку теорії адміністративного договору;
- аналіз діючого законодавства, що містять норми, які регулюють окремі види адміністративних договорів, з метою створення основ правового регулювання адміністративно-договірних правовідносин.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення управлінської діяльності органами державної виконавчої влади за допомогою одного із специфічних засобів – адміністративного договору.

Предмет дисертаційного дослідження — правова природа інституту адміністративного договору, його матеріальні і процесуальні аспекти, формування теоретичних основ адміністративного договору, науковий аналіз нормативно-правової бази адміністративного договору.

Методологічні основи дисертаційного дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складають положення загальнонаукового діалектичного методу пізнання. Крім того, у процесі роботи над дисертацією були використані окремі наукові методи пізнання і спеціальні методи: формально-логічний, системно-структурний, логіко-теоретичний, метод правового моделювання. Широко використовуються методи історичного і порівняльного правознавства. Застосування окремих і спеціальних методів базується на матеріалі, отриманому за допомогою використання загальнонаукового діалектичного методу пізнання із властивими йому логічними засобами: аналізом і синтезом, за допомогою вироблених діалектикою категорій: форми і змісту, сутності і явища. У роботі використовуються також основні підходи до одержання наукових знань: емпіричний і раціональний (спостереження за об'єктом, удосконалення і розвиток понятійного апарату).

Порівняльно-правовий метод широко застосовувався при дослідженні зарубіжного досвіду застосування адміністративних договорів у державному управлінні, а також для визначення поняття адміністративного договору, визнання договору недійсним. Формально-логічний метод дозволив визначити роль і місце адміністративного договору серед інших правових засобів державного управління, а також провести детальний аналіз чинної системи правових норм, яка регулює адміністративний договір, що в комплексі з методом логічного аналізу дозволило сформулювати рекомендації для удосконалення законодавства у цій сфері. На основі історичного і діалектичного методу пізнання досліджувався процес становлення і розвитку інституту адміністративного договору в адміністративному праві.

Системно-структурний метод використовувався при аналізі характерних ознак, функцій договору, причин, що обумовлюють актуальність застосування адміністративних договорів у державному управлінні, при визначенні системи (класифікації) адміністративних договорів. У процесі виконання дисертаційної роботи проведено аналіз наукової літератури та нормативних актів, які стосуються теми дослідження, що дає підстави говорити про його об'єктивність і обґрунтованість, а також використано результати розробок і публікацій автора.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна одержаних результатів полягає у формулюванні загальних основ концепції теорії адміністративного договору на основі теоретичної розробки основних понять, функцій, змісту і класифікації договору, а також порядку його укладання. Певною новизною характеризується узагальнення досвіду історичного і національного розвитку теорії адміністративного договору, а також досвіду використання договорів адміністративного характеру у зарубіжних країнах. В роботі комплексно розглядається проблематика використання адміністративних договорів державними органами виконавчої влади України на різних рівнях. Наукова новизна полягає також у подальшому розвитку дослідження природи адміністративного договору, удосконаленні теоретичної бази поняття і характерних рис договору.

Вельми обмежена кількість публікацій і монографій, присвячених адміністративному договору, зростаюча потреба в його вивченні і використанні в практичній діяльності державних органів виконавчої влади, безліч невіршених та спірних з наукової точки зору питань визначають новизну пропонованої роботи. У дисертації формулюються наступні положення, які виносяться на захист:

1. Договір є універсальною загальноправовою категорією і тому може використовуватися у сфері як приватного, так і публічного права. В зв'язку з цим визнана неспроможною точка зору, відповідно до якої договір є винятковою приналежністю цивільного та деяких інших галузей приватного права і не може використовуватися в галузі адміністративного права;

2.Зроблено і аргументовано висновок про те, що адміністративний договір є одним із галузевих різновидів договору, який, зберігаючи загальні ознаки будь-якого договору, має ряд особливостей, обумовлених характером опосередковуваних ним відносин.

3.Запропоновано визначення поняття адміністративного договору. Адміністративний договір - це заснована на правових нормах добровільна угода 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. Запропоновано визначення елементного складу (предмет, мета, зміст, суб'єкти і форма адміністративного договору) з розгорнутою характеристикою кожного із них окрема:

– предметом адміністративного договору вважається безпосередня діяльність органів державної

виконавчої влади по управлінню суспільством;

- метою управлінської діяльності державних органів є задоволення публічних потреб держави;
- учасниками адміністративного договору є суб'єкти управлінської діяльності, яка регулюється нормами адміністративного права;
- зміст адміністративного договору, крім загальних для всіх типів договорів умов, вироблених сторонами в результаті взаємного узгодження, доповнюється такими умовами, котрі властиві лише адміністративному договору (зокрема умовами загальними для усіх видів адміністративних договорів чи передбаченими для окремих їх видів спеціальними нормативними актами), а також умовами запропонованими органами управління і обов'язковими для прийняття іншою стороною;
- підтримана думка інших авторів про необхідність письмової форми адміністративного договору.

5. Зроблено висновок, що застосування адміністративного договору, можливе поряд із застосуванням адміністративного акта управління, у всіх сферах управлінської діяльності органів виконавчої влади, і в зв'язку цим робиться висновок про міжгалузевий характер досліджуваного інституту (мається на увазі застосування його в інших галузях права).

6. В результаті розгляду питання про використання адміністративних договорів державними органами виконавчої влади, робиться висновок про недостатнє нормативне врегулювання порядку укладання договорів адміністративного характеру. Тому вноситься ряд пропозицій щодо вдосконалення нормативної бази і практики використання адміністративних договорів державними органами.

7. Пропонується адміністративно-договірний процес вважати видом позитивної управлінської діяльності, що носить назву адміністративно-договірного провадження. Адміністративно-договірне провадження складається з процедур (укладання, розірвання договору і т.д.), кожна з яких має стадії.

8. Розроблені і запропоновані вимоги щодо законності адміністративного договору, що групуються в такий спосіб: 1) вимоги публічного права, однакові до всіх засобів управлінської діяльності, у тому числі вимога до компетенції органу влади; 2) вимоги сформульовані спеціально для адміністративних договорів; 3) вимоги запозичені з цивільного права, які можна вважати позагалузевими.

9. Одержало подальший розвиток дослідження випадків недійсності адміністративного договору. Стверджується, що при вирішенні питання про визнання договору недійсним суд повинен виходити з істотності допущеного порушення, а також із співвідношення шкоди, заподіяної публічним інтересам протиправним договором з можливою шкодою в результаті визнання договору, таким, який не мав юридичної сили. Наслідки визнання договору недійсним також поставлені в залежність від необхідності дотримання публічних інтересів.

10. Обґрунтовано шляхи подальшого удосконалення законодавства про адміністративний договір. На сьогоднішній день джерелами правового регулювання адміністративного договору виступають Конституція України, закони і підзаконні нормативні акти. Тому в роботі пропонується створення основ правового регулювання адміністративного договору у вигляді самостійного закону чи розділів в

Адміністративно процедурному Кодексі.

Практичне значення отриманих результатів. У цілому дисертаційне дослідження носить теоретичний характер. Автор робить спробу представити єдину теорію адміністративного договору і показати значимість даного інституту для практичної діяльності державних органів виконавчої влади. Сформульовані положення стосовно матеріальних і процесуальних основ адміністративного договору, які є відправними точками для продовження наукової дискусії. Висновки дисертації можуть бути використані для подальшого формування теорії адміністративного договору. Проведення аналізу стану нормативно-правової бази адміністративного договору робить більш очевидними пробіли і розрізненість законодавства, яке регулює форми управлінської діяльності. Використання розроблених рекомендацій, в остаточному підсумку, послужить удосконаленню адміністративного законодавства, законодавства інших галузей, у яких можливе застосування адміністративного договору. Розроблені наукові результати дисертації можуть бути використані в навчальному процесі при викладанні нормативних курсів “Адміністративне право”, “Муніципальне право України”, при проведенні спецкурсу “Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні”, а також при підготовці навчальних програм і методичних рекомендацій.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення і висновки дисертації були розглянуті і схвалені на засіданні кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

Окремі положення дисертаційного дослідження були викладені на науково-практичних конференціях: на VII міжнародній науково-практичній конференції “Наука й освіта 2004” (м. Дніпропетровськ, 10-25 лютого 2004р.) “Співвідношення і взаємодія актів управління й адміністративних договорів як засобів управлінської діяльності”; міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми гармонізації законодавства країн СНД і Європейського Союзу” (м. Ірпінь, 16 травня 2004р.) – “Про застосування адміністративних актів і договорів у державному регулюванні в сфері економіки”; III міжнародній науково-практичній конференції “Динаміка наукових досліджень 2004” (м. Дніпропетровськ, 21-30 червня 2004р.) – “Класифікація адміністративного договору як засобу управлінської діяльності”; міжвузівській науково-практичній конференції “Актуальні проблеми протидії економічним злочинам, тінізації економіки і корупції в Україні” (м. Львів, 4 червня 2004 р.) – “Використання адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ”; I міжнародній науково-практичній конференції “Науковий потенціал світу 2004” (м. Дніпропетровськ, 1-15 листопада 2004р.) – “Использование административных договоров в деятельности предприятий и организаций.” Положення дисертації були також впроваджені в навчальний процес кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова.

Публікації. Основні положення і висновки, які містяться у дисертації, були сформульовані в 4-х наукових статтях, що видрукувані в спеціальних наукових виданнях ВАК України, а також у 5-ти публікаціях

тез науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків і списку літератури. Повний обсяг дисертації становить 206 сторінок. Список використаних джерел складається із 177 найменувань і займає 23 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, ступінь наукової розробки проблеми, вказується зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначається мета і завдання наукового дослідження, його об'єкт, предмет, характеризується методологічна база, відзначається наукова новизна роботи, її наукове та практичне значення, особистий внесок здобувача в їх одержання, наводяться відомості про апробацію та публікації результатів дослідження, формулюються основні положення та висновки, що виносяться на захист.

Перший розділ “Адміністративне право, державне управління і адміністративний договір” складається з чотирьох підрозділів. У підрозділі 1.1 “*Тенденції розвитку адміністративного права в Україні. Місце адміністративного договору в державному управлінні*” розглядаються докладно деякі досить дискусійні питання теорії адміністративного права. Позначено напрямки наукової праці з відповідних тем, зроблений невеликий екскурс в історію їхнього розвитку. На даній основі більш наочно удасться показати необхідність дослідження проблеми адміністративного договору як засобу управлінської діяльності.

У зв'язку з масштабними політичними й економічними реформами в державі, йде активний перегляд місця і ролі адміністративного права в системі галузей правового регулювання, процесі реорганізації й оптимізації системи державного управління, розробляються інші підходи до розуміння адміністративної відповідальності й адміністративного примусу, формується й удосконалюється теорія створення адміністративної юстиції, удосконалюються методи і засоби управлінської діяльності.

У підрозділі 1.2 “*Причини, що обумовлюють актуальність теорії адміністративного договору в управлінській діяльності*” розглядаються теоретичні і концептуальні причини актуальності теорії адміністративного договору в управлінській діяльності державних органів виконавчої влади. Визначаються принципи і цілі, на підставі яких теорія адміністративного договору є однією з ефективних регуляторів суспільних відносин.

Розкриваються основні аспекти, які обумовлюють актуальність адміністративного договору, автор пропонує активізувати процес наукового пізнання інституту адміністративного договору внаслідок таких причин: 1) адміністративний договір виступає як особливий засіб регулювання суспільних відносин, здобуває в правовому просторі усе більшу значимість, що відповідає сучасним реаліям державного і громадського життя і вимагає подальшого удосконалення і розвитку теоретичної бази досліджуваного явища; 2) посилення ролі договірної регуляції суспільних відносин спостерігається не тільки у приватноправовій сфері, але й у публічно-правовій; 3) зростаюча кількість публічно-правових

договорів, що укладаються в державі, загострює проблеми, пов'язані з недоліками і пробілами їх наукової і практичної (законодавчої) бази; 4) для того, щоб зробити державне управління більш гнучким, раціональним, відповідним вимогам сучасного життя, необхідно розвивати обидва найважливіші засоби здійснення управлінської діяльності — адміністративний акт і адміністративний договір, і використовувати їх у необхідному для кожного конкретного правовідношення; 5) договір не є “збитковим” засобом управлінської діяльності, а, навпаки, розширює для органу державної виконавчої влади можливість вибору оптимального способу управління; 6) відповідальність, визначена адміністративним договором, підсилює відповідальність державних органів виконавчої влади за невиконання її публічних функцій; 7) удосконалювання засобів управлінської діяльності, зокрема, створення і розвиток матеріальних і процесуальних основ адміністративного договору, є важливим кроком на шляху формування правової держави і забезпечення пріоритету захисту прав особистості.

Дисертант здійснює детальну характеристику основних причин, що обумовлюють актуальність адміністративного договору в державному управлінні. До них належать: посилення ролі договірного регулювання адміністративних правовідносин, що відповідно створює підвищений інтерес до теоретичного осмислення сутності адміністративного договору; зростання кількості договорів, що укладаються в публічно-правовій сфері; використання адміністративного договору забезпечує органу державної виконавчої влади вибір більш прийняттого для кожного конкретного випадку способу здійснення управлінської діяльності; за допомогою укладення адміністративного договору орган державної виконавчої влади поєднує методи управління для дії в потрібному йому напрямку; адміністративний договір у певному смислі може виступати засобом контролю за діяльністю органу управління; зв'язок з формуванням правової держави і пріоритетом захисту прав особистості; відсутність єдиної законодавчої бази, яка регулює відносини, що складаються в процесі укладання і виконання адміністративних договорів.

У підрозділі 1.3 “Історія розвитку концепції адміністративного договору в Україні та зарубіжних країнах” досліджуються історико-правові проблеми виникнення і розвитку адміністративного договору у сфері державного управління, характеризується досвід зарубіжних країн, у яких адміністративний договір широко застосовується у сфері державного управління.

На основі аналізу наукової літератури та публікацій, що стосуються теми дослідження, дисертант виділяє кілька етапів розвитку адміністративного договору.

1.Період виникнення основ адміністративного договору (період до 1917 року). У цей період говорити про існування адміністративного договору як про самостійний засіб у державному управлінні можна лише умовно. Утверджувалася думка, що договори можливі не тільки приватноправові, але й адміністративно-правові. У зв'язку з цим адміністративний договір розглядався як двосторонній акт, якому передують односторонній акт управління. Таким чином, адміністративний договір відносився до різновиду адміністративного акту.

2. Період затишку (період з 1917 до кінця 1940 років). З цього часу теорія адміністративного договору була забута і втратила свою актуальність. Лише деякі автори торкалися питання дослідження адміністративного договору. Одні автори розглядали адміністративний договір у сфері державного управління (А.І.Єлистратов, А.Ф.Євтихіїв, В.Л. Кобалевський, К. Сперанська), інші зараховували договір винятково до сфери управління народним господарством (С.І. Аскназій, І.Наумов).

3. Радянський період розвитку адміністративного договору (середина 1960-кінець 1980 років). Видатні правознавці цього часу Ц.А. Ямпольська, В.І.Новосолов, В.М.Манохин, Ю.М. Козлов, В.А.Юсупов, В.М. Безнадійних, Є.А. Чижов, Б.Б. Хангельдієв, В.А.Кикоть, Б.П. Курашвілі, І.Л.Бачило, Б.М.Лазарєв, М.І.Пискоткін, активно реабілітують проблему адміністративного договору і приділяють їй значну увагу. На цьому етапі адміністративний договір розглядається як інститут адміністративного права, як правове явище, широко застосовуване у державному управлінні. Стало зрозумілим, що здійснення державного управління за допомогою винятково односторонньо-владних розпоряджень далеко від досконалості, і адміністративний договір визначається успішним засобом правового регулювання управлінської діяльності. У цілому звертають на себе увагу визначення адміністративного договору, класифікації, стадії і порядок укладання договорів.

4.Сучасний етап розвитку концепції адміністративного договору (період з 1991–2004 рік). Його можна охарактеризувати у зв'язку з кардинальними змінами економічного стану суспільства, а також методів і засобів державного управління, з переходом до ринкових відносин. Ті питання, які раніше вирішувалися органом державного управління за допомогою односторонньо владних методів, зараз вимагають нового підходу в державному управлінні. Як новий підхід до удосконалювання державного управління і адаптації його до сучасних умов пропонується використання у сфері державного управління адміністративних договорів. Адміністративні договори стають помітним правовим засобом узгодження інтересів суспільства і державних органів. З'являються праці вітчизняних учених В.Б.Аверьянова, К.К.Афанасьєва, Ю.Б.Битяка, А.С.Васильєва, В.К.Колпакова, ряду російських учених Ю.А.Тихомирова, В.А.Юсупова, Д.Н.Бахраха, А.П.Алхіна, Ю.М.Козлова, Ю.Н.Старилова, А.В. Дьоміна, спеціально присвячені адміністративному договору.

Дослідження розвитку концепції адміністративного договору у Франції, Німеччині, Туреччині, Польщі, Чехії показує, що договір має досить високу теоретичну і практичну базу, реальну законодавчу основу. Адміністративний договір, поряд з актом управління, є другою формою адміністративних дій, за допомогою яких остаточно урегульовані конкретні правові ситуації.

Наостанку відзначається, що незважаючи на тривалу історію розвитку концепції адміністративного договору і наявність практики застосування його у сфері державного управління в Україні, на сьогоднішній день немає однозначного висновку про саму можливість існування договорів в адміністративному праві. Таким чином, має місце парадоксальна ситуація, обумовлена насамперед тим, що відсутні розроблені теоретичні конструкції, на основі яких можна було б створити певну теоретичну базу адмі-

ністративного договору. Вихід із ситуації, що склалася, бачиться в об'єднанні зусиль правознавців, у детальному вивченні концепції договорів у сфері управління і якнайшвидшій розробці інституту адміністративного договору.

У підрозділі 1.4 *“Правові основи регулювання адміністративного договору в Україні”* здійснюється аналіз чинного законодавства України, яке регулює адміністративний договір у сфері державного управління.

У роботі аналізуються положення Конституції України, норми якої є нормами прямої дії; статті 106, 117, 135, 118, 143, 144 Конституції України встановлюють широке коло суб'єктів нормотворчості. Величезна кількість нормативно-правових актів, що видаються цими органами, регулюють адміністративно-договірні відносини в державі. Правові основи адміністративного договору містяться в різних галузях законодавства. Це конкретизується в законах України: *“Про загальний військовий обов'язок і військову службу”*, *“Про постачання продукції для державних потреб”*, *“Про приватизацію державного майна”*, *“Про державний матеріальний резерв”*, *“Про концесії”*, *“Про транзит вантажів”*, *“Про загальні основи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”*, *“Про місцеве самоврядування”*, *“Про власність”*, *“Про підприємництво”*, *“Про охорону навколишнього природного середовища”* та ін. Крім цілого ряду законів, адміністративно-договірні норми містяться в Цивільному Кодексі України. Звертають на себе особливу увагу нормативні акти, прийняті з метою конкретизувати загальні положення про договір у тій чи іншій сфері управління. До них, зокрема, належать накази різних міністерств і відомств, постанови Кабінету Міністрів України і т.д.

Якщо придивитися до всього масиву правових актів, які можна вважати джерелами правового регулювання адміністративного договору, не можна не звернути увагу на їхню величезну розрізненість. Без прийняття, систематизації і кодифікації відповідних нормативних актів держава не може ефективно здійснювати свої функції у сфері державного управління.

Дисертант відзначає, що виникла об'єктивна необхідність у прийнятті і систематизації законодавства України у сфері здійснення державного управління. Сучасний інститут адміністративного договору як засобу управлінської діяльності, не маючи нормальної законодавчої основи, потребує серйозного реформування і подальшого розвитку.

На думку автора, реформа адміністративного договору повинна відбуватися в наступному напрямку: чіткого законодавчого закріплення адміністративного договору, визначення понять і принципів договірної діяльності в державному управлінні, удосконалення механізму укладання договору, відповідальності за порушення законодавства про адміністративний договір.

Адміністративна реформа, що проводиться зараз в Україні, виразно вимагає відповідного законодавчого забезпечення і введення в дію ряду інших важливих нормативних актів, зокрема Закону України *“Про адміністративні договори”*, чи особливого Кодексу, якій містив би в собі і матеріальні, і процесуальні норми правових засобів управлінської діяльності.

Другий розділ “Поняття, зміст та укладання адміністративного договору як засобу управлінської діяльності” складається із семи підрозділів, присвячених дослідженню поняття і функцій адміністративного договору як засобу управлінської діяльності, юридичної природи договору, підстав виникнення, зміни, припинення адміністративно-договірних відносин, правової якості договору, системи адміністративних договорів, застосування адміністративного договору, недійсності адміністративного договору.

У підрозділі 2.1. *“Поняття і функції адміністративного договору в управлінській діяльності”* на основі аналізу наявних у науці адміністративного права підходів до вивчення поняття адміністративного договору визначаються його ознаки, дається загальна характеристика поняття адміністративного договору як засобу управлінської діяльності, визначаються основні функції договору.

На основі методу порівняння автор проводить розмежування між адміністративним договором та іншими публічно-правовими договорами і цивільно-правовими договорами. Відзначається, що поняття “публічний договір” є більш широким поняттям. Поняття публічно-правовий договір охоплює договори міжнародного, конституційного, адміністративного, фінансового права. Будь-який адміністративний договір є публічним, але не всі публічно-правові договори характеризуються як адміністративні. Адміністративний договір – це вид публічно-правового договору. Важливим моментом розмежування адміністративного договору і цивільно-правового є суб'єктний склад. Однією із сторін адміністративного договору завжди виступає державно-владний суб'єкт, що реалізує цілі, задачі і функції державного управління. Тому в адміністративному договорі завжди виражається державна воля.

У юридичній літературі існують численні точки зору щодо визначення адміністративного договору, які містяться у працях вітчизняних і російських учених (Ю.П.Битяка, К.К.Афанасьєва, А.С.Васильєва, В.К.Колпакова, Д.Н.Бахраха, А.В.Дьоміна, Ю.А.Тихомирова, Ю.Н.Старилова, та ін.). Особливість цих визначень у тому, що вони істотно розрізняються між собою. На підставі вивчення запропонованих визначень, юридичного змісту та ознак адміністративного договору дисертант прийшов до висновку, що адміністративний договір – це заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділеним владними повноваженнями у 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. За допомогою адміністративного договору учасники правовідносин визначають правила власного поведіння і встановлюють послідовність своїх дій, досягають необхідного для них правового результату.

Аналіз договірної регулювання державно-управлінських відносин дає можливість визначити і основні функції адміністративного договору як засобу управлінської діяльності. На думку автора, під функціями адміністративного договору варто розуміти реалізацію правових цілей, обумовлених договором у державному управлінні, зокрема до них належать: а) структурно-організаційна; б) функція узгодження

інтересів; в) забезпечувальна; г) стимулююча; д) функція демократизації управління; е) виховна; ж) інформаційна. Дані функції адміністративного договору не існують ізольовано одна від іншої, вони взаємно переплітаються й обумовлюють одна одну.

У підрозділі 2.2. *“Юридична природа адміністративного договору”* розглянуті основні ознаки, принципи та елементи, які притаманні адміністративному договору. У дисертації під юридичною природою договору розуміється сукупність специфічних ознак, принципів і елементів, які характеризують адміністративний договір.

На думку автора, під ознаками адміністративного договору варто розуміти універсальні, науково обґрунтовані, закріплені в нормативно-правових актах основи, які виражають сутність і специфіку адміністративного договору як самостійного правового засобу управлінської діяльності.

Дисертант виділяє обов'язкові і факультативні ознаки договору. До обов'язкових ознак автор відносить такі: однією із сторін договору завжди виступає державний орган виконавчої влади; договір повинен укладатися для досягнення публічних інтересів. До факультативних: тісний зв'язок з адміністративним актом; юридичну базу договору складають норми адміністративного права; особлива процедура укладання договорів; договір виступає як юридичний факт. У роботі відзначається, що обов'язкові ознаки за своєю природою є спеціальними, тобто вони присутні обов'язково у будь-якому договорі, у той час як факультативні можуть бути відсутніми у деяких видах договорів.

У дисертаційному дослідженні запропонована детальна система принципів адміністративного договору. Під принципами адміністративного договору автор розуміє основні положення, цілі, властивості, які відображають найбільш важливі, головні сторони договору. Серед принципів адміністративного договору виділені: захист прав і законних інтересів учасників державного управління; свобода вступу в адміністративно-договірні відносини; відособленість суб'єктів договору і відособленість їхніх волевиявлень; поєднання міжнародних і внутрішньодержавних інтересів; гарантована законом процедура укладання адміністративного договору; принцип гармонізації законодавства.

На підставі використовуваного методу наукового аналізу дисертантом дана детальна характеристика елементів адміністративного договору, під якими автор розуміє складові частини, що обумовлюють сутність договору. До елементів адміністративного договору автор відносить: предмет, мету, суб'єкти, форму і зміст договору. Так, предметом адміністративного договору є здійснення управлінських дій, а метою договору є захист, забезпечення і задоволення публічних інтересів. Хоча б однією із сторін обов'язково повинен виступати орган державної виконавчої влади. Форма договору законодавчо не встановлена, але передбачається обов'язково письмова. Зміст договору безпосередньо складається з умов договору, серед яких можна виділити як обов'язкові, так і факультативні умови.

У підрозділі 2.3. *“Адміністративно-договірні правовідносини. Виникнення, зміна, припинення адміністративно-договірних відносин”* розглянуто адміністративно-договірні правовідносини, підстави виникнення, зміни і припинення таких правовідносин.

Відзначається, що адміністративно-договірні правовідносини є видом правовідносин взагалі і видом адміністративних правовідносин зокрема, вони співвідносяться як частина і ціле. Адміністративно-договірні правовідносини виникають у зв'язку з реалізацією органами державної виконавчої влади своєї компетенції у сфері державного управління. Вони відбивають основну якість, яка притаманна державному управлінню. За своєю природою адміністративно-договірні відносини є організаційними, тобто виникають з ініціативи кожної із сторін.

У дисертації питання виникнення, зміни і припинення адміністративно-договірних відносин пов'язується з поняттям юридичних фактів. Різновидом юридичного факту виступає укладання адміністративного договору. У залежності від того, яка сторона виступає ініціатором укладання договору, у якій сфері знаходиться предмет договору, запропоновані основні стадії укладання адміністративного договору (пропозиція укласти договір; прийняття пропозиції укласти договір; узгодження умов договору; власне укладання договору; внесення в нього змін; розірвання договору; документальне оформлення сукупності волевиявлень). Названі стадії можуть доповнюватися і факультативними, наприклад одержанням згоди вищестоящего органа виконавчої влади.

Відзначається також, що виникнути, змінитися чи припинитися адміністративно-договірні правовідносини можуть тільки при належному суб'єкті, об'єкті і комплексі їхніх взаємних прав і обов'язків. Акцентується особлива увага на наявності у суб'єктів адміністративно-договірних правовідносин визначеного правового статусу (правосуб'єктність у фізичної і юридичної особи плюс компетенція державного органу управління).

Для подолання проблем, пов'язаних з термінологією, запропоновано процес виникнення, зміни, припинення адміністративно-договірних правовідносин у рамках позитивного управлінського процесу іменувати адміністративно-договірним провадженням, що підкреслює сприйняття адміністративного договору насамперед як результату дії адміністративно-процесуальних норм. Провадження запропоновано структурно зобразити у вигляді сукупності процедур, кожна з яких складається зі стадій (у даному випадку доцільно говорити про послідовність дій) і має в основі сукупність юридичних фактів.

Якщо двосторонній порядок внесення змін чи доповнень шляхом укладання іншої угоди, розірвання договору має ті ж стадії, що і процедура укладення договору, то однобічний порядок має ряд принципових відмінностей у залежності від того, з чиєї ініціативи проводяться зміни і доповнення. Односторонньо змінити чи доповнити або розірвати договір невіддільний суб'єкт може тільки шляхом звертання в суд при наявності істотного порушення договору з боку державного органу. Але навіть винне порушення державним органом своїх зобов'язань за договором не може викликати розірвання договору, якщо таке рішення спричинить собою заподіяння шкоди публічним інтересам. Якщо ж ініціатива зміни чи розірвання договору виходить від державного органу (наприклад, якщо відбулися істотні зміни обставин, у результаті яких утрачена публічна спрямованість договору), то він вправі без досягнення згоди суб'єкта в однобічному порядку внести зміни в договір, а також розірвати його, не

звертаючись у суд.

У підрозділі 2.4. *“Правова якість адміністративного договору”* відзначається, що рішення питання правової якості адміністративного договору є основним критерієм ефективності державного управління. Великого значення набуває розробка механізму законності і якості адміністративного договору як засобу управлінської діяльності. Це обумовлено тим, що адміністративний договір є одним із основних засобів у субсистемі адміністративного права - державного управління. І від того, наскільки якісним, законним буде адміністративний договір, найбільшою мірою залежить ефективність дії державних органів виконавчої влади і в остаточному підсумку – рівень правосвідомості і правової культури суспільства.

На думку автора, знаходячись у тісному взаємозв'язку з адміністративним актом, висунуті до нього вимоги законності можуть бути поширені і на адміністративний договір.

Дисертант розкриває основні вимоги законності адміністративного договору, до яких він відносить: 1) дотримання норм Конституції України, законів і підзаконних актів; 2) укладатися договір може тільки в рамках компетенції державних органів виконавчої влади; 3) наявність у суб'єктів договору єдиної мети (досягнення суспільно значимого результату); 4) попереднє узгодження договору з вищим державним органом; 5) дотримання вимог управлінського процесу (розробка проекту, порядок укладання, розірвання, зміни умов договору); 6) обов'язкову письмову форму укладання.

У роботі вказується, що в тісному взаємозв'язку з законністю якість адміністративного договору впливає з управлінських дій державних органів. До правової якості адміністративного договору автор відносить: формальну рівність сторін, що дає можливість виступати ініціатором виникнення договірних відносин кожному з органів державного управління; виникнення зобов'язуючих відносин створює формальну визначеність і взаємність прав і обов'язків у сторін адміністративного договору; добровільність прийняття на себе зобов'язань сприяє здійсненню управлінської діяльності; санкціонована державою відповідальність веде до здійснення взаємного контролю за виконанням зафіксованих у договорі управлінських задач; автономність регулювання взаємовідносин між сторонами; самостійність у виборі учасника договору органами виконавчої влади.

У підрозділі 2.5. *“Загальна система адміністративних договорів”* відзначається, що сучасний рівень розвитку управлінських відносин у державі, обумовлює необхідність подальшого удосконалення інституту адміністративного договору. Особливої актуальності на сьогоднішній день набуває проблема класифікації адміністративних договорів, що дотепер залишається досить дискусійною. Класифікація адміністративних договорів дозволяє нам наочно представити наявне їхнє різноманіття, пізнати специфіку окремих різновидів договорів, упорядкувати існуючу безліч адміністративних договорів, а також виявити основні напрямки розвитку усього комплексу адміністративних договорів. На основі детального вивчення існуючих класифікацій, наведених ученими-адміністративістами за критерієм змісту, за суб'єктами договірних відносин, за характером взаємин між сторонами, за предметом адміністративного

договору, дисертант виділяє власну класифікацію договорів.

До найбільш прийнятних критеріїв класифікації адміністративних договорів автор відносить наступні: за юридичними властивостями, підрозділяє на правоустановчі і правозастосовні. За предметом регулювання: договори про компетенцію; договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією); договори про вступ громадян на державну службу (адміністративно-трудова договори); договори в соціальній сфері; фінансові і податкові угоди; договори, що забезпечують державні потреби; договори про обмін інформацією. За характером взаємин між суб'єктами договірних відносин: договори суб'єктів, що не володіють контрольними, наглядовими чи іншими спеціальними повноваженнями стосовно один одного; договори, у яких один із суб'єктів володіє якими-небудь спеціальними повноваженнями стосовно іншого. За цілеспрямованістю договірних відносин: договори, що регулюють дії суб'єктів, підлеглих сторонам угоди; договори, що регулюють погоджені управлінські дії контрагентів; договори змішаного типу. За колом суб'єктів: між двома чи більше органами державного управління; між органом державного управління і державною чи приватною організацією або громадським об'єднанням; між органом державного управління і громадянами. Не можна забувати і про загальноправові критерії розподілу договорів на види. Адміністративні договори можуть бути двосторонніми і багатосторонніми; попередніми й остаточними, і, нарешті, вони можуть містити в собі, поряд з адміністративно-договірними елементами, елементи цивільно-правових, трудових угод і бути в такому випадку змішаними.

У підрозділі 2.6. *“Межі здійснення і застосування адміністративного договору. Адміністративний договір і адміністративний акт”* аналізується галузь застосування адміністративного договору в державному управлінні, розглядається ефективність використання в державному управлінні договорів чи правових актів. Подається детальна характеристика схожості і відмінності двох засобів управлінської діяльності – акту і договору, що відображена в порівняльній таблиці.

У дисертації відзначається, що державне управління – це виконавчо-розпорядницька діяльність підзаконного характеру органів державної виконавчої влади, спрямована на забезпечення стабільного функціонування і поступального розвитку суспільних процесів у різних галузях і сферах управління. У процесі здійснення в межах своєї компетенції органи державної виконавчої влади, а також інші ланки державного управління (державні службовці і посадові особи) для досягнення цілей і задач публічного управління використовують найбільш ефективні правові засоби управління.

Всюди у державному управлінні застосовується однобічний владний вплив. Але він, безперечно, не завжди ефективний і самодостатній. Тому сферу застосування адміністративного договору автор дисертації розглядає, спираючись на галузь здійснення державного управління. А вона надзвичайно широка: це й економіка, і соціальна сфера, і культурна, і політичне життя суспільства. Доцільність і ефективність горизонтальних договірних зв'язків пояснюють причини досить частого і широкого використання договорів у різних сферах. Держава, як розумний керівник підприємства при здійсненні

управління колективом, як мудрий батько при вихованні своєї дитини, використовує широко відомий метод батога і пряника. Тільки у випадку з державою роль батога виконує адміністративний акт, а роль пряника — адміністративний договір. Адже, на відміну від прямого владного веління адміністративного акту, договір дозволяє врахувати і забезпечити всі інтереси підвладної сторони, що деякою мірою служить гарним стимулом для виконання дій в інтересах суспільства. Використання такого правового засобу управління, як адміністративний договір, розширює для держави можливості раціонально і з більшою ефективністю виконувати покладені на неї публічні обов'язки.

У роботі здійснено детальний аналіз співвідношення і розмежування адміністративного акту й адміністративного договору, на підставі якого адміністративний договір можна вважати багатостороннім актом управління, оскільки адміністративний договір завжди служить виконанню державної волі, а предметом його є дії управлінського характеру.

У підрозділі 2.7. *“Недійсність адміністративного договору”* розглянуто концептуальні питання визнання недійсності адміністративного договору, а також аналізуються проблеми відповідальності його учасників.

Визнання договору недійсним виступає засобом забезпечення відповідності договору установленим вимогам, засобом забезпечення законності договору, правового захисту публічних і приватних інтересів від порушень. На думку автора, недійсність договору означає визнання його не наділим юридичною силою, що спричиняє певні юридичні наслідки. Певні юридичні наслідки може породжувати лише сам факт визнання договору недійсним (наприклад, повернення сторін у вихідне становище). У роботі відзначається, що визнання адміністративного договору недійсним можливе лише в рамках судового провадження, при дотриманні необхідних процесуальних правил.

Відзначається, що для скасування, зміни і призупинення дії адміністративного договору передбачені наступні процесуальні засоби: оскарження, опротестування, звертання до державного органу. Якщо орган державної виконавчої влади, що уклав договір, вважає, що він у цілому чи в частині не відповідає законодавству, він вправі (і навіть зобов'язаний) змінити його умови чи припинити його дію. Вищі органи державної виконавчої влади, на наш погляд, також можуть указати на необхідність розірвати договір органам нижчого підпорядкування за мотивами його незаконності (відзначимо, що недоцільність, недотримання публічно-правової мети повинні вважатися також порушеннями законодавства про адміністративні договори).

За аналогією з цивільним правом, щодо недійсності адміністративного договору застосовуються наступні терміни: абсолютно недійсний (незначний) і відносно недійсний (який оспорується). Незначність договору означає, що він має ваду, яка одним своїм існуванням приводить до визнання договору недійсним.

Стосовно до адміністративного договору, автором установлений перелік порушень (недоліків), що свідчать про його недійсність; до них відносяться випадки, коли адміністративний договір визнається

незначним: 1) незначний адміністративний договір, що не має метою задоволення публічних інтересів; 2) за припустимою аналогією з цивільним правом незначним є удаваний договір (наприклад, такий, який прикриває під виглядом адміністративного договору цивільно-правову угоду); 3) незначний договір, укладений у сфері, де законом запропоноване застосування іншої форми управлінської діяльності чи прямо заборонене укладання адміністративного договору; 4) участь у договорі державно-владного суб'єкта, у чий повноваження не входить право укладати адміністративні договори у визначеній сфері, чи його компетенція взагалі не передбачає права на укладання адміністративних договорів; 5) порушення письмової форми також є підставою для визнання договору недійсним.

Питання недійсності адміністративного договору тісно пов'язане із проблемою відповідальності його учасників. На думку дослідника, відповідальність учасників адміністративно-договірних відносин повинна складатися з: договірної відповідальності сторін однієї перед іншою і адміністративно-правової відповідальності за порушення інтересів суспільства і держави.

ВИСНОВКИ

У **висновках** наводиться теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що полягає у визначенні сутності адміністративного договору як специфічного засобу управлінської діяльності. Необхідно повторити основні висновки, які отримані в результаті спроби створення концептуальної бази адміністративного договору:

1. Робота над ознаками адміністративного договору допомогла виділити необхідні ознаки останнього, а саме: наявність серед сторін договору органу державного управління; предмет договору повинен носити управлінський характер; тісний зв'язок з однобічним адміністративним актом; правовою базою для укладання договорів адміністративного характеру служать норми адміністративного права. Підсумовуючи виділені ознаки, отримане визначення договору: Адміністративний договір — це заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у 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.

2. Правова основа адміністративного договору в тому вигляді, у якому можна спостерігати її сьогодні, складається з наступних частин: 1) норм, запозичених із обов'язкового і договірного права, які містяться в ЦК України і мають універсальний характер та застосовуються для договорів будь-якої галузевої приналежності; 2) норм тих публічно-правових галузей, у яких конкретизується державно-управлінська діяльність стосовно до сфер суспільних правовідносин і в яких передбачається укладання окремих видів адміністративно-правових договорів; 3) норм адміністративного права, однаковою мірою застосовуваних до двох засобів управлінської діяльності: акту і договору; 4) норм Консти-

туції України, законів і підзаконних нормативних актів, а також наказів, постанов міністерств і відомств.

У дослідженні продемонстрована розрізненість спеціального законодавства про адміністративні договори, відзначена відсутність нормативних актів загального характеру, внесена пропозиція продовжити роботу над основами законодавства про адміністративні договори, запропоновано розробити закон “Про адміністративний договір”. Сформульовано загальний для всіх адміністративних договорів предмет — здійснення органами виконавчої влади держави управлінської діяльності.

4. Учасником договору, поряд з обов'язковою участю державного органу виконавчої влади, що діє в межах своєї компетенції, може бути будь-яка фізична чи юридична особа, що володіє правоздатністю і дієздатністю. Адміністративне право вносить велику кількість обмежень на участь в управлінських правовідносинах іноземних громадян і осіб без громадянства; спеціальні норми адміністративного та інших галузей законодавства найчастіше містять вказівки на склад учасників договірних відносин, у тому числі визначають орган, що представляє державу в конкретному виді договору.

5. Виділено різновиди адміністративних договорів і запропоновані класифікації їх щодо деяких основ. Зокрема, за юридичними властивостями адміністративні договори можна підрозділити на правоустановчі і правозастосовні; за предметом регулювання: договори про компетенцію; договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією); договори про вступ громадян на державну службу (адміністративно-трудова договори); договори в соціальній сфері; фінансові і податкові угоди; договори, що забезпечують державні потреби; договори про обмін інформацією; за характером взаємин між суб'єктами договірних відносин: договори суб'єктів, які не володіють контрольними, наглядовими чи іншими спеціальними повноваженнями стосовно один одного; договори, у яких один із суб'єктів володіє якими-небудь спеціальними повноваженнями стосовно іншого; за цілеспрямованістю договірних відносин: договори, що регулюють дії суб'єктів, підпорядкованих сторонам угоди; договори, що регулюють погоджені управлінські дії контрагентів; договори змішаного типу; за колом суб'єктів договору - між двома чи більше органами державного управління, між органом державного управління і державною або приватною організацією чи громадським об'єднанням, між органом державного управління і громадянами, між недержавними організаціями у випадку, якщо хоча б одній із них делеговані відповідні державно-владні повноваження.

6. Зміст договору складається з наступних умов:

а) неодмінно властивих адміністративному договору (можливість владного контрагента здійснювати контроль за діяльністю іншої сторони за договором, можливість для них в односторонньому порядку вносити зміни в договір чи відмовитися від нього); б) які формулює орган державної виконавчої влади, і інша сторона або приймає їх, або відмовляється від участі в договорі; в) за якими сторони повинні прийти до згоди відповідно до норм спеціальних законів; г) і, нарешті, які обидві сторони вважали необхідними для включення в договір (чітко виражений єдиний елемент).

7. Сфера застосування адміністративного договору розглянута у співвідношенні зі сферою застосування акта управління і сферою здійснення державного управління в цілому. Докладно проаналізовані варіанти співвідношення договору й адміністративного акта, котрі як засоби реалізації державної виконавчої влади рівноправні.

Обмежується сфера застосування адміністративних договорів у випадках: 1) вказівки в нормативному акті на необхідність прийняття акта управління для вирішення конкретної управлінської задачі; 2) прямої заборони на використання адміністративного договору.

8. Адміністративно-договірні правовідносини — це відносини суб'єктів у рамках дій відповідно до умов договору. Відносини, що виникають у результаті порушення договору, є адміністративно-правовими (наприклад, відносини, що виникають у результаті односторонніх дій органу влади по відновленню порушених публічних інтересів) чи адміністративно-юрисдикційними (наприклад, у випадку накладення адміністративних санкцій за допущені порушення), а відносини, що виникають у процесі визнання договору недійсним у судовому порядку, — адміністративно-процесуальними.

9. Для адміністративно-договірного процесу, як виду позитивного управлінського процесу, запропоновано використовувати термін “адміністративно-договірне провадження”. У залежності від того, яка сторона виступає ініціатором укладення договору, у якій сфері знаходиться предмет договору, основні стадії (пропозиція укласти договір, внести в нього зміни, розірвати договір; прийняття пропозиції, узгодження умов, документальне оформлення сукупності волевиявлень) можуть доповнюватися факультативними, наприклад, одержанням згоди вищого органу. Ухвалення рішення про укладення договору - попередня договірному провадженню стадія управлінського процесу.

10. Односторонньо змінити (доповнити) умови договору чи розірвати договір невідомий суб'єкт може тільки шляхом звертання в суд за наявності істотного порушення договору з боку державного органу. Але навіть винне порушення органом влади своїх зобов'язань за договором не може викликати розірвання договору, якщо таке рішення спричинить собою заподіяння шкоди публічним інтересам. Якщо ж ініціатива зміни чи розірвання договору виходить від державного органу (наприклад, якщо відбулися істотні зміни обставин, у результаті яких утрачена публічна спрямованість договору), то він вправі без досягнення згоди іншої сторони в односторонньому порядку внести зміни в договір, а також розірвати його, не звертаючись в суд. Одностороння зміна чи розірвання договору державним органом є, по суті, адміністративним актом управлінської діяльності і може бути оскаржена в суді відповідно до чинного законодавства.

11. Вимоги законності адміністративного договору можна умовно розбити на три групи: по-перше, він повинен відповідати вимогам публічного права, які висуваються до всіх засобів здійснення управлінських дій (наприклад, дотримання вимог управлінського процесу, дія державного органу виконавчої влади в межах компетенції); по-друге, ряд вимог формулюється саме для договору, але диктується його публічно-правовою спрямованістю (наприклад, публічно-правова мета договору, особливості учасни-

ків, обов'язкова письмова форма); по-третє, універсальні вимоги законності договору, запозичені публічним правом із приватного (наприклад, відповідність договору нормативним актам, відображення в договорі істотних умов і т.д.).

12. Можливі два варіанти розвитку подій при виявленні невідповідності договору тим чи іншим законодавчим нормам. Перший – привести договір у відповідність з вимогами закону, другий – припинити його дію. Перелік істотних недоліків, які спричиняють необхідність припинення дії договору, повинен бути даний у відповідному законі. Нами запропонований приблизний перелік таких вад адміністративного договору, які свідчать про його незначність. Поділ порушень законодавства на істотні і несуттєві здійснюється за дотримання принципу захисту публічних інтересів. Завжди необхідно пам'ятати, що якщо визнання договору недійсним спричинює визнання його таким, який не має (і не мав) юридичної сили, то саме визнання його недійсним обов'язково має правові наслідки, важливо, щоб вони не виявилися тяжчими, ніж наслідки порушення законодавства у договорі. Саме тому властиве цивільному праву правило повернення сторін недійсного договору в вихідне становище в адміністративно-договірному праві можливе лише з великими застереженнями.

14. Можливі чотири варіанти дій по забезпеченню відповідності договору законодавству: 1) сторони, виявивши незаконність укладеного ними договору, приводять його у відповідність із правовими нормами або розривають його за взаємною згодою (найменш ймовірний варіант); 2) у результаті звертання зацікавлених чи уповноважених осіб, або провівши перевірку за власною ініціативою, вищий орган влади виявляє незаконність договору, у якому бере участь підлеглий йому орган влади, і дає вказівки внести зміни в договір чи розірвати його в односторонньому порядку; 3) владна сторона договору може за власною ініціативою в односторонньому порядку внести в договір зміни чи розірвати його; 4) договір чи його окремі положення можуть бути визнані недійсними за мотивами незаконності в судовому порядку.

15. Розірвання договору передбачає як наслідок припинення існування створених ним правовідносин. Визнання договору недійсним означає визнання його таким, що не мав юридичної сили.

16. Питання визнання договору недійсним і тісно пов'язане з ним питання про відповідальність учасників недійсного договору вирішуються при дотриманні принципу: правові наслідки недійсності договору повинні виключати можливе заподіяння шкоди публічним інтересам, а якщо шкода уже заподіяна, то вона повинна по можливості компенсуватися за рахунок винної сторони. Відповідальність учасників адміністративно-договірних правовідносин складається з договірної відповідальності сторін однієї перед іншою і адміністративно-правової відповідальності перед державою.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ З ТЕМИ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сковрцов С.С. Співвідношення і взаємодія актів керування й адміністративних договорів як засобів управлінської діяльності // Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції “Наука й освіта 2004”. Том 50. Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 58–61.

2. Скворцов С.С. Про застосування адміністративних актів і адміністративних договорів у державному регулюванні в сфері економіки // Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського Союзу: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – С.401–404.

3. Скворцов С.С. Класифікація адміністративного договору як засобу управлінської діяльності // Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції “Динаміка наукових досліджень 2004”. Том 3. Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 49–52.

4. Скворцов С.С. Юридична природа адміністративного договору // Правова держава ОДУ ім. І. І. Мечникова.– Одеса: Астропринт, 2004. – № 7. – С.61–64.

5. Скворцов С.С. Порівняльний аналіз правового режиму адміністративних договорів у закордонних країнах // Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – Вип. 25. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2004.– С. 257–261.

6. Скворцов С.С. Использование административных договоров в деятельности предприятий и организаций // Матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції “Науковий потенціал світу 2004”. Том 48. Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004.– С. 59–60.

7. Скворцов С.С. Використання адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ // Вісник Львівського університету внутрішніх справ. – Львів. – 2004.

8. Скворцов С.С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ МВС України. – Одеса. – № 2. – 2004. – С.194–198.

9. Скворцов С.С. Місце і функції адміністративного договору як засобу управлінської діяльності в державному управлінні // Правова держава ОДУ ім. І. І. Мечникова.– Одеса: Астропринт, 2005.– № 8. – С. 69-73.

АНОТАЦІЇ

Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2005.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню теоретичних і практичних питань, пов'язаних з використанням адміністративного договору, як специфічного засобу управлінської діяльності, державними органами виконавчої влади.

Особливу увагу приділено обґрунтуванню поняття адміністративного договору, визначається його місце в адміністративному праві, приділяється увага актуальності договору в управлінській діяльності

державних органів, подається аналіз розвитку договору в Україні та зарубіжних країнах, здійснюється історико-правовий аналіз.

Розглядаються існуючі нормативно-правові основи адміністративного договору в Україні. Безпосередню увагу було приділено юридичній природі договору та його основним функціям як специфічного засобу управлінської діяльності. Розглянуто підстави виникнення, зміни, припинення адміністративно-договірних відносин.

Важливим результатом проведеного комплексного дослідження адміністративного договору стало дослідження ознак, принципів та елементів договору. Запропонована правова класифікація адміністративних договорів. Окреслена сфера застосування адміністративного договору в державному управлінні, подана характеристика взаємодії та співвідношення договору з актом управління. З'ясовані критерії недійсності адміністративного договору.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, виконавча влада, управлінська діяльність, засіб управління, адміністративний договір, акт управління, адміністративні правовідносини, система.

Скворцов С.С. Административный договор как средство управленческой деятельности. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2005.

Диссертация посвящена комплексному исследованию теоретических и практических вопросов, связанных с использованием административного договора, как специфического средства управленческой деятельности, государственными органами исполнительной власти.

В работе на теоретическом уровне анализируются тенденции развития административного права в условиях правовой реформы в Украине, непосредственное внимание уделено изучению места и роли института административного договора в административном праве. В диссертации определены основные причины, обуславливающие актуальность существования административного договора в управленческой деятельности. Научному исследованию подвергнуты вопросы концепции развития административного договора в Украине, проанализирован зарубежный опыт применения в государственном управлении административных договоров и предложены основные направления его использования в Украине. Сделан вывод о детальном урегулировании административного договора в зарубежных странах, как на теоретическом, так и на законодательном уровне.

В диссертации определены нормативные основы административного договора в Украине, сформулированы предложения по внесению конкретных изменений и дополнений в действующее законодательство Украины. Подвергнуты анализу понятие, признаки, функции и основные причины, раскры-

вающие особенности административного договора как средства управленческой деятельности. В диссертации нашло дальнейшее развитие юридической природы административного договора, под которой понимается совокупность специфических принципов и элементов, которые позволяют обособить соответствующее правовое явление. Приводится детальная характеристика элементов (предмет, цель, форма, содержание и субъекты) административного договора.

Предложена расширенная классификация административного договора по следующим основаниям: по критерию содержания, по субъектам договорных отношений, по характеру взаимоотношений между сторонами, по предмету регулирования, по юридическим свойствам, по целенаправленности договорных отношений. Значительное внимание уделено сфере применения административного договора органами государственной исполнительной власти, особенностям соотношения и взаимодействия актов управления и административных договоров.

В контексте выбранного предмета исследования особое внимание в работе предлагается обратить на возможности признания договора недействительным, под которым понимается признание договора не обладающим юридической силой, не влекущим никаких правовых последствий для его сторон.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, исполнительная власть, управленческая деятельность, средство управления, административный договор, акт управления, административные правоотношения, система.

Skvortsov S.S. Administrative Agreement as a Method of Management Activity. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – theory of management; administrative law and the process; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2005.

Thesis is devoted to the complex research of theoretical and practical problems connected with the usage of administrative agreement as a specific method of management activity by the state bodies of executive power.

Special attention is paid to the granting the notion 'administrative agreement'; its place in administrative law is defined; attention is also paid to the actuality of agreement in management activity of state bodies; analysis of agreement's development in Ukraine and foreign countries is presented; historical and legal analysis is realized.

Existing normative and legal grounds of administrative agreement in Ukraine are viewed. Direct attention was paid to the legal nature of agreement and its main functions as a specific method of management activity. Reasons of forming, changing and stopping of administrative and contract relations were studied.

An important result of conducted complex research of administrative agreement was the research of agreement's features, principles and elements. Legal classification of administrative agreements is proposed. The sphere of applying administrative agreement in the state management is outlined; characteristic of cooperation and correlation between agreement and the act of management is given. Criteria of administrative agreement's invalidation are found out.

Key words: administrative law, state management, executive power, management activity, method of management, administrative agreement, act of management, administrative legal relations, system.