

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ГУД АННА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.924:341

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ФОРМА ДОГОВІРНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ–2019

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано у Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, доцент
Світличний Олександр Петрович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
професор кафедри цивільного
та господарського права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Правоторова Ольга Михайлівна,
Херсонський державний університет,
професор кафедри адміністративного
і господарського права та правоохоронної
діяльності

кандидат юридичних наук
Мачуська Ірина Борисівна,
Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»,
доцент кафедри цивільного та трудового права

Захист відбудеться «23» квітня 2019 року о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «22» березня 2019 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. О. Панькова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах системних перетворень, які стосуються всіх сфер суспільного життя, важливим є забезпечення демократичної спрямованості органів публічної влади, в діяльність яких повинно бути покладено неухильний обов'язок дотримуватися прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Значне місце в реалізації таких завдань, трансформації адміністративних правовідносин у сфері взаємодії органів публічного управління з фізичними та юридичними особами відведено адміністративному договору.

Численні публічні відносини та різноманітні зв'язки між органами публічної адміністрації і фізичними особами зумовлюють як розширення сфери застосування адміністративних договорів, так і надання якісних адміністративних послуг. Також потребує врахування впливу європейських принципів і стандартів у діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації. Важливим чинником при здійсненні публічного управління є знаходження рівноваги між публічними та приватними інтересами.

Нині у чинному законодавстві України не визначено чіткий порядок укладення адміністративного договору. Визначення основних стадій укладення адміністративного договору та закріплення його на законодавчому рівні є першочерговим завданням на шляху подальшого розвитку публічно-сервісних правовідносин.

Необхідність врахування впливу євроінтеграційних процесів на діяльність суб'єктів публічної адміністрації їх посадових осіб у стосунках з громадянами та юридичними особами потребує більш чіткого, детального розуміння характеру публічно-сервісних правовідносин. Однак, плюралізм понять, ознак, принципів і класифікація, порядок укладення, скасування та розірвання договору потребують уточнення та узагальнення, з урахуванням тих змін, які відбуваються в сфері надання адміністративних послуг. Розгляд та аналіз теоретичних та практичних аспектів застосування адміністративного договору, як форми договірного регулювання адміністративно-правових відносин, є актуальним і важливим як у теоретичному, так і в практичному плані, що зумовлює актуальність обраної теми.

Науково-теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Д. Н. Бахраха, В. Р. Білої, В. В. Галунька, І. П. Голосніченко, А. І. Єлістратова, А. Ф. Євтихієва, О. М. Правоторової, М. В. Коваль, В. К. Колпакова, Р. О. Куйбіди, В. І. Курила, І. Б. Мачуської, М. С. Міхровської, В. Й. Новосолова, С. Г. Стеценка, С. С. Скворцова, О. П. Світличного, В. І. Теремецького, Ю. А. Тихомирова, В. П. Тимощука, Ц. А. Ямпольської та ін.

Нормативно-правову базу наукового дослідження склали законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права, а також законодавство зарубіжних держав.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано у межах планових науково-дослідних робіт кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців та ринку праці в аграрному, екологічному та природоресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656), і безпосередньо пов'язане з Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/1215, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягала у проведенні комплексного наукового аналізу теоретичних, нормативних і практичних проблем застосування адміністративного договору, пошуку шляхів для розширення його використання на практиці.

Відповідно до поставленої мети визначено такі основні завдання:

- здійснити історико-правовий аналіз розвитку адміністративного договору та розробити періодизацію його розвитку;
- здійснити аналіз загальної характеристики адміністративного договору, як форми адміністративно-правових відносин;
- розкрити юридичні передумови укладення адміністративних договорів;
- з'ясувати істотні умови та стадії, як атрибутивні моменти укладення адміністративного договору;
- визначити підстави припинення, скасування та розірвання адміністративного договору;
- проаналізувати зміст та порядок укладення адміністративних договорів у західноєвропейських державах, з метою запозичення європейського досвіду;
- з метою удосконалення адміністративного договору в Україні здійснити аналіз використання адміністративних договорів держав Балтії.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері укладання адміністративного договору.

Предмет дослідження – адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин.

Методи дослідження. У процесі роботи над дисертацією застосовувався методологічний широкий інструментарій, який поєднав філософські (діалектичний), загальнонаукові та спеціально-наукові методи наукового пізнання. Діалектичний метод, який становить методологічну основу дисертаційного дослідження, використовувався на всіх етапах написання дисертації. Системний метод застосовувався при аналізі формування правової природи адміністративного договору (підрозділи 1.1, 1.2). Історико-правовий метод дав змогу охарактеризувати хронологічну послідовність становлення та розвитку адміністративного договору в Україні (підрозділ 1.1).

За допомогою комплексного методу здійснено поділ принципів адміністративного договору на загальні та спеціальні (підрозділ 1.2). Метод аналізу та синтезу дав змогу з'ясувати особливості практичної реалізації

адміністративного договору як виду адміністративно-правових відносин (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Формально-юридичний, загальнонауковий та системно-функціональний методи використовувалися для розкриття можливих перспектив та розроблення конкретних пропозицій щодо напрямів удосконалення законодавства у сфері застосування адміністративного договору (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.2). Порівняльно-правовий юридичний метод покладено в основу порівняння вітчизняних нормативно-правових актів і нормативно-правових актів окремих держав ЄС щодо адміністративно-правового регулювання адміністративного договору ЄС (підрозділи 3.1, 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є комплексною науковою роботою, в якій ґрунтовно досліджено адміністративний договір як вид адміністративно-правових відносин. У результаті дослідження сформовано та обґрунтовано низку нових положень які мають важливе теоретичне та практичне значення для подальшого успішного розвитку правової держави. В зв'язку з цим сформульовано нові висновки і рекомендації, що виносяться на захист:

вперше:

– здійснено періодизацію становлення адміністративного договору на території України. Виділено три періоди розвитку адміністративного договору: *перший період* – дорадянський період (до ХХ ст.) включав в себе вчення про сукупність норм, які визначали діяльність адміністративних органів, а також діяльність адміністративних установ щодо формального застосування адміністративно-правових норм (форми управління); *другий період* – радянський період (1917–1991 рр.) має свої етапи: 1) 1917–1933 рр. – характеризується широким використанням адміністративного договору в усіх сферах соціального життя; 2) 1934–1965 рр. – характеризується своєрідним «вето» на адміністративні договори; 3) 1966–1991 рр. – характеризується зростанням ролі адміністративного договору та обґрунтуванням його потреби; *третій період* – сучасний (з 1992 р. – дотепер), який поділяється на такі етапи: 1) 1992–1995 рр. – характеризується впливом представників науки адміністративного права щодо впровадження та прийняття законодавчого акту пов'язаного з адміністративним договором; 2) 1996–2011 рр. – пов'язаний із прийняттям Конституції України та запровадження адміністративної реформи; 3) 2012 р. – дотепер – характеризується прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» та створенням публічних установ з надання різноманітних адміністративних послуг;

– визначено дефініцію поняття «правовий режим адміністративного договору», під яким слід розуміти постійно діючі правила поведінки, закріплені в нормативно-правових актах, що встановлюють процедурно-процесуальні заходи щодо врегулювання відносин, які виникають при укладенні адміністративного договору;

– здійснено поділ принципів адміністративного договору на загальні та спеціальні: до загальних принципів віднесено: недопущення обмежень прав та законних інтересів; відкритості та прозорості; передбачуваності (правова визначеність); достовірності; до спеціальних принципів віднесено: принцип

підзвітності; принцип ефективності; принцип взаємної відповідальності; принцип врахування адміністративних актів;

удосконалено:

– визначення дефініції адміністративного договору, під яким слід розуміти договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права або суб'єкт управлінських відносин, взаємовідносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, що направлені на загальнодержавні інтереси;

– розмежування адміністративного акту та адміністративного договору; доведено, що поняття «адміністративного акту» є ширшим за поняття «адміністративного договору»; з'ясовано, що адміністративний акт та адміністративний договір є невід'ємними один від одного, оскільки для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт;

– ознаки адміністративного договору, як форми договірного регулювання адміністративно-правових відносин;

– функції адміністративного договору, які, в свою чергу поділяються на універсальні та спеціальні: до універсальних функцій віднесено: ініціативну, програмно-координаційну, інформаційну, гарантійну, захисну; до спеціальних функцій адміністративного договору віднесено: структурно-організаційну; компромісну; забезпечувальну; орієнтаційно-стимулюючу; виховну;

дістали подальшого розвитку:

– положення про необхідність змін до норм Закону України «Про адміністративні послуги» в частині порядку укладення адміністративних договорів, прав та обов'язків сторін та порядку вирішення спорів;

– критерії систематизації видів адміністративних договорів, які були поділені за: предметом; характером взаємодії суб'єктів; цілеспрямованістю; юридичними властивостями; змістовим наповненням.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та результати дослідження можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – бути основою для подальших досліджень актуальних проблем адміністративного договору як виду адміністративно-правових відносин;

– у нормотворчій діяльності – при вдосконаленні вітчизняного законодавства щодо регулювання відносин, що складаються при укладенні адміністративного договору;

– у навчальному процесі – з метою розроблення програм навчальних дисциплін «Адміністративне право», а також під час підготовки до друку навчальної та навчально-методичної літератури із зазначених дисциплін;

– у процесі вдосконалення діяльності під час надання адміністративних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, сформувані в ній положення та висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки, викладені в дисертації, були предметом наукових доповідей на: Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ» (м. Тернопіль, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Інтеграція юридичної науки і практики, як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства» (м. Дніпропетровськ, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України» (м. Київ, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Аналіз використання адміністративного договору державами Європейського Союзу» (м. Харків, 2017 р.).

Публікації. Основні положення й висновки дисертації викладено у 15 наукових працях, з яких стаття у науковому фаховому виданні України, 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 9 тез наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 195 сторінок. Список використаних джерел налічує 210 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, здійснено аналіз загального стану дослідження теми, ступінь наукового розроблення, вказано про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету та завдання наукового дослідження, його об'єкт, предмет, охарактеризовано методологічну базу, сформульовано наукову новизну роботи, її практичне значення, особистий внесок здобувача, наведено відомості про апробацію та публікації результатів дослідження.

Розділ 1 «**Правова природа адміністративного договору**» складається з двох підрозділів, у яких здійснено історико-правовий аналіз розвитку адміністративного договору, надано загальну характеристику адміністративного договору як форми адміністративно-правових відносин.

У підрозділі 1.1 *«Історико-правовий розвиток адміністративного договору»* здійснено дослідження історико-правового розвитку адміністративного договору та запропоновано авторську періодизацію становлення адміністративного договору, який включає три основні періоди та етапи розвитку адміністративного договору на території України.

Перший, так званий, дорадянський період, який тривав до 1917 року, включає вчення про сукупність норм, які визначали діяльність адміністративних органів, а також діяльність адміністративних установ щодо формального застосування адміністративно-правових норм.

Другий період, з жовтня 1917 до 1991 року, має свої етапи. Перший етап (1917–1933 рр.) характеризується широким використанням адміністративного договору в усіх сферах соціального життя. В цей період визнається можливість щодо застосування публічно-правових договорів між різними установами і між громадянами. На другому етапі розвитку (1934–1965 рр.) встановлено, що роль адміністративних договорів почала відігравати менш важливу роль, що пов'язано із запровадженням авторитарного режиму управління в СРСР, який не давав можливості вступати в договірні відносини у сфері діяльності органів публічної влади. А наприкінці 30-х років ХХ ст. адміністративне право було виключено з законодавства СРСР і, відповідно, на термін «адміністративний договір» і саму теорію було накладено своєрідну заборону. Третій етап (1966–1991 рр.) пов'язаний з переходом діяльності адміністративного права від домінування управлінської системи до забезпечення пріоритету прав та свобод людини та громадянина. На цьому етапі розвитку було проаналізовано практику управлінської діяльності держави з приводу застосування адміністративних договорів яка неухильно розширювалася, і до початку 80-х років стало зрозумілим, що здійснення державного управління за допомогою винятково односторонньо-владних розпоряджень дуже далеко від досконалості. Досліджено наукові конференції, що відбувалися протягом даного етапу розвитку адміністративного договору, присвячені обговоренню ролі адміністративного договору в житті суспільства.

Третій період, з 1992 року і дотепер, який поділяється на три етапи. Перший етап (1992–1995 рр.) характеризується запровадженням практики укладання адміністративних договорів, а також впливом представників науки щодо впровадження та прийняття єдиного нормативного акту, який би регулював адміністративні відносини, а також адміністративний договір, зокрема. Другий етап (1996–2011 рр.) посідає важливе місце в зародженні адміністративного права України. Характеризується прийняттям Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України, в якому «адміністративний договір» дістав нормативного визначення та законодавчого закріплення, а також запровадженням адміністративної реформи. Третій етап (2012 р – дотепер) характеризується прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги», а також створенням центрів з надання різноманітних адміністративних послуг.

У підрозділі 1.2 *«Загальна характеристика адміністративного договору як форми адміністративно-правових відносин»* проведено розмежування

адміністративного договору та адміністративного акту. Досліджено філософські категорії юридичної природи адміністративного договору, до яких віднесено: «сутність», «структуру», «форму», «зміст», «функції». Визначено основні функції адміністративного договору, а також здійснено їх поділ на загальні та спеціальні. Проведено змістовний правовий аналіз поняття «договору» та «адміністративного договору».

Надано авторське визначення поняття «адміністративний договір» як договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права або суб'єкт управлінських відносин, взаємовідносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, що направлені на загальнодержавні інтереси.

Здійснено аналіз та визначено основні відмінні ознаки адміністративного договору від інших правових відносин. Визначено основні принципи адміністративного договору та здійснено їх поділ на загальні та спеціальні.

Надано визначення поняття «правовий режим адміністративного договору», під яким слід розуміти постійно діючі правила поведінки, що закріплені в нормативно-правових актах, які встановлюють процедурно-процесуальні заходи щодо урегулювання відносин, які виникають при укладенні договору. В зв'язку з динамічними змінами у правовому регулюванні відносин, які виникають при укладенні адміністративних договорів, обґрунтовано важливість встановлення правового режиму адміністративного договору.

Розділ 2 «Практична реалізація адміністративного договору як форма адміністративно-правових відносин» складається із трьох підрозділів, присвячених юридичним передумовам та істотним умовам виникнення адміністративного договору як форми адміністративно-правових відносин. Розглядається класифікація адміністративних договорів, основні стадії укладення адміністративного договору та аналіз визнання адміністративного договору недійсним.

У підрозділі 2.1 «Юридичні передумови укладення адміністративних договорів» здійснено аналіз та визначено основні передумови укладення адміністративного договору. В найзагальнішому розумінні юридичними передумовами укладення адміністративного договору є соціально-економічні, юридичні та інші перетворення у сфері публічного управління, спрямовані на зміцнення диспозитивних засад діяльності суб'єктів публічної адміністрації, результатом яких є розширення сфери використання адміністративного договору як юридичної форми, засобу реалізації управлінської діяльності. Розглянуто такі передумови укладення адміністративних договорів як: нормативні передумови – сукупність встановлених адміністративним законодавством норм, що визначають, які види адміністративних правовідносин можуть втілюватися в договірну форму; програмно-цільові передумови – проявляються через нормативне закріплення цілей, завдань адміністративно-правового регулювання; компетенційні передумови – сутність яких виявляється у законодавчому закріпленні за органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень, в тому числі делегованих щодо укладення, зміни та розірвання конкретних видів адміністративних договорів; адміністративно-процедурні передумови є передбаченою законодавством України системою заходів дій суб'єкта владних повноважень, спрямованих на визначення юридичної або фізичної особи, з якою має укладатися адміністративний договір.

Наведено класифікацію адміністративних договорів. Здійснено поділ адміністративних договорів на договори:

- за предметом: про співпрацю; договори, в яких суб'єкт владних повноважень реалізує функції розпорядника державним чи комунальним майном; договори із залучення інвестицій для задоволення публічних потреб; договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів і послуг для публічних осіб; договори з надання послуг у сфері оподаткування; міжнародні адміністративні договори»;

- за характером взаємовідносин суб'єктів: договори в яких один із суб'єктів володіє контрольними, наглядовими чи іншими спеціальними повноваженням по відношенню до іншого;

- за цілеспрямуванням: договори що регулюють дії суб'єктів, підлеглих сторонам договору, що регулюють узгодження управління щодо контрагентів;

- за юридичними властивостями: правостановлюючі та правозастосовчі;

- за суб'єктивним складом: між суб'єктами виконавчої влади та державними установами, організаціями; між державними та недержавними організаціями; між суб'єктами публічного управління та фізичними особами; між суб'єктами публічного управління та юридичними особами приватного права;

- за змістовим наповненням: зобов'язуючі та розпорядницькі договори.

У підрозділі 2.2 *«Істотні умови та стадії як атрибутивні елементи укладення адміністративного договору»* визначено основні умови адміністративного договору, які мають бути враховані під час укладення адміністративного договору, до яких віднесено: предмет, сторони договору, зміст, місце укладення договору, ціна договору, строк дії договору, момент укладення договору, набрання чинності, форс-мажорні обставини, відповідальність сторін.

Проаналізовано відмінні риси між стадіями адміністративного договору та порядком укладення договору. Доведено, що порядок укладення адміністративного договору є ширшим за стадії. Оскільки, порядок укладення договору розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій встановлення прав та обов'язків, здійснених на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній, виражених у різноманітних способах узгодження умов договору.

Розглянуто стадії укладення адміністративних договорів. Основні стадії укладення адміністративного договору визначено з урахуванням звичних етапів правового регулювання, які є обов'язковими під час укладення договору. Виділено чотири основні стадії: організаційна; визначення тексту та умов договору; укладення договору; виконання взятих зобов'язань.

У підрозділі 2.3 «*Підстави припинення, розірвання та скасування адміністративного договору*» на підставі норм чинного законодавства проаналізовано правові підстави припинення, розірвання та скасування адміністративного договору як для сторін договору, так і третіх осіб. З'ясовано, що при вирішенні питання про визнання договору недійсним суд повинен враховувати істотні умови порушення договору, а також співвідношення шкоди, заподіяної публічним інтересам протиправним договором в результаті визнання договору недійсним, таким, який не мав юридичної сили. Розглянуто питання щодо невиконання умов адміністративного договору.

Розглянуто правові підстави внесення змін до адміністративного договору. Обґрунтовано, що такі випадки не повинні мати місце взагалі. Оскільки, перш ніж укласти адміністративний договір, суб'єкти договору проходять обов'язкові стадії його укладення. Тому ризик не виконання адміністративного договору має бути вирішеним до підписання сторонами даного договору.

Здійснено аналіз правових підстав одностороннього розірвання адміністративного договору. Розглянуто можливість впровадження забезпечувальних мір виконання адміністративного договору. Забезпечення виконання адміністративного договору можливо здійснювати за допомогою юридичних засобів (забезпечувальні адміністративні акти) та формуючих засобів (здійснення наглядових заходів за ходом виконання адміністративного договору).

Розділ 3 «**Зарубіжний досвід застосування адміністративного договору**» складається з двох підрозділів, у яких розглядається дослідження та аналіз адміністративного договору в таких державах: Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка, Велика Британія, держави Балтії.

У підрозділі 3.1 «*Особливості механізму безперешкодної реалізації права на укладення адміністративного договору у Французькій Республіці, Федеративній Республіці Німеччини та Великій Британії*». Досліджено адміністративне право Французької Республіки щодо використання адміністративного договору, в якій адміністративні договори визнані в законодавчому порядку і широко застосовуються для ефективного задоволення інтересів суспільства і держави. У французькій адміністративній науці існує розвинена теорія адміністративних договорів, що дає змогу досить чітко провести межу між договорами приватного та адміністративного права, виявити характерні ознаки останніх, врегулювати питання відповідальності сторін і механізму забезпечення виконання ними зобов'язань за договором.

Проведено аналіз німецького адміністративного законодавства, що дало можливість з'ясувати, що саме німецьке адміністративне право мало значний вплив на формування та розвиток адміністративного права України й адміністративного договору зокрема.

На основі дослідження правового режиму адміністративних договорів у Великій Британії зроблено висновок, що договір у цій державі регулюється приватним правом із зазначенням певних привілеїв адміністративних органів.

В зв'язку з чим, законодавство визнає за адміністративними органами право укладати договори на виконання повноважень, якими вони наділені.

У підрозділі 3.2 «*Особливості використання адміністративного договору державами Балтії*» проаналізовано використання адміністративного договору такими державами, як Латвійська Республіка, Литовська Республіка й Естонська Республіка та з'ясовано, що українське адміністративне законодавство багато в чому є схожим на законодавство держав Балтії, однак, має певні відмінності.

Встановлено, що в латвійському законодавстві склалося правило, що адміністративний договір створює правову впевненість реалізацію права на отримання адміністративних послуг.

У Литовській Республіці договори з надання послуг, незалежно від того, до яких інституцій вони належать, вважаються цивільно-правовими контрактами. Адміністративні суди розглядають питання договірної відповідальності адміністративних органів лише тоді, коли договір укладено на основі норм публічного права.

Акцентовано увагу на особливостях використання адміністративного договору в Естонській Республіці. Адміністративний договір визначається, як угода, що регулює адміністративно-правові відносини. Досліджено, що адміністративний договір держави Естонська Республіка може бути укладений для регулювання окремого випадку або невизначеного числа випадків. Поширеною сферою застосування адміністративного договору є делегування публічних функцій приватним особам на підставі закону. Критерієм відмежування адміністративного договору від цивільно-правового є передання за першим повноважень публічної влади. Зосереджено увагу на головному правилі адміністративних договорів (за естонським законодавством) – це розширення адміністративної спроможності. Одночасно допустимість прийняття адміністративних рішень зростає з укладанням адміністративного договору.

Обґрунтовано, що позитивний досвід Естонської Республіки повинен бути імплементований в українське законодавство, у зв'язку з цим запропоновано внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги», в частині укладення, виконання та припинення дії адміністративних договорів.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження проаналізовано особливості адміністративного договору та одержано нове вирішення наукового завдання щодо місця адміністративного договору у суспільному житті, що дало можливість отримати наступні результати:

1. Запропоновано авторську періодизацію становлення адміністративного договору, який включає три основні періоди та етапи розвитку адміністративного договору на території України: 1) дорадянський період (до ХХ ст.) включав в себе вчення про сукупність норм, які визначали

діяльність адміністративних органів, а також діяльність адміністративних установ щодо формального застосування адміністративно-правових норм (форми управління); 2) радянський період (1917–1991 рр.) має свої етапи: перший етап (1917–1933 рр.) характеризується широким використанням адміністративного договору в усіх сферах соціального життя; другий етап (1934–1965 рр.) визначається своєрідним «вето» на адміністративні договори; третій етап (1965–1991 рр.) вирізняється зростанням ролі адміністративного договору та обґрунтуванням його потреби; 3) сучасний (з 1992 р. – дотепер), який поділяється на: перший етап (1992–1995 рр.) – характеризується впливом представників науки адміністративне право щодо впровадження та прийняття законодавчого акту, пов'язаного з адміністративним договором; другий етап (1996–2011 рр.) – пов'язаний із прийняттям Конституції України та запровадження адміністративної реформи; третій (сучасний) етап (2012 р. – дотепер) – характеризується прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» та створенням публічних установ з надання різноманітних адміністративних послуг.

2. Визначено поняття «адміністративний договір», під яким треба розуміти договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права, відносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, направлених на загальнодержавні інтереси, та проведено розмежування адміністративного договору та адміністративного акту (поняття «адміністративний акт» ширше за поняття «адміністративний договір», ці поняття є невід'ємними один від одного), розкрито їх ознаки. Наведено перелік основних ознак, які притаманні виключно адміністративному договору: 1) юридичною базою для виникнення адміністративного договору як форми адміністративно-правових відносин, є норми права; 2) обов'язки і права сторін в адміністративно-правових відносинах завжди пов'язані з практичним вчиненням певних дій, а саме у сфері державного управління; 3) умовою виникнення договірних відносин є участь у них обов'язкової сторони, наділеної юридично-владними (державно-владними) повноваженнями (обов'язкового суб'єкта); 4) особлива сфера виникнення таких відносин; 5) відносини можуть виникати всупереч волі або бажанню іншої сторони, однак не завжди є відносинами, які здійснюються за методом влади та підпорядкування; 6) відносини за договором мають прямий зв'язок з реалізацією функцій виконавчої влади, які за своїм змістом спрямовані на організацію процесу правовиконання; 7) спори, що виникають між сторонами, вирішуються як у адміністративному, так і в судовому порядку; 8) адміністративні право-відносини, що виникають внаслідок укладення адміністративного договору, є результатом застосування правил належної поведінки у конкретних управлінських ситуаціях, що містяться в адміністративно-правових нормах; 9) порушення однією зі сторін своїх зобов'язань зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою – в особі її компетентних органів; 10) договір укладають відповідно до встановленої процедури.

3. Здійснено поділ принципів адміністративного договору на загальні та спеціальні. До загальних принципів віднесено: недопущення обмежень прав та інтересів, відкритості та прозорості, передбачуваності (правова визначеність), достовірності. До спеціальних принципів належать: принцип підзвітності, принцип ефективності, принцип взаємної відповідальності, принцип урахування адміністративних актів. Сформовано поняття «правовий режим адміністративного договору», під яким слід розуміти постійно діючі правила поведінки, що закріплені в нормативно-правових актах, які встановлюють процедурно-процесуальні заходи щодо урегулювання відносин, що виникають при укладенні договору.

4. Розкрито основні передумови виникнення адміністративного договору, серед яких є соціально-економічні, юридичні та інші перетворення у сфері публічного управління, спрямовані на зміцнення диспозитивних засад діяльності суб'єктів публічної адміністрації. До основних передумов віднесено: нормативні передумови, що визначають, які види адміністративних правовідносин можуть втілюватися в договірну форму, між якими суб'єктами та на основі яких підстав може укладатися адміністративний договір; програмно-цільові передумови, що проявляються через нормативне закріплення цілей і завдань адміністративно-правового регулювання; компетенційні передумови, сутність яких виявляється у законодавчому закріпленні за органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами повноважень; адміністративно-процедурні передумови, що є передбаченою законодавством України системою заходів суб'єкта владних повноважень, спрямованих на визначення юридичної або фізичної особи, з якою має укладатися адміністративний договір; наявність вираженої у встановленій законом формі пропозиції (оферти) органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, фізичних або юридичних осіб щодо укладання адміністративного договору. Окрім того, даний перелік було доповнено організаційно-правовою та інформаційною передумовами. Основа інформаційної передумови полягає в наявності нормативних та адміністративних актів з зазначенням інформації про порядок укладення адміністративного договору, його мету та переваги, а також інформація з приводу узагальнення позитивного досвіду з укладення такого виду договорів. Особливо це стосується тих договорів, однією із сторін якої є фізичний чи юридичний суб'єкт приватного права. Організаційно-правові передумови укладення: дана група передумов має відповідати за наявність проекту договору, організацію його укладення тощо.

5. Здійснено класифікацію адміністративних договорів шляхом їх поділу за критеріями: за предметом; за характером; за цілеспрямованістю; за юридичними властивостями; за суб'єктивним складом; за змістовим наповненням.

Проведено розмежування понять «стадія» та «порядок» укладення адміністративних договорів. Удосконалено основні стадії укладення адміністративного договору, які мають такий порядок: організаційний, відповідно до якого здійснюється пропозиція укладення договору,

визначаються учасники та формуються правила договірної процедури; визначається текст та умови договору. З'ясовано істотні умови адміністративного договору, запропоновано, в залежності від виду адміністративного договору, що обов'язковим атрибутом договору має бути його ціна. Пропонується включити випадки форс-мажорних обставин в умови договору.

6. Обґрунтовано правові підстави щодо зміни умов договору. Розглянуто питання щодо забезпечення виконання адміністративного договору. Визначено способи забезпечувальних заходів, до яких необхідно віднести: способи економічного, ідеологічного, організаційного, правового характеру. Вирішено, що при забезпеченні адміністративних договорів слід застосовувати загальноправові забезпечувальні міри, зміст яких зумовлений специфікою предмету та методу правового регулювання.

7. Запропоновано використання правового досвіду західноєвропейських держав при використанні адміністративного договору. Доцільним є застосування французької моделі адміністративного договору, в зв'язку з тим, що сфера застосування адміністративних договорів у Французькій Республіці дуже широка й охоплює ділянки, які в багатьох інших державах визнаються сферою цивільного права, зокрема, адміністративний договір у Французькій Республіці використовується в: управлінні публічними службами (договори про концесію, про оренду, про управління); регулюванні різних видів майнових відносин (договори про поставку товарів, про використання суспільного надбання, про надання допомоги); наданні послуг і проведенні досліджень (договори про послуги і дослідження); публічних позиках (договори про державні та муніципальні позики).

Проаналізовано правові засади застосування адміністративних договорів у Федеративній Республіці Німеччини, що полягає в створенні правових відносин в області дії адміністративного права і при цьому встановлює, змінює і припиняє обов'язки сторін договору.

Розглянуто правовий режим адміністративного договору у Великій Британії. Договори у цій державі регулюються приватним правом із зазначенням певних привілеїв адміністративних органів. Встановлено, що законодавство Великої Британії визнає за адміністративними органами право укладати договори на виконання повноважень, якими вони наділені.

8. Здійснено дослідження особливостей використання адміністративного договору в Латвійській Республіці, Литовській Республіці та Естонській Республіці. Встановлено, що адміністративний договір в Латвійській Республіці є тотожним адміністративному договору в Україні. На відміну від України, договори в Литовській Республіці є цивільно-правовими. З'ясовано, що на відміну від Естонії, в Латвійській Республіці та Литовській Республіці відсутнє спеціальне законодавство щодо надання публічно-сервісних відносин органами влади.

В Естонській Республіці публічні послуги врегульовано Законом про адміністративне провадження, яким передбачений порядок внесення змін до адміністративних договорів, а також обґрунтовано переваги укладення

адміністративних договорів, замість прийняття адміністративних актів. Обґрунтовано, що позитивний досвід Естонської Республіки повинен бути імплементований в українське законодавство. У зв'язку з цим запропоновано внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги», в частині укладення, виконання та припинення дії адміністративних договорів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Стаття в науковому фаховому виданні України

1. Гуд А. М., Світличний О. П. Адміністративний договір в аграрному секторі економіки України. Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 106–109. *(Здобувачем особисто проведено дослідження ознак та визначено правові форми укладання адміністративних договорів в агропромисловому комплексі).*

Статті у наукових фахових виданнях України,

включених до міжнародних наукометричних баз даних:

2. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Ознаки адміністративно-правових відносин під час укладення адміністративного договору. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. С. 161–164.

3. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Загальні умови адміністративного договору, які породжують адміністративні правовідносини. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 36. Т. 2. С. 65–68.

4. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Стадії укладення адміністративних договорів. Право і суспільство. 2016. № 1. С. 177–181.

5. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців і ринку праці в аграрному секторі України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2015. № 14 (1). С. 86–88.

Стаття в науковому виданні інших держав

6. Гуд А. М. Классификация административных договоров. *Legea si Viata*. 2017. № 11/2 (311). С. 41–44.

Тези наукових доповідей

7. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Поняття та актуальні проблеми адміністративного договору. Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ: Міжнародна науково-практична конференція, м. Тернопіль, 25 лютого 2015 року: тези доповіді. Тернопіль. 2015. С. 62–64.

8. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Definition of the administrative contract. Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 15–16 травня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 38–39.

9. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Функції адміністративного договору. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 10–11 липня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 95–97.

10. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Актуальні питання щодо розмежування понять адміністративного акту та адміністративного договору. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 17–18 липня 2015 року: тези доповіді. Х., 2015. С. 45–48.

11. Сіренко А. М. (Гуд А. М.) Філософські категорії адміністративного договору: Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: Міжнародна науково-практична конференція, м. Одеса, 22–23 січня 2016 року: тези доповіді. Одеса, 2016. С. 65–68.

12. Гуд А. М. Принципи адміністративного договору. Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 25–26 листопада 2016 року: тези доповіді. Дніпропетровськ, 2016. С. 154–156.

13. Гуд А. М. Добровільність укладення адміністративного договору. Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція, 2–3 грудня 2016 року: тези доповіді. Х., 2016. С. 122–123.

14. Гуд А. М. Питання щодо розірвання адміністративного договору. Актуальні питання взаємодії інститутів громадського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 8–9 вересня 2017 року: тези доповіді. К., 2017. С. 40–43.

15. Гуд А. М. Аналіз використання адміністративного договору країнами Європейського Союзу. Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 грудня 2017 року: тези доповіді. Х., 2017. С. 116–118.

АНОТАЦІЯ

Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірною регулювання адміністративно-правових відносин. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019.

Здійснено дослідження адміністративного договору як форми договірною регулювання адміністративно-правових відносин. Розглянуто історичний аспект виникнення та розвитку адміністративного договору в Україні, здійснено періодизацію договору. Проаналізовано правові основи регулювання адміністративного договору.

Досліджено основні принципи, які було поділено на загальні та спеціальні, проаналізовано основні функції адміністративного договору, які, в свою чергу, було поділено на універсальні та спеціальні, а також визначено основні філософські категорії поняття «адміністративний договір».

Розглянуто дефініції «адміністративний договір», наведені вітчизняними вченими-адміністративістами. Удосконалено визначення зазначеного поняття та розкрито його зміст. Досліджено основні ознаки адміністративного договору й дано характеристику кожній із них. Розкрито юридичні передумови укладення адміністративного договору та передумови договірного регулювання адміністративних правовідносин.

Класифіковано адміністративний договір за предметом, характером взаємодії суб'єктів, спрямованістю, юридичними властивостями, за змістовим наповненням, а також дано характеристику кожному виду адміністративного договору.

Визначено істотні умови адміністративного договору. Розглянуто стадії укладення адміністративного договору, запропоновані іншими провідними науковцями, та запропоновано інші стадії, з урахуванням звичних етапів правового регулювання, які є обов'язковими під час укладення договору.

Здійснено аналіз внесення змін до договору та припинення адміністративного договору. Проаналізовано зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання адміністративного договору в державах ЄС. Наведено пропозиції щодо імплементації норм держав ЄС.

Ключові слова: договір, адміністративний договір, адміністративний акт, адміністративно-правові відносини, управлінські відносини, публічно-правовий договір, договірне регулювання, суб'єкт державно-владних відносин, суб'єкт публічної адміністрації, стадії укладення, істотні умови, імплементація законодавства.

АННОТАЦІЯ

Гуд А. М. Административный договор как форма договорного регулирования административно-правовых отношений. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2019.

Проведено исследование административного договора как формы договорного регулирования административно-правовых отношений. Рассмотрен исторический аспект возникновения и развития административного договора в Украине, осуществлена его периодизация на три периода: первый период – досоветский период (до XX в.); второй – советский период (1917–1991 гг.); третий период – современный (с 1992 г. до сих пор). Проанализированы правовые основы регулирования административного договора Украины.

Рассмотрены дефиниции «административный договор», предоставленные отечественными учеными-административистами. Дано авторское определение дефиниции административного договора, под которым следует понимать договор, заключаемый между двумя или более сторонами, одной из сторон

обязательно выступает субъект властных полномочий, с другой стороны – субъекты частного права или субъект управленческих отношений, взаимоотношения которых основываются на нормах административного права, направленных на общегосударственные интересы.

Исследованы основные признаки административного договора как формы договорного регулирования административно-правовых отношений и дана характеристика каждой из них.

Кроме того, дано определение понятия «правовой режим административного договора», под которым следует понимать действующие правила поведения, закрепленные в нормативно-правовых актах, устанавливающих процедурно-процессуальные меры по урегулированию отношений, возникающих при заключении административного договора. Обосновано его важность.

Исследованы основные принципы, которые были разделены на общие и специальные. К общим принципам отнесены: недопущение ограничений прав и законных интересов; открытости и прозрачности; предсказуемости (правовая определенность) достоверности; к специальным принципам отнесены: принцип подотчетности; принцип эффективности; принцип взаимной ответственности; принцип учета административных актов.

Проанализированы также основные функции административного договора, которые, в свою очередь, были разделены на универсальные и специальные: к универсальным функций отнесены: инициативную, программно-координационную, информационную, гарантийную, защитную; к специальным функциям административного договора отнесены: структурно-организационную; компромиссную функцию; обеспечительную; ориентационно-стимулирующую; воспитательную.

Также, были определены основные философские категории понятия «административный договор».

Раскрыты юридические предпосылки заключения административного договора и предпосылки договорного регулирования административных правоотношений.

Проведена классификация административного договора по предмету, характеру взаимодействия субъектов, целенаправленности, по юридическим свойствам и смысловым наполнениям, а также дана характеристика каждому виду административного договора.

Определены существенные условия административного договора. Проанализированы отличительные черты между стадиями административного договора и порядком заключения договора. Доказано, что порядок заключения административного договора является шире стадии. Рассмотрены стадии заключения административного договора, представленные другими ведущими учеными и предложены другие стадии с учетом привычных этапов правового регулирования, являющихся обязательными при заключении договора.

Осуществлен анализ внесения изменений в договор, а также прекращение административного договора. Выяснено, что при решении вопроса о признании договора недействительным суд должен исходить из существенности

допущенного нарушения, а также из соотношения вреда, причиненного публичным интересам противоправным договором с возможным ущербом в результате признания договора, таким, который не имел юридической силы. Сформулирована мысль о недопустимости одностороннего расторжения административного договора, поскольку, административный договор носит приказной характер, поэтому он должен быть выполнен, за исключением, если нарушаются условия заключения такого договора. Рассмотрена возможность внедрения обеспечительных мер исполнения административного договора.

Проанализирован зарубежный опыт административно-правового регулирования административного договора в странах ЕС. Отдельно исследовано применение административного договора странами Балтии. Даны предложения по имплементации норм стран ЕС. Обосновано, что положительный опыт Эстонской Республики должен быть имплементирован в украинское законодательство, в связи с этим автором предложено внесение изменений в Закон Украины «Об административных услугах».

Ключевые слова: договор, административный договор, административный акт, административно-правовые отношения, управленческие отношения, публично-правовой договор, договорное регулирование, субъект государственно-властных отношений, субъект публичной администрации, стадии заключения, существенные условия, имплементация законодательства.

ANNOTATION

Gud A. M. Administrative Contract as a Form of Contractual Regulation of Administrative-Legal Relations. – The Manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Legal Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2019.

The complex study of the administrative agreement as a form of contractual regulation of administrative-legal relations was conducted in the dissertation.

The historical aspect of the emergence and development of an administrative contract in Ukraine considered, and the periodization of the contract had carried out. The legal grounds for the regulation of the administrative agreement has analyzed.

The main principles that were divided into general and special ones had considered. And also analyzed the basic functions of the administrative contract, which in turn was divided into universal and special. And also defined the main philosophical categories of the concept of «administrative contract».

The definitions of the «administrative agreement» provided by national scientists considered by the administratists. The main features of the administrative contract explored and the characteristics of each of them has provided. The paper investigates the legal preconditions for the conclusion of an administrative contract and the preconditions for contractual regulation of administrative legal relations.

The classification of the administrative agreement that had divided by the subject, the nature of the interaction of the subjects, the targeting, the legal properties,

and content carried out. A description of each type of administrative agreement has also provided.

The essential conditions of the administrative agreement have determined. The stages of the conclusion of an administrative contract proposed by other leading scholars considered, and other stages has proposed taking into account the usual stages of legal regulation, which are obligatory when entering into an agreement.

The analysis of amendments to the contract, as well as the termination of the administrative agreement, has made. The foreign experience of administrative-legal regulation of an administrative agreement in the countries of the European Union. The application of an administrative treaty to the Baltic States has been explored separately.

Key words: contract, administrative agreement, administrative act, administrative-legal relations, administrative relations, public-legal agreement, contractual regulation, subject of state-power relations, subject of public administration, stages of concluding, essential conditions, implementation of legislation.

Підписано до друку 20.03.19
Ум. друк. арк. 0,9
Наклад 100 прим.

Формат 60x84\16
Обл.-вид.арк. 0,9
Зам. № 190224

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041
тел.: 527-81-55

