

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

« ____ » _____ 2021 р.

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
другого (магістерського) рівня вищої
освіти освітньо-професійної
програми 081 Право
Боженко Ольги Валентинівни
Науковий керівник:
Черних Євген Миколайович
к.ю.н., доцент
Рецензент: к.ю.н., доцент
завідувач кафедри спеціально-
правових дисциплін Донецького
державного університету управління
Калініна І.В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« ____ » _____ 2021 р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....3
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ І КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ.....8
1.1 Договір як правова форма державного управління.	8
1.2 Види адміністративних договорів.	19
Висновки до розділу 1.....	31
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ.....34
2.1 Предмет адміністративного договору	34
2.2 Сторони адміністративного договору	42
2.3 Зміст адміністративного договору.....	50
Висновки до розділу 2.....	59
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	61
3.1 Адміністративний договір в державному управлінні економікою.	61
3.2 Адміністративний договір в державному управлінні соціально-культурною	

сферою.....	
...70	
3.3 Адміністративний договір в управлінні державної служби.....	81
Висновки до розділу	
3.....	91
ВИСНОВКИ.....	
.....	94
СПИСОК	ВИКОРИСТАНИХ
ДЖЕРЕЛ.....	99

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Актуальність обраної теми обумовлюється тим, що в теорії адміністративного права ступінь вивченості такого правового явища як адміністративний договір, не велик. В юридичній науці, в основному переважають роботи, які присвячені в більшості приватно-правовим договорам, що є цілком виправданим та зрозумілим. В свою чергу, у публічно-правовому секторі, включаючи українське адміністративне право, розвиток договорів та питань договірних відносин є слабким. У зв'язку з цим необхідно освоїти нові наукові підходи в теорії адміністративного договору, переосмислити його правову природу та розробити модель правового інституту адміністративного договору, теоретичною основою якого може стати концепція запровадження нормативного адміністративного договору як джерела адміністративного права та методу правового регулювання, як демократичної форми демократичного управління.

Слід зазначити, зміни, які відбулися в суспільстві у зв'язку з прийняттям і реалізацією адміністративної реформи в Україні 1997 року, призвели до значних змін щодо ролі адміністративного права України в правовій системі України та його впливу на систему організації державного управління в цілому.

На тлі структурно-функціонального реформування системи державного управління особливої актуальності набуває одна з форм її реалізації - адміністративний договір, який знайшов своє застосування у всіх сферах державного управління (економіка, соціальна і адміністративно-політична сфери), що у свою чергу дозволяють виявити проблеми в сфері правової регламентації адміністративних відносин, позначити місце і роль адміністративного договору в системі регулювання суспільних відносин, запропонувати шляхи вирішення проблем, що виникають при укладенні,

зміні, виконанні та припиненні адміністративних договорів у правозастосовчій практиці.

Трансформації, що відбулися в сфері державного та муніципального управління, надають можливість вийти на новий рівень осмислення адміністративного договору як універсального засобу управління суспільними відносинами, здатного приводити до досягнення компромісів і вирішення виникаючих конфліктів між суб'єктами адміністративно-правових відносин. Розширення кола суб'єктів правотворчості призводить до того, що в механізмі правового регулювання нормативний адміністративний договір використовується як джерело права, а представників адміністративно-правової науки починають цікавити проблеми правової природи нормативного адміністративного договору.

Однак, незважаючи на це, сутність і правова природа адміністративного договору як форми реалізації виконавчої влади в сучасних умовах не стали предметом системного дослідження в юридичній літературі. Звернення до адміністративного договору як правового інституту надає можливість для системного аналізу і осмисленого наукового обґрунтування сутності та нормативного, і індивідуального адміністративних договорів, виявлення їх галузевої специфіки, класифікації існуючого масиву адміністративних договорів, внесення пропозицій щодо створення та вдосконалення адміністративно-правових норм про адміністративні договори.

Ступінь наукової розробки теми. У цій кваліфікаційній роботі використано теоретико-правовий досвід розвитку адміністративних договорів таких українських і зарубіжних вчених: В.Б. Аверьянова, К.К. Афанасьєва, С.С. Алексеєва, Ю.П. Битяка, І.Л. Бачило, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, А.М. Васильєва, А.І. Єлістратова, О.С. Іоффе, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарєва, Ю.Н. Старилова, В.С. Стефанюка, Ю.А. Тихомирова, М.Г. Шульги та ін. Основою загальнотеоретичних уявлень про договір стали праці таких учених, як Н.Г. Александрова, О.С. Іоффе,

С.С. Алексеева, М.І. Брагінського, В.В. Іванова, В.В. Лазарева, Б.І. Пугинського. Однак, недостатня вивченість та актуальність досліджуваної проблеми, її велика практична значимість для сучасного етапу розвитку адміністративного права України визначають необхідність подальших досліджень у цій галузі та зумовлюють вибір теми дослідження.

Метою дослідження є комплексне адміністративно-правове дослідження правової природи адміністративного договору як форми державного управління.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- розкрити сутність поняття договору як правової форми державного управління;
- окреслити види адміністративних договорів;
- охарактеризувати предмет адміністративного договору;
- встановити сторони адміністративного договору;
- розкрити зміст адміністративного договору;
- аналіз діючого законодавства, що містять норми, які регулюють адміністративний договір в державному управлінні економікою;
- аналіз діючого законодавства, що містять норми, які регулюють адміністративний договір в державному управлінні соціально-культурною сферою;
- аналіз діючого законодавства, що містять норми, які регулюють адміністративний договір в управлінні державної служби.

Об'єктом дослідження є сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері реалізації адміністративного договору як форми державного управління.

Предметом дослідження є сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють відносини, що опосередковуються адміністративним договором, а також тенденції та перспективи його розвитку як форми державного управління.

Методи наукового дослідження. Методологічною базою кваліфікаційної роботи є сукупність загальнонаукових методів і приватних прийомів наукового пізнання. Із загальнонаукових методів використовувались діалектичний підходи – для розкриття розвитку та сутності застосування договірних форм регулювання до адміністративних, у тому числі управлінських відносин. Так, за допомогою методу системно-структурного аналізу було здійснено аналіз основних елементів адміністративного договору. Системний аналіз дозволив охарактеризувати предмет адміністративного договору, встановити зміст адміністративного договору, а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду особливостей використання адміністративного договору в окремих сферах державного управління. Для окреслення адміністративного договору в державному управлінні економікою, управлінні соціально-культурною сферою та в управлінні державної служби, застосовувався формально-юридичний метод. Системно-функціональний метод застосовувався для обґрунтування головних напрямків розвитку законодавства України, що регламентує особливості використання адміністративного договору в окремих сферах державного управління.

Наукова новизна отриманих результатів. В ході дослідження, керуючись методами системно-структурного аналізу, були розглянуті та визначені процеси та явища пов'язані, по-перше, з встановленням поняття і класифікації адміністративних договорів; по-друге, встановленням елементів адміністративного договору; і по-третє, визначенням особливостей використання адміністративного договору в окремих сферах державного управління.

У роботі виділено кілька самостійних, але все ж таки взаємопов'язаних рівнів аналізу адміністративного договору: а) адміністративний договір як правовий інститут адміністративного права являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері укладання, зміни, виконання та припинення нормативних та індивідуальних

адміністративних договорів; б) адміністративний договір (нормативний) як джерело адміністративного права - це формально визначена угода, що виникла за узгодженням відокремленого вільного волевиявлення суб'єктів адміністративного права, які мають правотворчі повноваження; в) адміністративний договір (нормативний) як метод правового регулювання, який відрізняється від методів прямих розпоряджень закону (дозволів, заборон, обмежень тощо). Встановлено, що на сьогоднішній день, сфера застосування договірного методу правового регулювання розширюється за рахунок запровадження нових погоджувальних процедур, контрактних інститутів що дозволяють учасникам адміністративних правовідносин домовлятися між собою; г) адміністративний договір як форма державного управління дозволяє врегулювати суспільні відносини на основі волі та волевиявлення суб'єктів адміністративного права, які добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення та задоволення публічних інтересів, що підтримуються учасниками угоди.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення перспектив розвитку законодавства України, що регламентує правовідносини у сфері реалізації адміністративного договору як форми державного управління; а також у навчальному процесі при вивченні курсу «Адміністративне право України», «Державне управління та виконавча влада» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Теоретико-практичні проблеми розвитку національного права України в умовах євроінтеграції» (Маріупольський державний університет, 01 грудня 2021 р., с. 25-29).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які включають 8 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (99 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 98 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ І КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

1.1. Договір як правова форма державного управління

Проголошене Конституцією України [1] завдання щодо формування правової демократичної держави обумовлює також необхідність вдосконалення адміністративно-правових форм управління.

Реалізація державно-владних повноважень не може сьогодні здійснюватися тільки за допомогою односторонньо-владних актів управління, більшої значущості на різних рівнях набувають договірні форми управління, які є предметом дослідження не тільки загальнотеоретичних, а й галузевих юридичних наук. У Західній Європі (Франції, Німеччини) і ряді інших демократичних країн вже давно припинилися теоретичні суперечки щодо можливості використання в сфері публічного управління адміністративних договорів. Дискусії в основному йдуть про можливість використання цієї форми управлінської діяльності в різних галузях і сферах, її співвідношенні з іншими правовими формами управління, порядок укладання та режимах виконання адміністративних договорів, відповідальності за їх неналежне виконання, юридичної природі цих договорів [2, с.149].

В Україні склалася зовсім інша ситуація. Вже понад 20 років в практиці державної управлінської діяльності використовуються договірні форми, проте їх законодавче закріплення не отримало належного розвитку. Багато в чому в цьому винні як загальнотеоретичні, так і галузеві юридичні дисципліни. До сих пір у вітчизняних юридичних словниках не можна зустріти поняття «адміністративний договір», найчастіше термін «договір» пов'язаний з міжнародно-правовим або цивільно-правовим трактуваннями [3,

с.407]. Та й сам законодавець прагне уникнути використання цього терміну стосовно до сфери державного управління. У науковій літературі до останнього часу висловлювалося категоричне неприйняття терміну «адміністративний договір», та й у навчальній літературі він отримав «прописку» лише в останньому десятилітті ХХ століття [4, с.191].

Активне впровадження в практику державного управління договірних відносин, обумовлене трансформацією системи політико-правових зв'язків між державою і суспільством, що неминуче актуалізує питання про роль і місце договору в механізмі реалізації виконавчої влади. Категорія адміністративного договору, незаслужено забута в науці адміністративного права, знову опиняється на «гребені» наукових дискусій і тут в черговий раз науковці стикаються з фантастичним різноманіттям думок, обумовленим, не в останню чергу, нерозробленістю понятійного апарату адміністративного права в цілому.

Питання про можливість використання договору у відносинах державного управління дискутується головним чином через призму правового становища суб'єктів останніх, що знаходяться в стані юридичної нерівності. Логіка міркувань противників управлінських договорів проста: договір має сенс лише в умовах взаємодії юридично рівних суб'єктів [5, с.197]. «Договір може існувати тільки між суб'єктами, які в даному конкретному випадку займають рівне становище» [6]. Доводи опонентів «рясніють» різноманіттям: від надмірностей типу «рівноправності, пов'язаного з владними повноваженнями однієї з договірних сторін» до простої вказівки на можливість укладення договорів в умовах юридичної нерівності, бо останнє зовсім не означає «ні безправ'я одного боку, ні можливості чинити свавілля - для іншої».

На погляд таких вчених як, В.Р. Біла [7], О.В. Константий [8], К.К. Афанасьєв [9], В.В. Решота [10], Н.Р. Поліщук [11], проблема використання договору в сфері здійснення виконавчої влади вимагає, перш за все, вирішення питання про його управлінську природу. У цьому сенсі

формально юридичні ознаки договору (в тому числі юридична рівність сторін) відсуваються на другий план, звільняючи місце функцій управління, за допомогою яких розкривається сутність цього соціального феномена. У літературі з цього питання були висловлені такі судження: 1) договори (будь-які) не є формою державного управління; 2) формою державного управління є цивільно-правові угоди; 3) укладання всіх договорів без винятку є форма державного управління; 4) укладення не всіх договорів, а саме адміністративних являє собою форму управлінської (адміністративної) діяльності. Протиріччя виявляються часом навіть в міркуваннях одних і тих же авторів. Наприклад, у підручнику «Державне управління» [12] йдеться про необхідність включення до переліку форм державного управління адміністративних угод; приводиться цими ж авторами класифікація форм управління, яка виключає не тільки цивільно-правові, а й інші договори (угоди). Вважаємо, що для внесення ясності в це питання необхідно дати оцінку договору через призму реалізації управлінських функцій.

Управлінський вплив може бути плануючим, направляючим, координуючим, контролюючим. На думку Є.І. Білокур [13], зміст державного управління виражається в комплексі взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу державного управління на об'єкти управління. Ці дії є відносно самостійними, стійкими, спеціалізованими видами діяльності, які французький фахівець в сфері наукового управління А. Файоль назвав елементами управління [14, с.12]. У практичній діяльності цим елементам надається функціональне значення і їх вважають функціями управління.

Найважливішою функцією управління є планування, зміст якого можна уявити як єдність двох елементів: прогнозування і програмування. Прогнозування є заснований на пізнанні законів розвитку економічної системи розподіл усіх ймовірних її кількісних і якісних елементів в планований період. Прогнозування включає в себе: збір інформації про стан прогнозованої системи і основні тенденції її руху; моделювання, тобто створення ідеальної моделі, максимально, з урахуванням науково-технічних

можливостей, що відповідає реальному прототипу; визначення та аналіз стану і поведінки моделі в певному майбутньому в залежності від впливу відомих чинників. Програмування передбачає конкретизацію заданого стану планованої системи, вибір способів досягнення зазначених показників, встановлення термінів і фінансових ресурсів, необхідних для реалізації поставлених цілей. Таким чином, сутність планування може бути представлена як визначення цілей і засобів їх досягнення. З цієї точки зору будь-який договір може бути представлений як програмний акт, бо в основі будь-якого договору лежить певна мета, для досягнення якої він і відбувається. Про наявність цього елемента свідчать дослідження як приватних, так і публічних договорів. Для цивілістичної науки зазначена мета постає у вигляді *causa* угоди; недосяжність її є підставою недійсності договору. Ще в римському праві уявлення про договір включало дві його неодмінні ознаки: по-перше, угода (*conventio, consensus*) і, по-друге, особлива підстава угоди у вигляді певної мети (*causa*). У свою чергу, дослідники публічного договору в якості однієї з необхідних ознак вказують на його функціонально-цільову спрямованість - задоволення суспільних інтересів. В якості основного критерію адміністративного договору Ж. Ведель [15, с.58] називає «цілі публічної служби». На рівні договору як угоди двох або більше суб'єктів адміністративного права абстрактний публічний інтерес отримує своє конкретне вираження, позначаючи той соціально-значимий результат, на досягнення якого спрямоване спільне волевиявлення сторін. На цьому рівні договір постає як елемент системи загальнодержавного планування, який з максимальним ступенем конкретності формалізує публічний інтерес, виражений в планових актах вищого рівня: законах і підзаконних нормативних актах.

Під регулюванням як функцією управління розуміється встановлення певного правового режиму тієї чи іншої діяльності або вирішення питання і його коригування в залежності від зміни умов. В якості самостійної функції управління регулювання розглядають більшість авторів [16, 17, 18, 19].

Правове регулювання здійснюється шляхом наділення суб'єктів певними правами і обов'язками, які в сукупності утворюють відповідний правовий режим - своєрідний «коридор», рух який веде у напрямку до поставленої в результаті планування мети. Реалізація загальних правил поведінки, виражених за допомогою адміністративно-правових норм може бути обумовлена прийняттям актів індивідуального регулювання, що проектують на конкретну ситуацію нормативний припис і безпосередньо породжують (змінюють, припиняють) суб'єктивні права і обов'язки, правовий статус в цілому і т.д. Унікальність договору як засобу регулювання суспільних відносин полягає в тому, що він, будучи юридичним фактом, не просто «включає» в дію відповідну норму права, але в допустимих законом межах сам створює правила поведінки, обов'язковість яких локалізована породженими договором правовідносинами (виняток становлять нормативні договори). Можливість адаптації таким чином поведінкових моделей сторін адміністративного договору до конкретних умов (в тому числі в процесі виконання договору шляхом внесення в нього змін) дозволяє забезпечити більшу гнучкість правового регулювання в порівнянні з односторонніми актами управління.

Певними можливостями володіє договір і в контексті реалізації функції організації, в зміст якої зазвичай включають формування системи державного управління і забезпечення її функціонування. Необхідною умовою існування будь-якої системи є чітка функціональна диференціація її елементів; для системи державного управління це завдання вирішується за допомогою інституту компетенції, під яким в літературі розуміється [20;21;22] як «покладений законом на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ», утворений наступними елементами: 1) цілі, встановлені нормами права; 2) предмети відання, тобто юридично певні сфери та об'єкти впливу; 3) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій; 4) відповідальність за їх невиконання. Втративши на сьогоднішній день юридичну силу Закон УРСР від 13 травня 1991 року «Про

перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» [23], а також прийнята 24 травня 1991 року – Постанова Кабміну УРСР «Про порядок реалізації Закону УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» [24] акцентували увагу лише на двох елементах компетенції, розуміючи її як сукупність повноважень органу державної влади з предметів ведення. Аналогічний підхід до компетенції ми виявляємо в роботах Д.Н. Бахраха [25, с.177-178] і інших авторів [26, с.81], що включають в поняття компетенції владні повноваження або обов'язки і права та підвідомчість (коло справ).

Дослідження механізму формування та юридичного закріплення компетенції державних органів дозволяє зробити однозначний висновок про наявність тут договірної елемента, в основі якого є норми ч. 2 ст. 143 Конституції України, що передбачають можливість укладення угод між територіальними громадами та районними чи обласними радами для виконання спільних проектів. Свій розвиток це положення отримало в ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [27], якою передбачено, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації».

Тим часом, як справедливо зауважує О.Є. Сохацька [28], договірний спосіб структуро-формування, скоріш за все, практично не має широко застосовуватися, бо існують ситуації, які абсолютно заперечують можливість його використання, наприклад, в разі вирішення стратегічних завдань, а також при створенні програмно-цільових структур, зайнятих ліквідацією надзвичайних і інших аномальних ситуацій. Крім того, наділення «однорівневих» органів управління різним обсягом повноважень загрожує розбалансованістю системи державного управління в цілому. Отже, роль адміністративного договору – цей договір повинен стати допоміжним механізмом, покликаним уточнити окремі питання розмежування компетенції з урахуванням регіональної специфіки. Нормативно цей підхід

отримав своє вираження в законодавчому закріпленні умов допустимості використання угод між органами місцевого самоврядування та підприємствами, організаціями та установами, що не перебувають у комунальній власності територіальної громади. Так, ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29] встановлено, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. Вказана норма права є підґрунтям виникнення договірних відносин. Саме такі відносини можуть бути охарактеризовані як правовідносини з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, оскільки виникнення таких правовідносин відбувається на підставі імперативної норми закону, а підставою укладання такого договору є визначена в законі владна управлінська функція суб'єкта владних повноважень.

Не випадково практика дає величезну кількість прикладів подібних угод, що укладаються як між органами державного управління, так і з організаціями, що не входять в систему виконавчої влади, але реалізують відповідні функції в режимі, наприклад, самоврядування. Укладання подібних угод обумовлено причинами як об'єктивними, так і суб'єктивними властивостями. Поділ об'єктивно єдиної соціальної реальності на сфери управління, відбите в розмежуванні компетенції органів виконавчої влади, далеко не завжди адекватно відображає особливості об'єкта управління, що ставить за мету узгодження діяльності тих органів, чії завдання лежать в суміжних або навіть пересічних сегментах управління. «Стандартні» варіанти завершують перелік функцій управління контролем і обліком. В якості безпосереднього засобу контролю і обліку договор використаний бути не може, хоча і є своєрідною передумовою здійснення зазначених функцій, бо здійснення контролю, що розуміється як встановлення відповідності або

невідповідності фактичного стану керованого об'єкта необхідному стандарту і рівню передбачає наявність цього самого стандарту. Його роль і виконує адміністративний договір, який встановлює параметри поведінки його сторін. Крім того, механізм контролю може бути включений в механізм виконання договору; наділення контрольними повноваженнями однієї зі сторін характерно навіть для приватно - правових договорів. Наприклад, в договорі будівельного підряду замовник має право здійснювати контроль за ходом і якістю виконуваних робіт, дотриманням термінів їх виконання (графіка), якістю наданих підрядником матеріалів, а також правильністю використання підрядником матеріалів замовника (ст. 875 Цивільного кодексу України); зазначені правила поширюються і на підрядні роботи для державних потреб.

Сукупна реалізація контрольної і облікової функцій в контексті договірної механізми управління можлива за допомогою використання інституту державної реєстрації; ясно, що в цьому випадку договір виступає не як форма управління, а в якості його об'єкта.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що управлінська сутність договору проявляється в реалізації ним таких функцій управління як планування, регулювання, організація і координація, що, в свою чергу, дозволяє визначити принципові підходи до вирішення питання про сфери використання договірної механізми в державному управлінні.

Договір традиційно розглядається як категорія приватного права. Конструюючи правові зв'язки переважно методом юридичної рівності суб'єктів, останнім виключає можливість одностороннє-владного впливу, в силу чого виникнення прав та обов'язків, що утворюють зміст приватних правовідносин, обумовлено збігається з волевиявленням їх суб'єктів. Однак можливості використання договірних форм аж ніяк не обмежуються лише сферою реалізації приватних інтересів. Договір відноситься до числа загально-правових понять, «... входить складовою частиною в ідею права». Як зазначала С. Пилипенко, договір є організатором і хранителем всіх взагалі юридичних зносин, а, отже, і загально-правовою формою [30].

Можливість використання договору для регламентації відносин у сфері публічного управління обумовлена методом адміністративно - правового регулювання, який не обмежується лише імперативним елементом всупереч традиційним уявленням про те, що адміністративне право використовує виключно метод владних приписів, що має на увазі детальну юридичну регламентацію і мінімізацію свободи вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки, на противагу цивільному праву, котрі використовують тільки диспозитивні засоби і методи правового регулювання.

Інструментарій адміністративно-правового впливу включає в себе, крім приписів і заборон, також дозвіл, що означає необхідність врахування волі керованих суб'єктів в межах його застосування. У відносинах державного управління, побудованих за моделлю «влада-підпорядкування», останні, таким чином, виступають, володіючи певною часткою автономії волі, що є головною передумовою використання договірних форм.

Адміністративний договір виступає як правова форма діяльності суб'єктів, які мають певний ступінь самостійності у вирішенні відповідних питань, хоча права і обов'язки сторін, навіть якщо вони не перебувають у відношенні «влада-підпорядкування», не рівні.

Ступінь автономії волі суб'єкта прямо пропорційна ступеню його майнової та організаційної відособленості; це означає, що в сучасних умовах організації господарської системи на основі різноманіття форм власності договір стає найважливішою формою державного управління перш за все у сфері економіки. Зберігаючи сутність узгодження волі суб'єктів, адміністративний договір на рівні окремо взятих правовідносин реалізує ідею гармонізації публічного і приватного інтересів, що в певних сферах забезпечує більшу ефективність державного управління, ніж «звичайне» підпорядкування. Як зазначається в науковій літературі [31], забезпечення державних потреб на договірній основі сприяє раціональному використанню фінансових можливостей держави, стимулювання економічної діяльності та платоспроможного попиту держави.

Різноманіття використовуваних в практиці державного управління договірних форм вимагає виявлення загальних конститутивних ознак, які в сукупності утворюють основи договірного адміністративно-правового режиму. При цьому ми виходимо з двох базових джерел, які в сукупності утворюють сутність адміністративного договору: по-перше, він втілює в собі узгоджену волю двох або більше суб'єктів; по-друге, є формою державного управління.

Як форма державного управління адміністративний договір опосередковує собою реалізацію виконавчої влади, що зумовлює, насамперед, вимоги до суб'єктного складу: як мінімум, однією зі сторін адміністративного договору повинен виступати орган, наділений відповідними публічно-правовими повноваженнями. При цьому, як справедливо відзначається в літературі [32], важливий не статус суб'єкта як такого, а реалізована за допомогою відповідного договору мета: реалізація публічного інтересу. Якщо сторони мають на меті здійснення дій з майном (тобто договір опосередковує майнові відносини), то такий договір слід віднести до числа цивільно-правових. У випадках же, коли сторони прагнуть врегулювати питання, пов'язані з управлінням (в тому числі управлінням майном), договір завжди має адміністративно-правову природу. Однак наявність повноваження є необхідною формально-юридичною передумовою для укладення адміністративного договору, виконуючи, по суті, функцію, аналогічну цивільно-правовій правоздатності; відсутність першого для адміністративного договору, як і останній для цивільного договору тягне схожі правові наслідки, а саме: незаконність відповідного акту.

Окрім наявності владного повноваження як мінімум у однієї зі сторін, правовий статус договірних суб'єктів повинен забезпечувати певний ступінь автономії їх волі, яка і дозволяє забезпечити угоду в повному розумінні цього слова. При цьому, на відміну від цивільно-правового поняття «автономії волі», що означає свободу учасників цивільно-правових відносин вибирати і визначати будь-які умови договору в рамках не заборонених законом дій, в

адміністративному праві під автономією волі слід розуміти свободу вибирати і домовлятися про умови договору в тих рамках, які вказані в законодавстві (тобто прямо дозволених законом) і визначені в компетенції адміністративних органів, бо в теорії адміністративного права обов'язок органів управління діяти в тих межах і з використанням таких повноважень, які встановлені нормативними актами, визначається як режим законності в управлінні. Так, наприклад, п.16 частини першої ст.4 Кодексу адміністративного судочинства України [33] визначено, що адміністративний договір - спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх домовленості, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- 1) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- 2) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- 3) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- 4) замість видання індивідуального акту;
- 5) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Тобто під адміністративним договором слід розуміти публічну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації. Отже, адміністративний договір є правовою формою управління, оскільки його вчинення призводить до юридичних наслідків.

Виходячи з вищевикладеного поняття адміністративного договору може бути сформульовано таким чином: правова форма реалізації виконавчої влади, яка виражає волевиявлення (що збігається) двох або більше волі суб'єктів адміністративного права, спрямоване на виникнення

адміністративно-правових наслідків правозастосовчого характеру, забезпечених заходами адміністративного впливу.

З урахуванням сказаного можна сформулювати наступний перелік ознак адміністративного договору як форми державного управління:

1. Адміністративний договір являє собою управлінське рішення, прийняте для досягнення конкретних цілей за допомогою реалізації відповідних управлінських функцій. Цим адміністративний договір відрізняється від юрисдикційних рішень, спрямованих на вирішення адміністративно-правового конфлікту і представляє форму державного реагування на вчинення суб'єктами адміністративних правопорушень.

2. Адміністративний договір висловлює узгоджену волю суб'єктів адміністративного права, як мінімум один з яких при укладенні договору реалізує повноваження виконавчої влади.

3. Адміністративний договір являє собою правовий акт управління, бо його вчинення тягне за собою певні правові наслідки. Адміністративний договір - це юридичний факт, який породжує, змінює або припиняє конкретні адміністративні правовідносини. Разом з тим, на відміну від звичайних юридичних фактів, адміністративний договір не просто «включає» в дію відповідну адміністративно-правову норму, але сам визначає межі дозволеної і належної поведінки його сторін, виконуючи функцію нормування поведінки суб'єктів на рівні породжуваних ним правовідносин.

1.2. Види адміністративних договорів

У теорії адміністративного права [34] предмет галузі визначено як суспільні правовідносини, засновані на принципі влади і підпорядкування, які виникають в процесі формування і функціонування державної адміністрації (крім тих, які регулюються нормами інших галузей права). Крім того, в предмет адміністративного права також включають правовідносини, що виникають при застосуванні заходів адміністративно-правового примусу,

інших заходів адміністративного впливу, і при розгляді в позасудовому порядку скарг громадян [35]. Під державною адміністрацією розуміється система органів державної влади, а також місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що здійснюють адміністративну владу, тобто реалізують і забезпечують виконання рішень законодавчих чи інших представницьких органів влади [36].

Однак пропоноване поняття предмета адміністративного права є загальним і в цілому визначається за залишковим принципом: всі ті суспільні правовідносини, засновані на принципі влади і підпорядкування, які не врегульовані нормами інших галузей права. Подібний підхід навряд чи продуктивний при спробі систематизувати адміністративно-договірні правові режими, бо не відображає особливостей, які утворюють предмет адміністративного права, груп відносин, що обумовлюють «внутрішньо-галузеву» диференціацію їх правового регулювання.

Д.Н. Бахрах [37, с. 47] приводить два критерії класифікації адміністративних правовідносин: перший - за складом учасників, тобто внутрішньо і зовнішньо апаратні; другий - за ступенем підпорядкованості, тобто вертикальні і горизонтальні. До зазначених критеріїв класифікації адміністративних правовідносин, слід додати третій - за суб'єктом, на якого покладено виконання публічно-правових обов'язків (адміністративна влада здійснюється внаслідок публічно-правового обов'язку держави або внаслідок публічно-правового обов'язку громадянина або іншої особи, яка входить до державної адміністрації).

В якості самостійного виду адміністративних правовідносин слід виділити деліктні правовідносини, тобто правовідносини, що виникають при застосуванні заходів адміністративно-правового примусу, інших заходів адміністративного впливу, при розгляді в позасудовому порядку скарг громадян. Даний вид правовідносин може бути визначений як зовнішньо апаратний, або як вертикальний, або як пов'язаний із здійсненням адміністративної влади внаслідок публічно-правового обов'язку держави

забезпечити охорону громадського порядку. Деліктні правовідносини слід виділити особливо, так як метою зазначених правовідносин є не забезпечення формування і функціонування державної адміністрації, а забезпечення дотримання законності та правопорядку поряд з нормами кримінального законодавства.

Таким чином, викладене вище поняття предмета адміністративного права можна уточнити в такий спосіб. Предметом адміністративного права є суспільні правовідносини, пов'язані із здійсненням і виконанням адміністративної влади, тобто з регулюванням публічної (державної або муніципальної) діяльності в сфері внутрішнього управління і виходять з цієї діяльності юридичні відносини між владою і громадянином.

Будь-який вид або тип договору є способом локального правового регулювання, коли договірні сторони визначають взаємні зобов'язання один до одного. Предметом адміністративного договору є всі види зовнішньо - апаратних адміністративних правовідносин, крім деліктних.

Внутрішні і деліктні правовідносини не підлягають врегулюванню адміністративно-договірним шляхом в силу специфіки зазначених правовідносин. Деліктні правовідносини пов'язані з безпосереднім застосуванням державних примусових заходів за скоєння карних діянь, які є правопорушеннями в силу закону. Головними завданнями норм, що регулюють деліктні правовідносини, є охорона суспільних відносин, дозволених державою, відновлення соціальної справедливості як міри за вчинення правопорушення та припинення майбутніх правопорушень. Деліктні правовідносини регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення [38]. Відповідно до ст. 7, 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не може бути піддана адміністративному покаранню інакше як на підставах та в порядку, встановлених законом; застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу проводиться у межах їх компетенції, відповідно до

закону. Імперативно визначена формула застосування деліктних норм унеможлиблює адміністративно-договірне регулювання. Суб'єкти адміністративних правовідносин мають діяти строго відповідно до норм законодавства. Будь-яка зміна встановлених деліктних норм є невиконанням вимог законодавства, тобто правопорушенням, від вчинення яких деліктні норми охороняють суспільні відносини. Передбачену ст. 8 Кодексом України про адміністративні правопорушення можливість звільнення від адміністративної відповідальності за малозначності вчиненого адміністративного правопорушення не можна розглядати як відносини, що мають договірні елементи, оскільки винесення рішення про звільнення від адміністративної відповідальності перебуває виключно в компетенції органу чи посадової особи, уповноваженої розглядати справу.

Нормами, що регулюють внутрішньо-апаратні адміністративні правовідносини, є юридичні норми, які забезпечують виконання повноважень державних та органів місцевого самоврядування. Під внутрішньо-апаратними правовідносинами слід розглядати відносини між окремими елементами системи управління, які пов'язані з внутрішнім управлінням у межах єдиного головного органу, здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність лише на рівні держави, області чи територіальної громади.

Таким чином, предметом адміністративного договору будуть горизонтальні поза апаратні адміністративні правовідносини, вертикальні поза апаратні адміністративні правовідносини, пов'язані з виконанням обов'язків державою, вертикальні поза апаратні адміністративні правовідносини, пов'язані з виконанням обов'язків громадянином.

Зауважимо, що у адміністративно-процесуальному законодавстві ФРН прямо передбачається розмежування адміністративних договорів на координаційні та субординаційні. До перших належать адміністративні договори, які укладаються між контрагентами з формально рівним публічно-правовим статусом, тобто будь-які відносини лінійної чи функціональної

підпорядкованості тут відсутні; такі договори регулюють суспільні відносини, які неможливо урегулювати за допомогою адміністративних актів. Навпаки, субординаційні договори укладаються між підпорядкованими суб'єктами та виступають альтернативною формою стосовно адміністративних актів [39 с.38-40].

Під «горизонтальними поза апаратними адміністративними правовідносинами» розуміються адміністративні правовідносини між рівновеликими за компетенцією адміністративними органами, тобто відносини, які регулюються нормами адміністративного права, в яких воля суб'єкта, що управляє, над керованими суб'єктами явно не виявляється або відсутня як така. Об'єкт горизонтальних поза апаратних адміністративних правовідносин може бути врегульований в односторонньому порядку будь-яким окремим адміністративним органом, оскільки врегулювання даних відносин не входить у виняткову компетенцію жодного адміністративного органу. Головним завданням у діяльності адміністративних органів у горизонтальних поза апаратних адміністративних правовідносинах буде розмежування питань ведення та повноважень щодо врегулювання об'єкта горизонтальних правовідносин, тобто розмежування компетенції. Прикладом зазначених відносин будуть відносини щодо розмежування предметів відання та повноважень між органами державної влади України та органами місцевого самоврядування (ст. 6, 7 Конституції України), наділення місцевих державних адміністрацій в областях і районах, містах Києві та Севастополі повноваженнями органів виконавчої влади (ст. 118 Конституції України).

Вертикальні поза апаратні адміністративні правовідносини, пов'язані з виконанням громадських обов'язків одним з учасників (державою чи громадянином) правовідносин, визначаються тим, що учасник (держава чи громадянин) несе безумовний обов'язок вчинити певні дії у рамках, встановлених законодавством незалежно від волі того чи іншого учасника. Вертикальні поза апаратні адміністративні правовідносини залежно від суб'єкта, що несе тягар обов'язку, можна поділити на відносини, пов'язані з

виконанням обов'язків державою, та відносини, пов'язані з виконанням обов'язків громадянином. Прикладом вертикальних поза апаратних адміністративних правовідносин, пов'язаних з виконанням громадських обов'язків державою, є обов'язок держави забезпечити безоплатність та загальнодоступність основної загальної освіти (ст. 53 Конституції України), свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. (ст. 34 Конституції України). До вертикальних поза апаратних відносин, що пов'язані з виконанням громадських обов'язків громадянином, відносяться відносини, пов'язані зі сплатою громадянином податків чи зборів (ст. 67 Конституції України).

Цей поділ поза апаратних адміністративних правовідносин за видами слугує основою для класифікації адміністративних договорів, у якій зазначені договори поділені за типами та видами. При цьому під типом адміністративного договору розуміється така категорія адміністративних договорів, що об'єднує однорідні адміністративні договори залежно від категорії громадських відносин, що ними регулюються. Під виглядом адміністративних договорів розуміються категорія адміністративних договорів, об'єднаних у загальну групу метою їх укладання (захист прав громадян, забезпечення громадського інтересу та інші).

Виходячи з викладеного, можна виділити три типи адміністративних договорів:

- 1) адміністративні договори про визначення компетенції (регулюють горизонтальні поза апаратні адміністративні правовідносини);
- 2) адміністративні договори про порядок виконання громадянином своїх публічних обов'язків;
- 3) адміністративні договори про порядок виконання державою своїх публічних обов'язків.

Правова основа адміністративних договорів визначена п.16 частини першої ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, яка говорить, що адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних

повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- замість видання індивідуального акту;
- для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Тобто під адміністративним договором слід розуміти публічну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації.

Отже особливий інтерес виникає щодо адміністративних договорів, які укладаються за характером взаємовідносин між сторонами договору: координаційні договори - укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та субординаційні договори - укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, - наприклад між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу) [40].

Першим видом координаційних договорів є угоди взаємодії органів виконавчої влади. Основні ознаки координаційного договору – адміністративна автономність волі та майнова самостійність - застосовні не лише до відносин у рамках відносин виконавчої влади України, але характерні і для «горизонтальних» міжвідомчих відносин, що виникають між

відомствами одного рівня. У цьому разі автономність волі визначено компетенцією адміністративних органів, а майнова самостійність – цільовим бюджетним фінансуванням діяльності окремої адміністративно-територіальної одиниці. Проте адміністративні договори між відомствами одного рівня часто мають характер договору про наміри сторін договору підвищити ефективність виконання спільних завдань шляхом покращення організаційної діяльності та координації взаємодії, тобто мають характер декларативних договорів, які зазвичай не містять будь-яких правових норм.

Адміністративні договори про порядок виконання громадянином своїх громадських обов'язків, та адміністративні договори про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків відрізняються від адміністративного договору про визначення компетенції. Якщо в адміністративному договорі про компетенцію та координаційний договір сторонами виступають суб'єкти, наділені будь-яким обсягом владних повноважень, то в адміністративних договорах інших типів лише одна зі сторін наділена владними повноваженнями, інша сторона владними повноваженнями не наділена - це індивідуальний (громадянин, іноземний громадянин та особа без громадянства) або колективний суб'єкт адміністративного права (юридична особа, інші організовані групи людей, наділені правами виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле) та укладає адміністративний договір у зв'язку з виконанням публічних обов'язків або використанням публічних прав, визначених у нормативно-правовому порядку.

Адміністративні договори, пов'язані з виконанням публічних обов'язків завжди є результатом застосування адміністративно-правових норм і укладаються, як правило, на основі та на виконання індивідуальних правових актів адміністративних органів. В адміністративних договорах про порядок виконання громадянином своїх публічних обов'язків та в адміністративних договорах про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків, на відміну від адміністративних договорів визначення компетенції, відсутня рівнозначність сторін договору. Одна із

сторін зазначених типів адміністративних договорів (адміністративний орган) є керуючим суб'єктом по відношенню до іншої сторони адміністративного договору.

Адміністративна автономність у цьому разі носить умовний характер: одна із сторін (громадянин чи держава) прагне обумовити особливі умови і під час громадських обов'язків; відсутність згоди за умовами адміністративного договору не звільняє зобов'язану сторону виконати громадські обов'язки у порядку, встановленому нормативним актом. Адміністративна рівність дотягатиметься шляхом досягнення угоди за особливими умовами виконання публічних обов'язків громадянином або державою.

Адміністративний договір будь-якого типу регулюється нормами адміністративного права, але в силу пункту ст.1-10 Цивільного Кодексу України [41] до майнових відносин, заснованих на адміністративному чи іншому владному підпорядкуванні, зокрема до податкових та інших фінансових та адміністративних правових відносин, якщо це прямо передбачено законодавством, можливе застосування цивільного законодавства.

Застосування норм цивільного законодавства до адміністративних правовідносин не перетворює договори, укладені у межах адміністративних правовідносин, на цивільно-правові, оскільки сторони зазначені в договорі діють не в силу здійснення своїх цивільних прав, а силу, як було зазначено вище, виконання громадських обов'язків. Використання норм цивільного законодавства дозволяє уніфікувати правозастосовну практику, зробити одноманітним застосування правових інститутів при регулюванні двома різними галузями права - адміністративного та цивільного - схожі за змістом правовідносини (наприклад, добровільне медичне страхування). Як приклад договору, який одночасно містить норми цивільно-правові та норми адміністративного права щодо відповідальності, може бути договір перевезення пасажирів: цивільно-правова природа цього договору виключає

застосування заходів адміністративної відповідальності, передбаченої ч. 3, 4 ст. 135 КУпАП. У цьому випадку адміністративні наслідки за безквитковий проїзд означають, що інтереси перевізника перебувають під охороною держави та їх порушення є адміністративним правопорушенням. Адміністративна відповідальність є гарантією сумлінного виконання пасажиром своїх цивільно-правових зобов'язань перед перевізником. Це підтверджується тим, що у правилах перевезення міститься норма, згідно з якою сплата пасажиром штрафу за безквитковий проїзд не звільняє його від виконання цивільно-правових зобов'язань перед перевізником шляхом оплати проїзду.

Предметом адміністративного договору про порядок виконання громадянином своїх обов'язків є встановлення відповідно до законодавства особливого, на відміну загальноприйнятого, порядку виконання громадянином своїх обов'язків.

Відповідно до Конституції України громадянин, крім обов'язку дотримуватися законів і не порушувати права інших (ст. 68 Конституції України), несе такі громадські обов'язки: отримання основної загальної освіти (ст. 53 Конституції України); турбота про збереження історичної та культурної спадщини (ст. 66 Конституції України); сплата законно встановлених податків та зборів (ст. 67 Конституції України); охорона природи та навколишнього середовища (ст. 66 Конституції України); захист вітчизни (ст. 65 Конституції України). Надання громадянам основної загальної освіти, збереження історичної та культурної спадщини, а також охорона природи та навколишнього середовища є також громадським обов'язком держави. Адміністративний договір, предметом якого є правовідносини в сферах використання об'єктів культури чи природи, у зв'язку зі здобуттям основної загальної освіти, є змішаними, оскільки обидві сторони (громадянин та держава) несуть публічні обов'язки щодо предмета адміністративного договору.

Відповідно до ст. 3 Конституції України обов'язком держави є визнання, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина. Отже, предметом адміністративних договорів про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків є громадська діяльність держави, що виникає при забезпеченні конституційних прав громадян.

Основним способом реалізації публічної діяльності держави є видання правового акту. Проте в окремих випадках, зазначених у законі, держава зобов'язана укласти договори з громадянином (юридичною особою) або іншою заінтересованою особою з питань забезпечення виконання конституційних прав конкретного громадянина (юридичної особи).

У літературі [42] дії органів держави щодо укладання договорів пояснюється тим, що адміністративний договір є засобом індивідуального регулювання адміністративних відносин. На відміну від юридичної норми правила, встановлені адміністративним договором, є обов'язковими лише для їх сторін. Укладання адміністративного договору щодо забезпечення виконання конституційних прав громадян робить це державне забезпечення більш конкретним, що дозволяє індивідуалізувати застосування загальної норми права. Але подібна індивідуалізація має порушувати дотримання загального принципу: рівності всіх перед законом і судом. Адміністративні договори про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків укладаються з урахуванням нормативного акту. Укладення цього договору передуює прийняттю адміністративним органом індивідуального правового акту. Наявність типової форми адміністративного договору, затвердженої нормативним актом, означає, що сторони договору (держава і громадянин) не мають права істотно їх змінювати.

Слід зазначити, що адміністративні договори про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків бувають двох видів: прямі та опосередковані. Прямим договором є договір, укладений безпосередньо між державою та громадянином (юридичною особою) щодо забезпечення прав і свобод цього громадянина (юридичної особи). Під опосередкованими

договорами слід розуміти договори, які держава укладає із заінтересованою особою щодо забезпечення прав і свобод окремого громадянина чи групи громадян (юридичної особи чи юридичних осіб).

Поряд з прямими адміністративними договорами про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків, слід виділити управлінські договори, які укладаються між державою та юридичною особою щодо забезпечення основної діяльності останнього. При укладанні управлінських договорів не потрібно видання індивідуального правового акту, оскільки ця юридична особа перебуває у адміністративному підпорядкуванні органу управління. Випадки укладання адміністративних договорів прямо названі у законі. Ці норми є єдиною підставою для укладання договору.

Відмінною рисою адміністративних договорів про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків є і те, що обов'язок укласти договір покладено на орган публічної (державної чи місцевої) влади. Інша сторона – громадянин або юридична особа - такого обов'язку не несе і укладає договір із державою під час здійснення своїх цивільних прав. З огляду на зазначене, адміністративні договори про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків мають комплексний характер й регулюються одночасно нормами кількох галузей права (зазвичай, адміністративного і цивільного). Виняток із цього правила становлять лише управлінські договори, які регулюються нормами адміністративного права.

Адміністративні договори про порядок виконання державою своїх громадських обов'язків є способом індивідуалізації застосування норми права і укладаються, як правило, на основі індивідуального правового акту. Обов'язок укласти адміністративний договір покладено на державу, інша сторона - громадянин чи юридична особа - такого обов'язку не несе та укладає договір із державою під час здійснення своїх цивільних прав. З огляду на зазначене, даний вид адміністративних договорів регулюються одночасно нормами адміністративного та цивільного права.

Виявлені в цьому підрозділі види адміністративних договорів можуть бути покладені в основу системи адміністративних договорів, що відображає диференціацію договірних правових режимів у різних сферах державного управління, що включає:

а) адміністративні договори горизонтального типу, що укладаються між органами виконавчої влади одного чи різних рівнів. Договори даного типу включають такі види:

- організаційний договір (договір про делегування повноважень);
- координаційний договір (договір про співробітництво органів виконавчої влади).

б) адміністративні договори вертикального типу, укладені між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративного права. Договори даного типу включають такі види:

- договір, що опосередковує виконання громадянином чи юридичною особою публічно-правового обов'язку;
- договір, що опосередковує виконання державою в особі органу виконавчої влади публічно-правового обов'язку.

Висновки до розділу 1

Реформа системи державного управління в Україні, поява нових форм і методів державного управління, розширення сфери застосування адміністративних договорів у політичній, економічній та соціальній сферах суспільних відносин, дозволяють виявити проблеми в сфері правового регулювання адміністративних відносин, відзначаючи важливість адміністративних договорів у державних регуляторних відносинах. Стан та роль, а також запропоновані методи вирішення проблем, що виникають у процесі укладання, зміни, виконання та розірвання адміністративних договорів - один з перших кроків нашої держави до реформування власної

розпорядчої системи, в перспективі здатної забезпечувати прогрес і інновації в управлінні громадськими інститутами.

У кваліфікаційній роботі виділено кілька самостійних, але все ж таки взаємопов'язаних рівнів аналізу адміністративного договору:

а) адміністративний договір як правовий інститут адміністративного права являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері укладання, зміни, виконання та припинення нормативних та індивідуальних адміністративних договорів;

б) адміністративний договір (нормативний) як джерело адміністративного права - це формально визначена угода, що виникла за узгодженням відокремлених вільних свобод і волевиявлень суб'єктів адміністративного права, які мають правотворчі повноваження, що встановлює адміністративно-правові норми. Цінність нормативного адміністративного договору визначена тим, що це вільна форма, яка ґрунтується на добровільному прийнятті адміністративно-правових норм суб'єктами, які беруть участь у правотворчій діяльності;

в) адміністративний договір (нормативний) як метод правового регулювання, який відрізняється від методів прямих розпоряджень закону (дозволів, заборон, обмежень тощо). В даний час сфера застосування договірного методу правового регулювання розширюється за рахунок запровадження нових погоджувальних процедур, контрактних інститутів та дозволяють учасникам адміністративних правовідносин домовлятися між собою;

г) адміністративний договір як форма державного управління дозволяє врегулювати суспільні відносини на основі волі та волевиявлення суб'єктів адміністративного права, які добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення та задоволення публічних інтересів, що підтримуються учасниками угоди. Будучи безпосереднім вираженням волі та інтересів сторін, договір як акт

управління реалізує інтереси «третьох осіб», сприяє проведенню колективних, групових, державних та громадських інтересів.

Отже, адміністративний договір це заснована на адміністративно-правових нормах угода, що виникла за узгодженням відокремлених вільних свобод і волевиявлень рівноправних двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких державно-владний суб'єкт; що встановлює договірні умови, виконання яких є обов'язковим і спрямоване на задоволення публічно-правових інтересів.

РОЗДІЛ 2

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

2.1 Предмет адміністративного договору

Перш ніж розглянути предмет адміністративного договору, слід взагалі розібрати які елементи включає в себе адміністративний договір. Отже, для пізнання правової природи зазначеної форми адміністративно-правової діяльності неможливо без дослідження його змісту. У філософській літературі прийнято вважати, що поняття, що включає вказівку на елементи і процеси, що утворює явище, є поняття його змісту. У цивільному праві під змістом договору розуміють сукупність його умов, які визначають склад дій, вимог, що підлягають вчиненню сторонами, вимог до порядку та строків їх виконання. На думку Т.О. Родоман [43], зміст договору в тій чи іншій мірі безпосередньо визначається законодавством чи формується з урахуванням положень нормативних актів. Таку ж позицію займає Н.В. Добровольська [44, с. 31], яка вважає, що зміст договору становлять елементи угоди, якими є як умови, що безпосередньо сформульовані контрагентами (або однією зі сторін договору), так і умови, що містяться в нормах законодавства, що належать до конкретного договору. У контексті аналізованого нами явища – адміністративного договору В.Р. Біла [7, с.44] вказує на те, що зміст адміністративного договору як угоди складає сукупність узгоджених його сторонами умов, у яких закріплюються права та обов'язки контрагентів, що становлять зміст договірної зобов'язання. Ю.М. Старилов [45, с. 408] розрізняє у змісті адміністративно-правового договору дві сторони: матеріальну (фактичну) – поведінку суб'єктів та юридичну – суб'єктивні права та обов'язки. Оскільки сутністю адміністративного договору є угода сторін, заснована на узгодженні волі (суб'єктивний елемент) та волевиявленнь (об'єктивний елемент), зміст адміністративного договору, є [46]:

- у вузькому значенні сукупність умов, що закріплюють права та обов'язки сторін (в індивідуальному адміністративному договорі) чи адміністративно-правові норми (в нормативному адміністративному договорі);

- у широкому розумінні сукупність елементів договору: його об'єкта, предмета, цілей, учасників (сторін), форми, умов договору (визначають склад дій, що підлягають вчиненню сторонами, вимог до порядку та строків їх виконання, прерогативних повноважень державно-владного суб'єкта), а також процесуально-правовий режим виникнення, виконання та припинення адміністративно-договірних правовідносин.

Отже, елементи адміністративного договору – це його необхідні та достатні складові, які мають юридичне значення, дозволяють ідентифікувати конкретний правовий акт як адміністративний договір і є підставою для формування належного правового режиму регулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Елементами адміністративного договору виступають його сторони, об'єкт (предмет) та юридичний зміст.

Об'єкт (предмет) договору є обов'язковим його елементом, оскільки його детерміновано підставою та метою його вчинення. Водночас щодо цієї категорії має місце категоріальна невизначеність, пов'язана з тим, що у доктрині, законодавстві та правозастосовній практиці об'єкт і предмет договору використовуються зазвичай як взаємозамінні концепції.

Предмет адміністративного договору не тільки не зазначений на законодавчому рівні, але перебуває на стадії наукових розробок. Ю. Тихомиров вважає, що предметом адміністративного договору є питання владарювання, управління та саморегуляції [47, с. 26].

У доктринальних підходах існує також позиція, що загальним предметом договору є публічний інтерес.

Так, говорячи про предмет адміністративного договору, серед зарубіжних вчених слід відзначити Д.Н. Бахраха, який вказує на те, що до предмету адміністративного договору, входять дії організаційного характеру

[48, с. 346]. Під предметом адміністративного договору А.Ю. Мелехова розуміє організаційно-управлінські дії (питання управління і саморегулювання) органів державного управління з метою досягнення суспільно значимого результату, врегулювання управлінських відносин, узгодження публічного та приватного інтересу [49]. Адміністративний договір, на думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко [50, с. 208], представляє систему взаємних зобов'язань, між названими в акті управління суб'єктами, формулювання і виконання яких має метою вирішення визначених державою завдань. С.В. Курчевська вважає, що предметом управлінської угоди завжди виступає здійснення органами державної влади управління суспільством [51, с. 10]. І.А. Остапенко розуміє під предметом договору різні соціальні процеси, які так чи інакше пов'язані з діяльністю державної адміністрації [52, с. 110]. Серед українських вчених адміністративістів слід відзначити таких, які під предметом адміністративного договору розуміють «... дії, що становлять предмет діяльності відповідних органів у межах їх компетенції, викликають юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, як правило, задоволення публічного чи державного інтересу» [53]. Інші вважають, що предметом адміністративного договору є права та обов'язки сторін, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративної (публічної) функції [54]. Треті висловлюють припущення, що «предметом управлінської угоди завжди виступає здійснення органами державної влади управління суспільством» [51].

Як правило, вчені-адміністративісти сходяться на думці, що об'єктом (предметом) адміністративно-договірних відносин є дії, спрямовані на досягнення цілей управлінської діяльності. Вважаємо, що доцільніше під предметом адміністративного договору розуміти організаційно-управлінські дії (питання управління та саморегулювання) органів державного управління з метою досягнення суспільно значущого результату, врегулювання управлінських відносин, узгодження суспільного та приватного інтересу.

Проведений аналіз, спираючись на думку вчених-адміністративістів, дозволяє вважати можливим та допустимим говорити саме про предмет адміністративного договору за наступними підставами:

По-перше, аксіологічна сутність адміністративного договору полягає в тому, що договір виступає гнучкою правовою формою, в яку можуть включатися правові відносини у сфері державного управління. Праксіологічна сутність адміністративного договору полягає в тому, що він спрямований на регулювання соціальних відносин і, відповідно, фактичної діяльності їхніх учасників. Це регулювання ґрунтується на законі, на основі якого формуються межі можливої та належної поведінки, а також наслідки неналежної поведінки. Таким чином, предметом договору виступають безпосередньо комплекси фактичної діяльності суб'єктів. Це означає, що некоректно говорити про предмет адміністративного договору як про соціальні процеси, так чи інакше пов'язані з діяльністю державної адміністрації (отримуємо необґрунтовано широке тлумачення предмета договору, порівнянної предметною областю галузевого регулювання), як прав та обов'язків сторін, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративної (публічної) функції (отримуємо змішання із змістом договору, а також вимагає пояснення поняття публічної функції), як здійснення органами державної влади управління суспільством (отримуємо змішання предметної галузі форми управління та найпрактичнішої реалізації державного управління). Також вважаємо, що навряд чи виправдано говорити про предмет договору з матеріально-ціннісної точки зору. Об'єкт матеріального світу може бути частиною змісту договору, але може виступати його предметом.

По-друге, предметна галузь адміністративно-договірного регулювання корелює предметною, але не об'єктною сферою адміністративно-правового регулювання. Категорія об'єкту має сенс при описі морфології адміністративно-правових відносин, яке традиційно складається, як мінімум, із трьох складових – суб'єкт, об'єкт та юридичний зміст.

У контексті аналізованого явища слід вказати, що об'єктом адміністративного договору є суспільні відносини, врегульовані адміністративно-правовими нормами у процесі укладання та виконання адміністративного договору.

Відповідно, адміністративно-договірні відносини у системі адміністративно-правових відносин мають власний об'єкт. Але сам договір як правова форма регулювання цих відносин відповідно до предмета галузевого регулювання має власний вираз, тобто свій предмет, в зв'язку з яким здійснюється адміністративний договір. В іншому випадку ми отримуємо не просто ототожнення предмета та об'єкта адміністративного договору, а також об'єкта адміністративного договору та об'єкта адміністративно-правових відносин, що не одне й теж. Таким чином, адміністративний договір як правовий акт та форма регулювання має саме предметну галузь.

Крім того, слід зазначити, що різні аспекти юридичної природи адміністративного договору загалом також впливають на розуміння його предмета. Адміністративний договір – це одночасно юридичний факт, відносини та правова форма цього відношення. Юридичний факт є правова конструкція об'єктивації будь-якого явища, дії, стану, відповідно в нього, як у фактичної життєвої обставини, не може бути предмета взагалі. У адміністративно-договірних відносинах, як було зазначено, є об'єкт, і навіть може бути предмет як явища матеріального світу, у зв'язку з яким ці відносини виникають (за аналогією з об'єктом та предметом адміністративного правопорушення). Адміністративний договір як правова форма відносин, тобто як документ, що опосередковує ці відносини, має предмет, щодо якого вони відбуваються.

Предмет адміністративного договору співвідноситься з самим договором як мета, напрямок впливу, тобто. предмет адміністративного договору детермінований його каузою та є його виразом.

Також дуже важливо, що в рамках адміністративно-договірного регулювання коло проблем, які потребують вирішення, визначається шляхом підписання адміністративних договорів. Іншими словами, сформульований предмет адміністративних та інших управлінських відносин за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади чи місцевого самоврядування не є суб'єктом господарювання та безпосередньо не здійснює організаційно-господарську владу щодо суб'єкта господарювання. [55, ст. 4]. Тобто розгляд питання про предмет адміністративно-договірного регулювання має не тільки теоретичне, а й прикладне значення, оскільки його рішення дозволить змінити існуючі погляди вчених-адміністративістів на адміністративний договір в цілому і адміністративно-договірне регулювання зокрема, а також надасть можливість правозастосовуючим суб'єктам більш активно використовувати адміністративно-договірну форму у сфері публічного управління.

При дослідженні предмету адміністративно-договірного регулювання варто звернути увагу на запропоновану М.Ф. Казанцевим логіку системного дослідження предмету договірному регулюванню (в порівнянні та на прикладі цивільно-правового договірному регулюванню). Згідно з його поглядами, необхідно послідовно розглядати поняття предмету договірному регулюванню і склад предмету договірному регулюванню. При цьому також необхідно враховувати той факт, що оскільки договірне регулюванню є видом правового регулюванню, то предмет договірному регулюванню методологічно вірно розглядати як окремий різновид предмету правового регулюванню [56, с. 128].

Предметом адміністративно-договірному регулюванню є окремі своєрідні комплексні суспільні відносини, які належать до кола суспільних відносин, що регулюються за допомогою переважно адміністративно-правового (поряд з господарсько-правовим та ін.) впливу. Іншими словами, не всі суспільні відносини які є предметом адміністративно-правового регулюванню є частиною адміністративно-договірному регулюванню, а лише

тією частиною, на яку може впливати договір. Отже, для максимального виділення із загального складу суспільних відносин суб'єктів адміністративно-правового регулювання, на які впливає адміністративний договір, будуть визначені суб'єкти адміністративно-договірного регулювання, а ці адміністративно-правові відносини будуть відокремлені від інших адміністративно-правових відносин.

Питання про склад предмету адміністративно-договірного регулювання передбачає використання вищезгаданого вирішального методу впливу та правової форми влади для визначення межі можливого впливу на суспільні відносини. Як зазначалося раніше, проблеми між адміністративними правовідносинами, які можуть бути врегульовані за допомогою адміністративно-правових договорів, до кінця не вивчені та чітко не визначені. Ця обставина дозволяє при дослідженні питання про природу адміністративно-договірного регулювання враховувати наявні в адміністративно-правовій науці точки зору про галузі застосування адміністративних договорів (як у сфері публічного управління, так і у сфері підприємництва та господарської діяльності).

У цьому сенсі застосування класифікації адміністративних договорів має певну логіку, а її головною основою є використання ознак приватного права. Але перш ніж застосовувати ту чи іншу класифікацію, необхідно спочатку визначити ті відносини, на які може вплинути форма договору, а потім розглянути виявлену специфіку і запропонувати відповідну класифікацію. При цьому, як головну ознаку класифікації, необхідно мати на увазі предмет адміністративно-договірного регулювання.

У цьому контексті варто підтримати думки тих вчених, які вважають, що можливість врегулювання цивільно-правовим договором будь-яких відносин, які стосуються предмету цивільно-правового регулювання, виступає як загальне правило, а неможливість такого врегулювання – як виключення [56, с. 168]. При цьому можливість регулювання суспільних відносин за допомогою адміністративно-правових договорів є винятком із

загального правила регулювання адміністративних відносин шляхом видання конкретних правових актів. Інакше кажучи, можливість використання форми адміністративного договору насамперед має бути безпосередньо забезпечена правоздатністю органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у сферах державного управління та підприємництва та господарської діяльності. При цьому, у разі адміністративно-договірного регулювання, порівняно з цивільно-правовими договорами, необхідно уважно говорити про договірну свободу, яка може бути відсутньою.

З врахуванням всього вищезазначеного необхідно констатувати, що предмет адміністративно-договірного регулювання є частиною предмету адміністративно-правового регулювання, який охоплює адміністративно-правові відносини та поведінку суб'єктів управлінських відносин, вплив на які може здійснюватися за допомогою, насамперед, договору. При цьому предметом адміністративно-договірного регулювання можуть бути установчі, управлінські, певні господарські, науково-технічні, торговельні та інші відносини у сфері публічного управління, у сфері підприємництва та господарської діяльності тощо. За допомогою договірної регулювання коло основоположних зв'язків у перерахованих та інших галузях може бути врегульовано значно ефективніше, ніж за допомогою нормативного регулювання.

Підсумовуючи зміст наведених поглядів та думки дослідників-адміністративістів окресленої проблематики, варто підтримати висновки про те, що предметом адміністративно-договірної регулювання можуть бути тільки ті правовідносини, регулювання яких: по-перше, відбувається за допомогою адміністративного договору, що прямо передбачено нормативними адміністративно-правовими або іншими правовими актами; по-друге, здійснюється за допомогою диспозитивного впливу, що саме по собі передбачає можливість учасникам даних правовідносин самостійно визначати засоби правового впливу.

А також варто підкреслити, враховуючи, що предмет адміністративного договору є складовою предмету адміністративно-договірного регулювання, можна наголошувати, що предметом адміністративно-договірного регулювання можуть бути не будь-які адміністративно-правові відносини, а лише ті, які за своїм характером властиві договірному регулюванню, і вплив на які саме адміністративно-правовим договором передбачається чинним законодавством.

2.2 Сторони адміністративного договору

Визначаючи сторони адміністративного договору, завжди необхідно враховувати природу галузі адміністративного права. Право як особливий регулятор суспільних правовідносин має досить складну природу. З одного боку, це форма суспільної свідомості, з іншого боку, існує автономно, оскільки діє на суб'єкта як обов'язковий припис, незалежно від його волі і бажань. Іншими словами, кожен суб'єкт через поширювання на нього дій адміністративно-правових норм стає власником певних прав та обов'язків.

Сторони адміністративного договору – це його учасники чи суб'єкти. Сторонами адміністративного договору можуть виступати правосуб'єктні індивідуальні та колективні суб'єкти, один із яких наділений державно-владними повноваженнями. Потенційно, крім владного суб'єкта, стороною договору може виступати будь-яка фізична чи юридична особа, яка, як правило, є слабшою його стороною. Крім того, адміністративно-правовими нормами встановлюється значна кількість обмежень для участі в адміністративно-договірних відносинах іноземних громадян, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, що обумовлено специфікою їх статусу як суб'єктів адміністративного права та учасників громадських відносин у сфері управління. Також нормами публічного законодавства може бути спеціально регламентовано склад суб'єктів адміністративного договору.

Склад учасників адміністративного договору обумовлений його юридичною природою: одна із сторін договору завжди є державно-владним суб'єктом (державний орган, посадова особа або суб'єкт з делегованими повноваженнями). Іншою стороною може бути будь-яка приватна особа (фізична чи юридична) або інший орган публічної влади. Для окремих договорів може бути характерні конкретні встановлені законом учасники. У ряді випадків закон може встановлювати обмеження (заборони) на участь у договорі осіб із певним статусом (наприклад, іноземців). У цьому контексті слід погодитись з думкою С.Н. Махіної, яка всіх суб'єктів управлінського процесу запропонувала поділити на три групи відповідно до критерію обсягу та змісту їхніх прав та обов'язків [57, с.52-53]:

Перша група, куди входять суб'єкти, наділені виключно владними повноваженнями (Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади і т.д.) - це сторона, що управляє.

Друга група включає суб'єктів, на яких поширюється владний вплив (фізичні, юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління, громадські організації), - керована сторона.

Третю групу становлять суб'єкти, чий адміністративно-правовий статус дозволяє виступати в одних адміністративно-правових відносинах як керуюча, а в інших - як керована сторона (посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів виконавчої влади).

Залежно від сфери суспільних відносин та їх правового регулювання в теорії адміністративного права розрізняють дві категорії суб'єктів адміністративного договору: колективні та індивідуальні. Колективними суб'єктами адміністративно-договірних правовідносин вважаються організовані, відокремлені, самоврядні групи людей, які мають право вступати у відносини з іншими суб'єктами як єдине ціле публічно-правового утворення. Індивідуальні суб'єкти – це громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. До індивідуальних суб'єктів відносить також державних службовців чи посадових осіб. В наявності особливий

суб'єктний склад адміністративно-договірних правовідносин, адміністративно-правовий статус яких включає: наявність у сторін договору адміністративної правосуб'єктності - можливості бути учасником адміністративно-правових відносин; допустимість виникнення адміністративно-договірних правовідносин [16, с. 356–377].

Будь-який суб'єкт повинен мати адміністративну правосуб'єктність, що в основі дозволить йому бути учасником будь-яких адміністративних правовідносин, а також він повинен мати спеціальну адміністративно-договірну угодо-спроможність.

З адміністративного договору виникають суб'єктивні права та обов'язки його сторін.

Ці права та обов'язки вважатимуться громадськими. На думку В.О. Федосенко характерними рисами суб'єктивного публічного права є: по-перше, суб'єктивні публічні права адресують не конкретній особі, а пов'язуються із певним публічно-правовим статусом, пов'язаним із виконанням певних функцій (депутата, судді, державного службовця та інше); по-друге критерієм ефективності та легітимаційною основою суб'єктивного публічного статусного права є ступінь реалізації публічного інтересу: використання статусних прав обмежено у часі, воно припиняється разом із втратою статусу, після чого особа може користуватися лише окремими, статусними правами, наприклад, пенсійними, якщо це прямо закріплено у законі [58, с. 17].

Отже, загальною умовою участі у адміністративному договорі є наявність у його сторін адміністративної правосуб'єктності. Ця категорія висловлює найважливішу передумову участі у адміністративних правовідносинах загалом, проте розвинене вчення про адміністративну правосуб'єктність у науці адміністративного права малодосліджена. У більшості підручників автори [59, 60, 61, 62] обмежуються «легкою адаптацією» запозичених із загальної теорії права відповідних дефініцій: адміністративна правоздатність – це здатність мати права та обов'язки,

закріплені нормами адміністративного права у сфері державного управління, а адміністративна дієздатність – це здатність особи своїми діями здійснювати права, виконувати обов'язки, передбачені адміністративно-правовими нормами, та відповідати відповідно до цих норм. Однак, будь-яка розгорнута характеристика елементів адміністративної правосуб'єктності в літературі відсутня, що частково пояснюється відсутністю відповідних легальних дефініцій, внаслідок чого «у спеціальній літературі вони трактуються виходячи із загальних уявлень про них у теорії права, а також у цивільному законодавстві...» [63, с.67], хоча, такий підхід змінює місцями причину та слідство. Нерозробленість у науці адміністративного права вчення про осіб веде до механічного запозичення відповідних понять з інших галузей права; наочний приклад - чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення, що позначив колективних суб'єктів адміністративно-деліктних відносин за допомогою цивільно-правової категорії юридичної особи [64].

Отже, у контексті досліджуваної теми слід звернути на суб'єктів адміністративного права як складової, що зумовлюють участь державних органів, громадян та колективних утворень в адміністративно-договірних відносинах.

Суб'єктів адміністративного права прийнято класифікувати за різними критеріями, найважливішим є наявність владних повноважень. Цей критерій акцентує увагу на принциповій відмінності статусів суб'єктів адміністративного права, визначальним є їх розподіл на керівників та керованих; не випадково, навіть категорії, в межах яких розкривається зміст адміністративно-правових статусів цих суб'єктів різні: для перших - це повноваження, для других - права та обов'язки. Однак у контексті використання конструкції адміністративного договору ми виявляємо у правосуб'єктності тих та інших суб'єктів загальний функціональний елемент – здатність брати участь в адміністративних договорах. Крізь призму загальнотеоретичних понять вона може бути представлена сукупністю двох

елементів: можливість мати права і обов'язки, що виникають з договору, і здатність своїми діями укласти і виконувати адміністративний договір. Перша характеризує важливу можливість суб'єкта бути стороною в адміністративному договорі; вона є елементом загальної адміністративної правоздатності. Друга лежить у площині адміністративної дієздатності, відбиваючи правовий механізм участі відповідного суб'єкта в договірних відносинах.

Правовий статус органу виконавчої влади утворюється сукупністю владних повноважень; можливість участі у договірних відносинах такого суб'єкта визначається таким чином наявністю відповідного повноваження. Ця обставина має важливе значення, оскільки дозволяє розмежувати адміністративну і цивільно-правову угодоспроможність органу управління, наділеного статусом юридичної особи. Укладаючи цивільно-правові угоди, державний орган виступає суб'єктом цивільного права, реалізуючи цивільну правосуб'єктність; його правовий статус визначається відповідними нормами цивільного законодавства про юридичних осіб. Ст. 170 Цивільного Кодексу України встановлює, що «державно-владні суб'єкти» виступають у відносинах, регульованих цивільним законодавством, на рівних засадах з іншими учасниками цих відносин - громадянами та юридичними особами; правовий режим їхньої участі у цивільних відносинах визначається нормами, що визначають участь у юридичних відносинах, регульованих цивільним законодавством, якщо інше не впливає із закону чи особливостей даних суб'єктів.

Укладаючи адміністративний договір, державні органи діють на основі норм адміністративного права, реалізуючи свою адміністративну правосуб'єктність, яка не залежить від наявності чи відсутності статусу юридичної особи. При цьому можливість укладання адміністративного договору має бути передбачена у компетенції відповідного державного органу, причому складати частину його спеціальної компетенції.

Беручи до уваги, що сутнісною передумовою укладання будь-якого договору, у тому числі адміністративно-правового, є певний ступінь автономії волі суб'єктів, повноваження органу виконавчої влади, що опосередковує його участь у договірних відносинах, неминуче матиме характер дискреційного, відкриваючи йому у певних межах свободу адміністративного розсуду.

З погляду І.Л. Желотобрюх [65], слід розрізняти широке і вузьке трактування поняття «розсуд». У широкому, загально-соціальному розумінні розсуд - це рішення, думка, висновок взагалі. За такого підходу, на думку автора, виходить, що право «пов'язане» розсудом. Розсуд у вузькому трактуванні «пов'язаний» правом. Є цікавою точка зору, яка висловлюється у колективній монографії А.Є. Луньова, С.С. Студенікіна та Ц.А. Ямпільської адміністративний розсуд визначався лише у зв'язку із законом. Автори підкреслювали, що у сфері застосування закону вибір рішення має бути пов'язаний і узами іншого роду - метою, яка або вказується законодавцем, або випливає із сенсу закону. Тому розсуд можна розглядати як доцільність у сфері застосування закону [66, с. 63].

Існування розсуду обумовлено об'єктивними та суб'єктивними причинами. Серед останніх називаються фактори, що залежать від волі законодавця: недоопрацювання під час формулювання правових норм, неоперативність законодавця тощо. До об'єктивних причин відносяться виключно складний характер об'єкта управлінської діяльності (поведінка людей), а також тісний зв'язок між її здійсненням і численними зовнішніми умовами. Усвідомлюючи неможливість вичерпного правового опосередкування адміністративної реальності, законодавець навмисно регулює певне коло суспільних відносин «з поправкою» на розсуд. Оскільки закріплені в законі правові норми через їх абстрактність не можуть дати детальної регламентації всіх без винятку суспільних відносин, необхідні легальні механізми гнучкого реагування на конкретні ситуації, проблеми, питання, що постійно виникають. Адміністративний розсуд покликаний

забезпечити таке реагування, надаючи відповідні засоби певним особам та структурам. Їх самостійність і динамізм необхідні, але при цьому розсуд постає як вольова сторона проблеми співвідношення доцільності та законності. Законність у сенсі служить тут опосередкуванням правильно зрозумілою доцільністю, хоча закон є своєрідною серцевиною. Інакше відбуваються негативні явища «зміщення функцій» та збільшення обсягу неформальних регуляторів відносин.

Конкретизація меж адміністративного розсуду під час реалізації «договірного» повноваження потребує певного розгляду можливих напрямів його прояву.

Перший прояв адміністративного розсуду виявляється може виявлятися у можливості вибору органом державної влади форми управління: видання одностороннього акту управління або укладання адміністративного договору. Теоретично ця можливість обумовлена подібним функціональним призначенням зазначених правових форм, у результаті «адміністративний договір часто може замінювати адміністративний акт».

Другий прояв адміністративного розсуду виявляється у самостійності вибору контрагента у договорі. Цей елемент об'єктивно може бути лише у координаційних договорах горизонтального типу і вертикальних договорах про виконання органом виконавчої влади публічно-правових обов'язків.

Третім елементом, які входять у зміст адміністративно-договірного розсуду, є визначення умов адміністративного договору. Свобода вибору органу виконавчої влади як сторони договору тут обмежена змістом того громадського інтересу, на здійснення якого спрямований договір. Обмеження в цьому напрямі може здійснюватися також затвердженням вищим органом типових форм договорів.

Щодо іншого боку договору думки вчених неоднозначні. Деякі автори (наприклад, Ю.А. Тихомиров) вважають, що адміністративні договори укладаються лише між суб'єктами державного управління у рамках

координаційних відносин, тобто мають виключно міжвідомчий характер. Зокрема, Ю.А. Тихомиров називає суб'єктами публічно-правових договорів державу, її органи, посадові особи, місцеве самоврядування, офіційних представників партій та інших громадських організацій, міжнародні організації та не включає до них кількість приватних осіб (громадян, суб'єктів господарювання). На думку Ю.А. Тихомирова, сторона адміністративного договору має «у публічно-правовій сфері бути носієм деяких владно-регулюючих функцій (державні корпорації тощо) або висловлювати суспільні інтереси (територіальне, професійне чи інше самоврядування)» [67, с.183].

Як справедливо зазначає А.В. Дьомін, немає підстав обмежувати адміністративні договори лише міжвідомчою сферою. Адміністративні договори можуть укладатися державно-владними суб'єктами та з приватними особами, бо головне функціональне призначення адміністративного договору - реалізація громадського інтересу - зберігається і тут, оскільки приватна особа, реалізуючи через адміністративний договір свої приватні цілі, сприяє досягненню суспільно значущих результатів [68, с.35]. Аналогічну позицію займає Б.Б. Бояринцев [69], який розглядає договір у державному та адміністративному праві як узгоджене волевиявлення, що має на меті задоволення інтересів його учасників, а саме держав і державноподібних утворень, органів державної влади та управління, громадян, громадських організацій та їх органів, посадових осіб .

Таким чином, стороною в адміністративному договорі можуть виступати громадяни та колективні суб'єкти адміністративного права. На відміну від цивільного права, що має у своєму «арсеналі» цілісний інститут правосуб'єктності, адміністративне право через суттєву диференціацію характеру регульованих відносин об'єктивно позбавлене можливості встановити загальні правила про зміст та механізм виникнення та реалізації адміністративно-договірної правосуб'єктності громадян та колективних утворень. Це є суттєвою специфікою правового режиму різних видів

адміністративних відносин, безвідносно до якої може бути розкрито зміст адміністративної правосуб'єктності «невладних» суб'єктів.

Характер та обсяг їх адміністративно-договірної правосуб'єктності суттєво відрізняється від правосуб'єктності органів виконавчої влади, що пояснюється відсутністю у правовому статусі перших владних повноважень. Ця обставина унеможлиблює участь цих суб'єктів в адміністративних договорах горизонтального типу. Адміністративно-договірна правоздатність цих суб'єктів обмежена лише сферою укладання вертикальних договорів.

За загальним правилом адміністративна правоздатність громадян виникає з народження, дієздатність - з «коли дитина може самостійно формулювати волевиявлення у відносинах з громадською адміністрацією». Участь в адміністративних договорах здебільшого вимагає наявності достатнього обсягу дієздатності, бо договір породжує адміністративні права та обов'язки, які передбачають необхідність їх особистого здійснення - у певних випадках можна говорити про єдиний інститут право-дієздатності, позначеної в окремих випадках (наприклад, договір приватизації державного житла) як укладання, і виконання договору можливе у вигляді законного представника. З цього можна дійти невтішного висновку, що виникнення та механізми реалізації адміністративно-договірної правосуб'єктності громадян зумовлені особливостями відповідного виду адміністративного договору.

2.3 Зміст адміністративного договору

Зміст договору як адміністративного акту утворює сукупність його умов. З погляду загальної теорії договору всі умови адміністративного договору можуть бути диференційовані на два види: програмні та внутрішньо-договірні.

До програмних умов у літературі [70] відносять умови, що формують програми дій суб'єктів реалізації своїх інтересів. Як правило, вони є сукупністю взаємопов'язаних прав учасників договору щодо здійснення

певних дій або обов'язків вчинити такі (або утриматися від вчинення) спрямованих на реалізацію їх безпосередніх інтересів. З цією точкою зору можна погодитись лише частково, бо в рамках договору дії сторін безпосередньо спрямовані на досягнення узгодженої договірної мети; немає потреби заперечувати, що зазначена мета відображає інтереси всіх сторін договору, проте акцент на реалізації «власних інтересів» здатний виділити сутність договору як форми їх координації. З іншого боку, права та обов'язки, з яких зазначений автор розкриває поняття умов договору, є елементом його змісту як правового акту; права та обов'язки утворюють зміст правовідносин, породженого цим правовим актом. У цивільному праві це проявляється у розмежуванні понять «договір-угода» та «договір-правовідношення».

Найважливішою програмною умовою адміністративного договору є його мета, що відображає той суспільний інтерес, реалізація якого опосередковується у межах відповідного договірного зв'язку. Залежно від виду адміністративного договору ця мета може полягати в організації діяльності органів виконавчої влади (делегування повноважень), координації діяльності органів виконавчої влади одного або різних рівнів, виконанні громадського обов'язку громадського органу чи недержавного суб'єкта. Найважливішою умовою договору є його законність, під якою у цьому контексті розуміється не формальна відповідність букві закону, а спрямованість на вирішення тих завдань, які ставив законодавець, приймаючи його.

Значення цієї умови проявляється в тому, що оцінка правомірності всіх інших програмних умов повинна здійснюватися через призму відповідності мети адміністративного договору як акту управління.

До програмних умов адміністративного договору відноситься умова про предмет як категорії, що відображає об'єкт правовідносин, на виникнення якого спрямоване спільне волевиявлення сторін.

Предмет договору нерозривно пов'язаний з його метою, оскільки він висловлює сутність дій (чи бездіяльності) сторін, здійснення яких має призвести до досягнення останньої. У найзагальнішому вигляді предмет адміністративного договору представляє дії управлінського характеру. Свій розгорнутий вираз предмет отримує у правах і обов'язках, які мають найважливіший елемент безпосередньо правового механізму забезпечення необхідної поведінки. За допомогою прав і обов'язків конструюються моделі поведінки сторін, здійснення якого має забезпечити досягнення договірної мети. Іншим елементом цього механізму є санкції за невиконання договірних обов'язків, які можуть бути диференційовані на заходи відповідальності та оперативні санкції. На думку С.Т. Гончарук, відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може мати адміністративний, дисциплінарний чи цивільно-правовий характер [71]. Інші автори [72] йдуть ще далі, допускаючи застосування заходів відповідальності будь-якої галузевої власності: «суспільної, дисциплінарної, політичної, матеріальної, фінансової; ймовірно застосування інших видів примусу». Показовим є той факт, що в рамках цього підходу заходи адміністративної відповідальності навіть не згадуються. На наш погляд, подібні підходи наочно відображають дефіцит заходів власне адміністративної відповідальності - серйозна прогалина інституту адміністративного договору в сучасному національному праві, що заповнюється шляхом запозичення інших галузевих заходів, застосування яких для забезпечення виконання адміністративно-правових обов'язків може бути пов'язане з певними проблемами і навряд чи забезпечить належний рівень ефективності правового регулювання.

Так, головною функцією цивільно-правової відповідальності є компенсаційна функція («основне і морально правильне завдання цивільно-правової відповідальності за порушення договору полягає в компенсації збитків, відновленні втрат і примусовому вилученні недобросовісно отриманої порушником договору вигоди»), зважаючи на загальну міру

відповідальності громадян є відшкодування збитків. Зміст цієї відповідальності об'єктивно обмежує її застосування лише сферою порушення майнових прав, які в адміністративних договорах, предметом яких, як зазначалося вище, є дії управлінського характеру, хоч і можуть бути присутніми, але не утворюють юридичного «ядра» договірних відносин. Крім того, адекватно відобразити порушений публічний інтерес, на реалізацію якого спрямовано адміністративний договір, категорією «збитків» неможливо; в тих же випадках, коли така можливість є (наприклад, у відносинах постачання товарів для державних потреб - хоча і в цьому випадку оцінка буде обмежена рамками окремого договірного зв'язку, не відображаючи дійсних наслідків «зменшення» публічного інтересу) надання грошової компенсації замість реального виконання саме собою не наблизить досягнення договірної мети. Якщо постачальник товарів для державних потреб замість виконання зобов'язання у натурі «відробиться» відшкодуванням збитків, державна потреба залишиться «незадоволеною». З огляду на це, використання заходів цивільно-правової відповідальності можливе лише задля забезпечення майнових прав «невладної» сторони адміністративного договору, що обмежує її використання лише вертикальними договорами про виконання державою своїх громадських обов'язків. У разі застосування заходів цивільно-правової відповідальності неспроможна забезпечити реалізацію власне управлінської функції адміністративного договору.

Дисциплінарна відповідальність не є самостійним видом галузевої відповідальності; поряд з матеріальною її традиційно прийнято розглядати як різновид трудової відповідальності. Основне призначення дисциплінарної відповідальності полягає в «закріпленні та впорядкуванні трудових відносин та інших, безпосередньо пов'язаних з ними відносин з організації праці та управління працею, професійної підготовки, соціального партнерства, ведення колективних переговорів, укладання колективних договорів та угод». Тим часом сутність дисциплінарної відповідальності не виключає

можливості її використання і в інших правовідносинах. Проте нині цю відповідальність навряд можна охарактеризувати як ефективний елемент правового механізму забезпечення виконання адміністративно-договірних зобов'язань. Як зазначає Д.М. Бахрах, норма про право суддів вирішувати питання щодо дисциплінарної відповідальності винних посадових осіб на практиці не застосовується через «свою новизну та розпливчастість»; громадяни не мають права навіть порушити питання про притягнення службовця до правової відповідальності, а чинне законодавство фактично встановлює «імунітет службовців громадських організацій від домагань громадян, щодо яких вони здійснили незаконні, недоцільні дії» [73, с.9].

Застосування заходів власне адміністративної відповідальності за порушення адміністративного договору як максимально адекватного правовій природі прав і обов'язків, що породжуються цим договором, перешкоджає, насамперед, відсутність задовільної нормативної регламентації даного інституту загалом; заповнити ж прогалини нормативного регулювання шляхом включення відповідних умов у конкретні адміністративні договори можливим не надається, оскільки адміністративна відповідальність може бути встановлена лише Кодексом України про адміністративні правопорушення. Такої думки дотримується більшість дослідників [74; 75] проблем адміністративної відповідальності. Це рішення повністю відповідає характеру адміністративної відповідальності як публічно-правової, що виключає договірні джерела визначення підстав для її застосування. Тим часом адміністративне право має дуже багатий інструментарій впливу на правопорушників; оскільки заходи адміністративної відповідальності не можна «включити» до угоди, вони мають бути передбачені законом.

З вищевикладеного можна дійти висновку, що до програмних умов адміністративного договору відносять умови про мету договору, предмет і опосередковують його права і обов'язки сторін. Заходи відповідальності, хоч

і є важливим елементом правового механізму виконання адміністративного договору, але неспроможні існувати як умови договору.

Друга група умов («внутрішньо-договірні» умови) визначають режим існування самого договірної зв'язку. Йдеться про умови, що встановлюють механізм внесення змін та доповнень до договору, його пролонгації, а також дострокового припинення.

На думку представників різних галузей правової науки договірне регулювання підпорядковується принципу незмінності (нерозривності) договору. У колективній роботі [76] відзначено, що суб'єкт не може в односторонньому порядку розірвати договір - він зобов'язаний узгоджувати своє рішення з іншим суб'єктом, розглядаючи незмінність як загальну ознаку договору як теоретико-правової категорії.

Тим часом розроблена римськими юристами доктрина про незмінність обставин зовсім не виключає можливості зміни договору. Сенс правила *clausula rebus sic stantibus* полягає в тому, що сторони припускають виконувати договір за певних обставин, які існують на момент його укладання. У разі, якщо з причин, що не залежать від сторін, ці обставини змінилися, сторони мають право розірвати договір або змінити його зміст. Навіть цивільне право, конструюючи правові зв'язки шляхом юридичної рівності не виключає можливості зміни договору, а й допускає у певних межах його розірвання і зміну в односторонньому порядку.

Як зазначалося вище, статус державних органів при укладенні та виконанні адміністративних договорів має адміністративно-правовий характер; беручи участь у договірних відносинах, вони реалізують повноваження виконавчої влади.

З огляду на це, в адміністративно-договірному регулюванні за державно-владним учасником зберігаються повноваження прерогативного характеру. Керівник центру дослідження проблем адміністративної юстиції КРЦ НАПрН України А. Монаєнко [77] висловлює думку, що в адміністративному договорі певною мірою відсутня рівність сторін, оскільки

одна сторона (держава) як владний суб'єкт може вже після укладання договору без обов'язкової згоди іншої сторони (приватної особи, акціонерного товариства) змінити деякі положення такого (адміністративного) договору в односторонньому порядку та безпосередньо, без втручання суду, накласти нові обтяження або санкції на іншу сторону, а також давати нові, додаткові вказівки щодо виконання договору.

У правовій доктрині та чинному законодавстві України концепція державних прерогатив у договорах з публічно-правовим режимом відсутня. Тому в даному випадку йдеться не про сферу суцього, а про сферу належного, тобто як має бути (що, втім, значною мірою відноситься до всієї теорії адміністративного договору). Головна ідея полягає в тому, що держава в деяких відносинах договірної характеру не може бути поставлена у становище звичайної приватної особи. Державний контрагент в адміністративному договорі повинен мати деякі переваги і прерогативи, що випливають з його положення суб'єкта, що реалізує загальне благо, публічні інтереси. Цей суб'єкт має право скористатися своїми прерогативами, якщо цього вимагає розумна турбота про загальне благо, і втрутитися в договір, навіть якщо такі дії виходять за рамки цивільного права та цивільно-правові засоби не дозволяють оперативно та ефективно зробити це. Зрозуміло, такі дії не мають нічого спільного з беззаконням та свавіллям. Договірні прерогативи державного контрагента мають бути законодавчо визначені та продубльовані у конкретному договорі. Партнер держави повинен мати право на розумну компенсацію, якщо внаслідок дій державного контрагента він зазнав будь-яких збитків.

Аналіз наукової літератури [78, 79, 80] показав, що договірні прерогативи державно-владного контрагента можуть бути зведені до таких:

1. Право в односторонньому порядку внести до вже укладеного адміністративного договору зміни без звернення до суду. Такі дії можуть бути здійснені у разі захисту або забезпечення публічних інтересів, зміни фактичної обстановки управління та інших суспільно значущих ситуаціях.

Внесені зміни можуть полягати й у накладенні нових обтяжень (зобов'язань) на контрагента, який має право відмовитися від виконання.

2. Вищезгадана прерогатива повинна доповнюватись можливістю в односторонньому порядку і без звернення до суду припинити договір, а також можливістю відмовитися від укладеного договору та перекласти його виконання на свій вибір на іншу особу, якщо колишній контрагент порушує договір або не може його виконати. Французька доктрина адміністративного права стверджує, що держава може скористатися вищезгаданими привілеями навіть тоді, коли вона не була передбачена у тексті самого адміністративного договору, як, наприклад, у випадках із концесіями. Таким чином, дія загальних принципів цивільного права, а саме: «договір є закон для сторін» та «уклав договір – виконуй» – стосовно адміністративних договорів значно обмежується прерогативними повноваженнями державно-владного контрагента.

3. Правомочність безпосередньо, безперечно, накладати санкції на контрагента в адміністративному договорі, якщо він порушує або не виконує закріплені в договорі зобов'язання. Крім майнових, тут можливе встановлення інших видів санкцій (організаційних, адміністративних, дисциплінарних, позбавлення певних квот, пільг, припинення фінансування).

4. Правомочність оперативного контролю над виконанням договору контрагентом. Ця прерогатива включає право вимагати надання необхідних звітів та документації, можливість інспектування, проведення різноманітних перевірок, експертиз, інші форми контролю.

Вищезгадані прерогативи державно-владного контрагента, об'єднані в адміністративному договорі в єдиний юридичний комплекс, можна умовно назвати «застереженням про виняткові повноваження державно-владного контрагента». Таке застереження має обов'язково включатися до адміністративних договорів, аж до встановлення відповідних повноважень державного контрагента у законодавчому, імперативному порядку. Дані повноваження залишають для державного учасника загальну можливість

скористатися ними чи ні, тоді як приватна особа має право звернутися до суду за відповідним відшкодуванням збитків, якщо вона вважає, що держава завдає їй своїми винними діями шкоди та спричиняє збитки. Таким чином, контрагент за договором має право на «фінансову рівновагу», тобто компенсацію збитків, які зазнали внаслідок дій контрагента-держави. Однак він не має права вимагати від державно-владної сторони через суд виконання договору в натурі. Необхідно, щоб відшкодування збитків здійснювалося незалежно від винності державного контрагента, хоча це питання на сьогоднішній день є дискусійним, як і питання про те, чи можливо вважати дії на захист громадських інтересів обставинами, які звільняють від відповідальності за договором (форс-мажор).

Здається, «державно-владна» сторона в адміністративному договорі має два види повноважень. Частина повноважень належить їй як звичайній юридичній особі, яка вступила в договірний процес, а інші відображають специфіку даного учасника договору саме як владного суб'єкта. Останні повноваження («виключні») мають прерогативу перед першими (загально-цивільними), але здебільшого перебувають у «замороженому», потенційному стані і починають діяти лише у випадках виникнення небезпеки «загальному благу» чи іншій надзвичайній ситуації (суттєва зміна фактичної обстановки, невиконання або недобросовісне виконання контрагентом своїх зобов'язань тощо). Необхідність «виключних повноважень» державно-владного контрагента диктується турботою про «загальне благо» з боку держави. Для приватних осіб гарантією від державного свавілля передбачається судовий захист порушених прав. Якщо ж уявити державу як цілком рівну сторону адміністративного договору, ототожнивши його з приватною особою, то можливості оперативного державного втручання у разі потреби захистити суспільні інтереси будуть незмірно звужені.

Значення розмежування умов адміністративного договору на програмні та внутрішньо-договірні полягає в наступному. Програмні умови разом відображають зміст адміністративного договору як адміністративного акту.

Їх узгодження є результатом вироблення відповідного управлінського рішення, внаслідок чого вони є *condictio sine qua* для кожного конкретного адміністративного договору. Недосягнення угоди щодо програмних умов означає, що договору просто немає. Внутрішньо-договірні умови зумовлені загальним адміністративно-правовим режимом (вірніше, режимами) договору, внаслідок чого вони мають бути закріплені нормативно та виконувати по відношенню до договору роль так званих звичайних умов, що включаються в дію незалежно від спеціальної угоди сторін, в силу самого факту укладання договору (тобто досягнення угоди щодо програмних умов). При цьому, сторони не повинні мати права змінювати набір «прерогативних» для владного органу умов договору (принаймні як загальне правило), бо, в іншому випадку, з'являється можливість договірною коригування нормативної встановленої компетенції органу виконавчої влади.

Як програмні, і внутрішньо-договірні умови повинні відповідати вимогам законності у широкому сенсі, що передбачає їх відповідність як закону, але прийнятим на його основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади. Якщо адміністративний договір укладається на виконання індивідуального адміністративного акту (наприклад, державний контракт на постачання товарів для державних потреб), необхідно забезпечити відповідність договору цьому акту. Наслідки незаконності умов адміністративного договору можуть бути диференційовані залежно від виду умов. Невідповідність критерію законності програмної умови має спричинити недійсність адміністративного договору; незаконність же внутрішньо-договірної умови тягне лише його недійсність, але не змінює сутності договору загалом: прерогативні повноваження владної сторони визначатимуться на підставі відповідного нормативного акту.

Висновки до розділу 2

Аналіз адміністративного договору дозволяє виокремити його елементи та дати їм характеристику: предметом адміністративного договору неодмінно є діяльність органу державної влади з управління суспільством; глобальна мета - задоволення громадських потреб - конкретизується у кожному договорі, залишаючись при цьому насправді публічним; дотримуючись вимог публічно-правової природи адміністративного договору, адміністративне право вносить низку обмежень до складу учасників; зміст адміністративного договору, крім загальних для всіх типів договорів умов, вироблених у результаті погодження сторонами, доповнюються умовами, властивими адміністративному договору в силу закону (загальними для всіх видів адміністративних договорів або передбаченими для окремих у спеціальних нормативних актах), а також запропонованими органами управління та обов'язковими для прийняття іншою стороною (види умов та випадки застосування цієї прерогативи адміністрацією мають бути встановлені в нормативних актах); підтримана думка науковців-адміністративістів що структуру договору слід досліджувати з урахуванням класифікації адміністративних договорів на нормативні та індивідуальні, так як зміст індивідуального адміністративного договору становить сукупність умов, які закріплюють права та обов'язки сторін, а нормативного адміністративного договору - адміністративно-правові норми.

Отже, структура адміністративного договору є сукупністю елементів (суб'єкт, об'єкт і зміст), яка постає як правовий зв'язок між суб'єктами адміністративного права, що виникла щодо об'єкта, що встановлює в індивідуальному адміністративному договорі сукупність умов, які закріплюють права та обов'язки сторін, а в нормативному адміністративному договорі адміністративно-правові норми.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1 Адміністративний договір в державному управлінні економікою

Передумовою використання договірних форм у сфері управління економікою є децентралізація господарської системи, характерна не тільки для недержавного сектора: навіть державні підприємства, «зберігаючи відомчу підпорядкованість, ...набули того ступеня самостійності, який не дозволяє беззастережно розглядати їх як організаційні ланки єдиної системи вищого галузевого органу».

Основною формою державно-договірного управління у сфері управління економікою є державний контракт, що опосередковує постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб. Питання про правову природу державного контракту в юридичній літературі належить до спірних; приводом для дискусій є розміщення норм про державний контракт у Господарському кодексі України. В силу цього ряд авторів [81] відстоює господарсько-правову природу цього договору, розглядаючи його як вид купівлі-продажу. Вважаємо, що цей підхід акцентує увагу на формально-юридичній стороні питання, ігноруючи сутність державного контракту як форми реалізації громадського інтересу.

Відповідно Листа Вищого арбітражного суду «Про Закон України «Про поставки продукції для державних потреб» [82] постачання продукції для державних потреб здійснюються з метою: створення та підтримки державних матеріальних резервів України; підтримки необхідного рівня обороноздатності та безпеки України; забезпечення експортних поставок продукції до виконання міжнародних економічних, зокрема валютно-

кредитних зобов'язань України; реалізації державних цільових програм. Відносини, що виникають у зв'язку з укладенням державного контракту, таким чином являють собою своєрідний «місток», що сполучає формалізовані в законі публічні інтереси та опосередковані волею підприємця приватні інтереси.

Спроба примирити публічно-правову складову державного договору та розміщення норм, регулюючих виникаючі з нього відносини, у Цивільному кодексі України виливається в обґрунтування комплексного характеру цього правового інституту з різною, щоправда, оцінкою співвідношення значимості суспільної та приватної як його складових. Так, деякі автори вважають [83], що державний контракт необхідно розглядати як цивільно-правовий договір, включає окремі адміністративно-правові (публічні) елементи; інші навпаки [84], вважають пріоритетним адміністративно-правову складову.

Зазначені підходи, фактично, виправдовують ситуацію, що склалася в чинному законодавстві, при якій правове регулювання державних закупівель, що включає формування державних потреб, розміщення замовлень, фінансування державних закупівель, виконання державних контрактів здійснюється нормами різних галузей права. Таким чином державні закупівлі є системою, всі елементи якої взаємопов'язані і правове регулювання яких має бути взаємоузгодженим.

Сутнісною ознакою державного договору, визначальним, зрештою, всі особливості його правового режиму, є спрямованість його задоволення суспільного інтересу, формалізованого поняттям «державні потреби». Ця ознака відображена у всіх нормативних актах, так чи інакше пов'язаних з регулюванням відносин, що опосередковують державні закупівлі.

Основною функцією державного договору не характерне для цивільно-правового договору переміщення матеріальних благ, а організація узгодженої діяльності різних суб'єктів, спрямованої на задоволення державних потреб. Аналіз механізму виконання держконтракту дозволяє наголосити на тому, що державний контракт не має товарного характеру через те, що для його

реалізації укладаються відповідні договори. Відповідно до ч. 1 ст. 712 Цивільного кодексу України виходячи з держконтракту між постачальником і покупцем укладаються договори постачання державних потреб; функція державного замовника полягає в тому, щоб, використовуючи повідомлення про прикріплення організувати майнові зв'язки, за допомогою яких відбувається безпосередня передача товарів господарюючими суб'єктами.

Сторонами державного контракту є державний замовник та суб'єкт підприємницької діяльності (постачальник, підрядник, виконавець). Чинне законодавство є дещо суперечливим у питанні про коло суб'єктів, які можуть виступати як державні замовники. Відповідно до Листа Вищого арбітражного суду «Про Закон України «Про поставки продукції для державних потреб» можна простежити певне обмеження кола державних замовників органами виконавчої влади. Норма ст. 1 Закону «Про здійснення державних закупівель» [85] закріплює інший підхід, допускаючи наділення повноваженням державного замовника, крім органів виконавчої влади, «одержувачів бюджетних коштів» – при розміщенні замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг з допомогою бюджетних коштів. Аналогічний стан містить і Бюджетний кодекс України, який взагалі залишає перелік потенційних держзамовників відкритим, позначаючи одну з категорій останніх абстрактним поняттям «організація» (ст. 1). Будь-яка юридична особа, у тому числі комерційна, заснована на приватній формі власності, відповідає цій ознаці. Такий підхід порочний як з формально-юридичної, і з сутнісної точок зору.

Укладання державного договору є реалізацією публічно-правового повноваження, яке як елемент компетенції присутній у правовому статусі органів виконавчої влади. Це виключає можливість виступу як державного замовника будь-кого, крім органу державної влади, бо владне повноваження не може бути делеговано суб'єкту приватного права: ч. 1 ст. 5 Конституції України допускає лише дві форми реалізації влади - безпосередньо народом і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Характерно те, що можливість виконання функцій державного замовника комерційними організаціями (незалежно від форми власності, на якій вони засновані) суперечить і цивільному законодавству, яке встановлює принцип спеціальної правоздатності цих суб'єктів, межі якої у будь-якому випадку визначаються основною метою їхньої діяльності: систематичне одержання прибутку (ст. 42 Цивільного кодексу України). Діяльність державного замовника спрямована на реалізацію громадського інтересу, конкретизованого категорією «державні потреби» пов'язані зі здійсненням ними підприємницької діяльності. Відповідно, здійснення функцій державного замовника виходить за межі спеціальної правоздатності комерційних організацій.

Крім того, виконання функцій державного замовника суб'єктами господарювання породжує досить високий ступінь ймовірності використання останніми наданих їм повноважень у напрямку реалізації свого приватного інтересу. Природно, вирішити цю проблему можна за допомогою розробки та впровадження механізму державного контролю за поведінкою таких суб'єктів, але, оцінюючи в принциповому плані його потенційну ефективність, необхідно враховувати реалії сьогоденного господарського життя України: там, де приватний інтерес обмежується адміністративними бар'єрами, перший завжди знаходить шляхи своєї реалізації, причому найчастіше у руслі поведінки суб'єктів господарювання, далекому від законослухняності. Цей підхід сприйнятий і нинішньою практикою державного управління у сфері публічних закупівель: більшість державних цільових програм, як державні замовники, мають органи виконавчої влади. Там, де функції державних замовників виконують інші суб'єкти, дуже часто виникають проблеми нецільового використання бюджетних коштів, виділених на реалізацію програми, зловживання під час укладання державних контрактів тощо.

Викладене свідчить про необхідність легального обмеження кола державних замовників органами виконавчої влади.

Адміністративно-правова природа державного контракту проявляється також у його змісті, який зумовлений владним волевиявленням органу виконавчої влади, на відміну від цивільно-правового договору як результату вільного волевиявлення сторін. Ця обставина ігнорується прихильниками «цивілістичної» концепції державного контракту, які вважають, що розміщення замовлень на постачання товарів для державних потреб виключає адміністрування, бо державне замовлення є «сугубо ринковим інструментом регулювання виробництва». Причиною цього є той факт, що зазначені автори сприймають державний контракт через призму цивільно-правових уявлень про договір; в результаті ігнорується його (договору) сутність як форми реалізації суспільного інтересу, внаслідок чого втрачається системний зв'язок з іншими елементами механізму державних закупівель.

Наочно це проявляється на прикладі державних контрактів на постачання товарів, що укладаються на виконання цільових (державних або регіональних) програм. Затверджені Урядом України, останні, з погляду змісту, є пов'язаний із завданням, ресурсам і термінам здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення системних проблем у сфері державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку України. З погляду юридичної природи зазначена програма є правовим актом управління, який є передумовою виникнення цілого комплексу адміністративних правовідносин, які опосередковують розміщення державних замовлень та укладання з виконавцями програми державних контрактів виконання робіт, надання послуг, поставок продукції з кожного програмного заходу. Зміст зазначеної програми, опосередкований державним замовленням, сформованим державним замовником, визначає зрештою зміст державного договору; практична реалізація якого можлива лише в тому разі,

якщо умовою дійсності договору буде відповідність його адміністративному акту, на виконання якого він відбувається.

Сказане дозволяє дійти висновку, що особливості відносин, що у ході реалізації державного замовлення (зокрема, наявність у яких громадського елемента) зумовлюють складний юридико- фактичний склад, який їх породжує. Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» постачання продукції для державних потреб здійснюються з метою реалізації державних цільових програм; ця норма підкреслює цільовий характер цього договору. Відсутність належним чином затвердженої цільової програми, очевидно, означає неможливість досягнення мети державного контракту, що в силу цього тягне його недійсність; такі ж наслідки спричинить укладання державного контракту у протиріччі з цілями цільової програми. З цього можна дійти невтішного висновку, що підстави виникнення зобов'язань з постачання товарів, виконання робіт для державних потреб утворюється двома елементами: цільова програма і державний контракт.

Звісно ж, що такий підхід дозволить вирішити проблему підвищення ефективності механізму державних закупівель як засобу забезпечення публічних інтересів, бо укладання державного контракту у відсутності чи ні відповідно за плановими актами (зокрема, цільовими програмами) не породжує жодних зобов'язальних відносин між його сторонами. Врахування жорсткого взаємозв'язку державного контракту з плановим актом, на виконання якого він полягає, є підставою для твердження про існування в сучасному праві категорії планового договору. Погоджуючись з таким підходом у принципі, дозволимо собі дорікнути зазначеного автора в дещо вузькому підході до оцінки правової природи державного контракту, що оцінюється виключно у контексті реалізації державних цільових програм. Тим часом, державний контракт, як зазначалося вище, використовується і в інших сферах задоволення державних потреб: створення та підтримання державних матеріальних резервів України; підтримку необхідного рівня

обороздатності та безпеки України; забезпечення експортних поставок продукції до виконання міжнародних економічних, зокрема валютно-кредитних, зобов'язань України. Правовий режим укладених у цих сферах державних контрактів нічим не відрізняється від сфери реалізації регіональних цільових програм: в їх основі також лежать адміністративні акти, що опосередковують формування державного замовлення. При цьому державним замовником на постачання матеріальних цінностей до державного резерву є орган виконавчої влади, який здійснює управління державним резервом.

Публічно-правова природа державного контракту наочно проявляється у механізмі його укладання, основні засади якого концентровано виражені у вихідних положеннях, викладених у загальних положеннях закону про публічні закупівлі, що включають забезпечення максимальної економічності та ефективності державних закупівель, розширення та стимулювання участі у закупівлі підрядників (постачальників), розвиток конкуренції між ними щодо робіт, що закупаються (товарів), забезпечення справедливого і рівного ставлення до всіх підрядників (постачальників), сприяння процедур закупівель об'єктивності та неупередженості.

Отже, викладений правовий механізм укладання державного договору, виключає можливість використання традиційних для цивільного права способів укладання договорів (принаймні, без адаптації останніх до вирішення зазначених завдань). Про це свідчить, зокрема, той факт, що порядок укладання державних контрактів лише частково врегульований Цивільним кодексом України; детальна регламентація (зауважимо, цілком зайва щодо звичайних цивільно-правових договорів) порядку укладання державного контракту здійснюється спеціальним законодавством. Зокрема, спеціальний правовий режим укладання державних контрактів було встановлено законом «Про здійснення державних закупівель».

Головною особливістю правового режиму укладання державного контракту є його орієнтованість на розміщення замовлення за допомогою

торгів (конкурс чи аукціон), що має не лише забезпечити більшу економічну ефективність публічних закупівель, а й обмежити поле корупційної взаємодії чиновників та підприємців. Цей підхід не є новелою, він був характерним і для раніше чинного законодавства у цій сфері. Проте дефекти реалізованої цими нормативними актами правової моделі укладання держконтрактів призвели до того, що торги так і не стали основним способом розміщення державних замовлень.

Необхідність системної зміни законодавства у сфері організації державних закупівель призвела до прийняття закону «Про здійснення державних закупівель» який спрямований на вирішення, серед інших, завдань забезпечення прозорості механізму здійснення закупівель продукції для державних та муніципальних потреб, стимулювання сумлінної конкуренції та збільшення економії бюджетних коштів, усунення можливостей зловживань та корупції за допомогою чіткої регламентації процедур здійснення закупівель. Оцінити ефективність створеної цим законом системи державних закупівель можна лише в результаті аналізу практики його застосування, проте можливі проблеми можна прогнозувати вже зараз.

Зазначений закон закріплює полірежимність укладання державного контракту, допускаючи, поряд із конкурсом та аукціоном, розміщення публічних замовлень поза торгів: шляхом запиту котирувань, у єдиного постачальника (виконавця, підрядника), на товарних біржах. Основними методами формально проголошуються торги: завжди розміщення замовлення здійснюється шляхом проведення торгів, крім випадків, передбачених цим законом. Розміщення замовлення у єдиного джерела зазвичай розглядається як виняток із загального правила конкурсного/аукціонного методу укладання цивільного договору. Виражається це, перш за все, у тому, що перелік підстав, що допускають використання цього способу, вичерпним чином визначений у законі. Обґрунтованість такого підходу не викликає сумнівів, бо можливість укладання цивільного договору з єдиним суб'єктом

господарювання що обмежує сферу використання торгів як методу та дозволяє вибрати найбільш ефективний варіант поставки.

Порядок визначення єдиного постачальника у чинному законодавстві не регулюється. В Законі «Про здійснення державних закупівель» всього є одна стаття, що визначає підстави використання відповідного способу; у Цивільному кодексі України, як зазначалося вище, прямо спрямовано укладання державного договору з єдиним постачальником. Це означає, що вибір постачальника (підрядника, виконавця) визначатиметься виключно за розсудом державного замовника; в силу цього можна припустити, що цей вибір, за його формальної законності, далеко не завжди буде максимально вигідним з погляду громадських інтересів.

Адміністративно-правова природа державного контракту також проявляється в наявності у державного замовника низки прерогативних повноважень, пов'язаних з одностороннім припиненням договірних відносин. Закон України «Про здійснення державних закупівель» наділяє Уряд України правом приймати рішення про розірвання чи зміну договору.

Згідно порядку підготовки та укладання державних контрактів на закупівлю та постачання продукції для державних потреб виходячи з рішення Уряду державний замовник вносить зміни у державний договір чи припиняє його дію. Цивільний кодекс України передбачає право державного замовника відмовитися від товарів, поставлених за державним контрактом у випадках, передбачених законом. Це правило відображає системний зв'язок державного контракту та адміністративного акту, на виконання якого він укладений: перший повинен слідувати долі останнього, оскільки поза ним втрачає своє призначення; наприклад, припинення реалізації цільової програми має спричинити припинення укладених в рамках її реалізації державних контрактів.

Прерогативні повноваження державного замовника повинні врівноважуватися механізмом забезпечення майнових інтересів суб'єктів господарювання, які постають перед проблемою відшкодування втрат,

спричинених припиненням державного контракту без їхньої волі. Сьогодні цей «механізм» представлений лише декларативним становищем Закону України «Про здійснення державних закупівель» про надання Урядом України гарантій за зобов'язаннями державного замовника у межах коштів, виділених з бюджету.

3.2 Адміністративний договір в державному управлінні соціально-культурною сферою

Соціально-культурна сфера утворена сукупністю низки елементів (освіта, охорона здоров'я, наука, культура, соціальний захист), правовий режим управління якими немає особливих відмінностей. Через це у кваліфікаційні роботи не є ціллю та завданням дослідження використання адміністративного договору в усіх секторах соціально-культурної сфери; розглянуті з прикладу управління освітою особливості адміністративно-договірного режиму та проблеми, пов'язані з його використанням, притаманні даній вищевказаній сфері загалом.

Найважливішою причиною використання договірної форми управління освітою є автономність освітніх установ, яка встановлена Законом України «Про освіту»; за органами управління освітою було збережено контрольні повноваження щодо забезпечення реалізації освітніх програм у межах державного освітнього стандарту та державних програм розвитку освіти та контрольні повноваження за дотриманням освітніми установами законодавства про освіту. З іншого боку, ст. 22 Закону України «Про освіту» [86] на засновника освітніх установ покладено обов'язок фінансувати освітні установи на основі договору.

Вважаємо, що поняття «автономності» освітнього закладу, введене ст. 23 Закону України «Про освіту», означає саме адміністративну автономність, а не цивільно-правову автономність.

Дане припущення підтверджується зокрема Рішенням Конституційного Суду України від 7 липня 2004 року № 1-14/2004 «Рішення Конституційного

Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другої частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу)» [87]. У зазначеній постанові Конституційний Суд України встановив, що автономія освітніх установ гарантує їм самостійність у доборі та розстановці кадрів, у здійсненні навчальної, наукової, фінансово-господарської та іншої діяльності відповідно до законодавства та статуту освітньої установи, щоб автономія не втрачала реального змісту. Конституційний Суд України також зазначив, що принцип автономії освітніх установ входить до числа принципів, на яких ґрунтується державна політика в галузі освіти та визначаються взаємини держави та освітніх установ, незважаючи на те, що зазначений принцип безпосередньо не закріплений у Конституції України.

З метою реалізації принципу адміністративної автономії освітніх установ законодавець запровадив низку норм, які забезпечують реальну автономію освітніх установ. Основним механізмом закріплення адміністративної автономності освітніх установ згідно із законодавчими актами про освіту є використання інституту адміністративного договору у системі освіти.

Укладені у системі освіти адміністративні договори відносяться до адміністративних договорів, укладених у зв'язку з виконанням державою своїх громадських обов'язків. Залежно від виду адміністративного договору виконання громадських обов'язків держави спрямовано на забезпечення реалізації прав громадян, забезпечення державних потреб, вирішення управлінських питань.

Адміністративне управління безпосередньо пов'язане з фінансовим і матеріальним регулюванням владних відносин. Закон України «Про освіту» до умов управлінського договору відносить у числі інших встановлення порядку фінансування освітньої установи. Порядок фінансування освітньої

установи може у свою чергу визначати дії держави у зв'язку з виконанням громадських обов'язків щодо забезпечення реалізації прав громадян на освіту та забезпечення державних потреб у галузі освіти.

Т.О. Нечитайло [88], визначаючи цивільну правоздатність державних організацій, вказував на необхідність надання державним організаціям повноважень самостійно встановлювати порядок власної економічної діяльності. Він також відзначив таку діяльність державних організацій господарським розрахунком, тобто таким економічним і правовим становищем юридичної особи, яка існує за рахунок власних доходів, але не є власником свого майна. Принципи управління господарської розрахункової державної організації повинні поєднувати забезпечення прав власника переданого державної організації майна щодо його господарського використання та забезпечення самоврядування державної організації.

В результаті аналізу розвитку господарських зв'язків, встановлено, що економічна самостійність організації визначається наявністю у цієї організації відокремленого майна та здатністю організації зазначеним майном розпоряджатися.

Фахівці в галузі цивільного права, як правило, не приділяють уваги значенню адміністративної автономності установ, у тому числі освітніх, стосовно їх засновників, обмежуючись короткими формулюваннями цивільного законодавства. Більшу увагу приділялося проблемі визначення правової природи права установ самостійно розпоряджатися доходами від своєї діяльності, закріпленого у ст.32 Цивільного кодексу України. Ряд фахівців вважають що це правомочність установ є елементом права господарського відання, інші - самостійним речовим правом.

Є.А. Суханов [89, с. 268] послідовно критикує положення законодавства про наділення установ повноваженнями самостійно розпоряджатися доходами від власної діяльності, вказуючи, що законодавство, зокрема - Закон України «Про освіту», необґрунтовано перетворює установи на подобу підприємств і звужує умови відповідальності

засновників установ. Є.А. Суханов також вважає, що засновник не може бути обмежений у своїх правочинах по відношенню до заснованої ним установи. І у зв'язку з цим не потрібно укладання спеціальних договорів між установою та її засновником про порядок здійснення своїх повноважень засновником щодо установи.

Питання правового управління освітою розглядаються і в літературі з адміністративного права. Проте слід зазначити, що процедуру управління органами публічної влади підвідомчими освітніми установами на основі адміністративного договору адміністративістами не розглядають. С.С. Скворцов у своїй роботі «Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності» [90] вважає, що адміністративний договір ще не склався як самостійний інститут адміністративного права, і в силу зазначеного не визнають адміністративний договір як самостійну форму адміністративного управління. Питання управління освітою зазначені автори розглядають у межах традиційних адміністративних правовідносин, що ґрунтуються на владному підпорядкуванні освітніх установ органам управління освітою. Управління здійснюється шляхом ухвалення правових актів: затвердження державних освітніх стандартів, проведення процедури ліцензування, атестації та акредитації. Питання взаємин державних (муніципальних) установ та органів управління (засновників установ) вирішуються в рамках норм цивільного законодавства про відносини між установою та її засновником, які встановлюють певну залежність установи від її засновника. Гарантією самостійності державних (муніципальних) установ від органів управління виступає право установ оскаржити рішення органів управління в адміністративному чи судовому порядку.

Таку позицію з питань управління системою освіти посідають інші автори. Визнаючи за освітніми установами адміністративну та господарську самостійність, відповідно до Закону України «Про освіту», зазначена самостійність освітніх закладів обмежується межами, визначеними законодавством та статутом освітньої установи. У своїй діяльності освітні

установи підконтрольні органам управління освітою, які здійснюють управління у формі ліцензування, державної акредитації, а також процедури контролю за якістю освіти державною службою якості освіти України. Адміністративний договір як форма здійснення управлінських функцій у системі освіти не розглядається.

У спеціальній літературі, присвяченій питанням управління освітою, договір між освітньою установою та її засновником також не досліджувався. У Законі України «Про освіту» містяться лише загальна вказівка на необхідність укладання договору між освітньою установою та її засновником, але значення цього договору як форми управління в системі освіти, що забезпечує автономію освітніх установ, не розкривається. У Законі України «Про вищу освіту» [91], розкриваючи поняття автономності вищих навчальних закладів, договір між вищим навчальним закладом та його засновником як механізм забезпечення зазначеної автономії не розглядається.

Проте загалом слід визнати, що проблему адміністративних договорів у системі освіти, спрямованих на створення умов виконання публічних обов'язків держави щодо реалізації прав громадян на освіту, мало вивчена. Це свідчить про необхідність подальшого дослідження проблеми адміністративних договорів у системі освіти.

Вище було зазначено, що управлінський договір між освітньою установою та засновником є базовим, що забезпечує автономність освітніх установ.

За підсумками аналізу істотних умов управлінського договору системі освіти слід визначити зміст адміністративного договору в системі освіти. Аналіз інших видів адміністративних договорів буде дано в порівнянні та доповненні до проведеного аналізу управлінського договору.

Предметом договору є дії (або бездіяльності), які має вчинити зобов'язана сторона (або, відповідно, утриматися від їх вчинення). Щодо адміністративного договору такими виступають дії органів публічної влади з управління суспільством.

В Україні основною гарантією здобуття освіти є державне фінансування освіти. Отже, відносини між освітньою установою та її засновником (органом управління освітою) ґрунтуються на принципах «соціального замовлення». В особі соціального замовника виступає держава, яка представляє інтереси суспільства. Держава визначає мінімальний рівень знань щодо кожного освітнього цензу, яка кількість підготовлених за вказаним державою освітнім цензом громадян йому потрібна, також держава пред'являє вимоги і до якості освіти, пропонованої громадянам, тобто формується соціальне замовлення на освіту. Освітні установи, у свою чергу, отримують запити та вимоги від соціального замовника на освітні послуги, виконують замовлення та видають кінцевий результат – випускають підготовлених громадян за відповідними освітніми програмами.

Таким чином, основними характеристиками, що визначають договір між освітньою установою та її засновником, буде визначення видів освітніх програм, що реалізовуватимуться в рамках бюджетного фінансування (визначення типу, виду, категорії освітньої установи), визначення контрольної цифри учнів в освітній установі, визначення обсягів фінансування залежно від контрольної цифри учнів (визначення нормативу фінансування). Окремо у зазначеному договорі буде визначено контрольні повноваження засновника освітньої установи, які включатимуть контроль якості освітніх послуг, що надаються за рахунок бюджету, та контроль за раціональним використанням бюджетних коштів при наданні освітніх послуг.

Договір соціального замовлення має спільні риси за змістом з договором надання послуг. Відмінність між зазначеними договорами у тому, що ці договори є інститутами різних галузей права. Договір надання послуг регулюється нормами цивільного права, тоді як договір соціального замовлення, спрямований на забезпечення реалізації прав громадян, в силу своєї суспільної значущості є адміністративним договором.

Однак управлінський договір не охоплює значення договору соціального замовлення. Власне договір соціального замовлення у чистому вигляді не укладається. Забезпечення реалізації прав громадян є завданням держави (ст. 3 Конституції України), і при вирішенні зазначеного завдання додатково вирішуються питання ефективного управління діями держави.

Викладене підтверджується прикладом договору про «багатоканальне» фінансування. Цей договір передбачає фінансування діяльності освітньої установи за рахунок коштів двох самостійних бюджетів. Договором про «багатоканальне» фінансування регулюються міжбюджетні відносини, тобто відносини між органами публічної влади різного рівня, що виникають у зв'язку із закріпленням, передачею та перерозподілом між бюджетами доходів та видатків, а також у зв'язку з наданням фінансової допомоги.

У літературі питання можливості фінансування з двох різних бюджетів одних й тих самих витрат однозначно не вирішено. Бюджетний кодекс України не передбачає такої можливості і встановлює як один із принципів бюджетної системи України принцип самостійності бюджетів різних рівнів. Принцип самостійності бюджетів передбачає розмежування за видами доходів та видатків між бюджетами. Однак, деякі автори вважають [92], що при розвитку міжбюджетних відносин держава повинна підтримувати діяльність місцевого самоврядування, в тому числі й у фінансово-господарському забезпеченні, оскільки витрати місцевих бюджетів включають витрати на здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень. У Бюджетному кодексі України не закладено механізм передачі видів видатків із вищого бюджету нижчестоящому з одночасною передачею доходів для забезпечення фінансування даних видів витрат. Як спосіб подолання цієї проблеми це внесення до Бюджетного кодексу України поправки про включення норм про «багатоканальне» фінансування видатків бюджетів різних рівнів.

Таким чином, предметом адміністративного договору в системі освіти є не лише відносини щодо виконання сторонами соціального замовлення на

освіту, а й управлінські відносини між органами управління освітою, підвідомчими їм освітніми установами та іншими суб'єктами правовідносин у системі освіти.

Управлінський договір у системі освіти укладається між органом управління (засновником) та підвідомчою йому освітньою установою. Раніше було зазначено, що управлінський договір укладається у двох формах: договір про закріплення майна на праві оперативного управління та договір освітньої установи із засновником. Цей поділ управлінського договору на дві самостійні форми викликано практикою функціонування органів адміністративного управління: договір про закріплення майна на праві оперативного управління укладається освітньою установою з органом управління державним (комунальним) майном; тоді як друга форма управлінського договору укладається із засновником, як правило, органом управління освітою. Закон України «Про освіту» такий поділ управлінського договору не проводить.

Також Закон України «Про освіту» не містить спеціальної норми про умови договору між освітньою установою та її засновником (органом управління освітою), що укладається відповідно до ст. 25 зазначеного закону. Закон України «Про освіту» передбачає лише ряд окремих випадків, коли відносини між освітньою установою та її засновником мають бути врегульовані договором: порядок вилучення, закріпленого за освітньою установою майна (ст. 40 Закону України «Про освіту»); порядок фінансування освітньої установи засновником (пункт 5 статті 4 Закону України «Про освіту»); надання сторонам щодо умов фінансування освітнього закладу право встановлювати, за допомогою яких коштів - освітнього закладу чи його засновника - здійснюються витрати утримання майна, закріпленого за освітньою установою (ст.40 Закону України «Про освіту») та ін.

Не всі з наведених умов управлінського договору будуть його основними умовами як адміністративного договору.

Таким чином, до основних умов управлінського договору в системі освіти як адміністративного договору можуть бути віднесені такі умови: взаємні зобов'язання освітньої установи та її засновника (орган управління освітою) щодо виконання соціального замовлення на освіту; порядок фінансування засновником (органом управління освітою) діяльності освітньої установи; порядок користування освітньою установою, закріпленим за ним майном.

Договір про закріплення за установою майна на праві оперативного управління як основні умови передбачає склад майна, що закріплюється на праві оперативного управління, мети використання майна та заходи щодо забезпечення цільового використання майна, що закріплюється на праві оперативного управління.

Управлінський договір перестав бути єдиним адміністративним договором у системі освіти.

Найбільш докладно у літературі вивчено адміністративний договір про забезпечення державних потреб. Це пояснюється тим, що зазначений договір укладається, зазвичай, як державний контракт і під час державних замовлень. Деякі автори бачать у державному контракті особливий вид цивільно-правового договору. Але, одночасно визнається, що процедура укладання державного контракту включає ухвалення особливого адміністративного акту – плану виконання державного замовлення. Основні умови державного договору передбачають постачання товарів, робіт, послуг для державних потреб з оплатою за рахунок коштів відповідного бюджету.

У системі освіти основні умови адміністративних договорів про забезпечення державних потреб включають умови про обсяги державних потреб, про фінансові кошти, що виділяються для їх забезпечення, про порядок виконання замовлення на забезпечення державних потреб (у тому числі порядок витрачання виділених бюджетних коштів), а також умови про здійснення належного управлінського контролю над виконанням завдання із забезпечення державних потреб.

Таким чином, основні умови адміністративних договорів у системі освіти включають умови, пов'язані із забезпеченням реалізації конституційного права громадян на освіту (визначення та виконання соціального замовлення на освіту), та умови про здійснення управлінської діяльності у зв'язку з виконанням соціального замовлення на освіту, у тому числі порядок фінансування діяльності щодо здійснення соціального замовлення на освіту.

Відсутність угоди сторін щодо істотних умов цивільно-правового договору означає, що сторони не уклали між собою договір. У той самий час у судовій практиці вироблено принцип: якщо у договорі відсутня якась із істотних основних умов, то договір визнається таким, що відбувся, коли інші умови договору та фактичні дії сторін підтверджують здійснення договірних зобов'язань. В адміністративному праві договір укладається з метою індивідуалізації загальної адміністративної норми, що накладає публічний обов'язок або з метою конкретизації загальної норми (тільки для договорів про визначення компетенції). Відсутність в адміністративному договорі угоди за якоюсь із умов, що визначають конкретний тип, вид або форму адміністративного договору, означає, що зазначений договір не був укладений і у відносинах між його сторонами діє загальна норма адміністративного права.

В адміністративних договорах, під час укладання яких сторони обмежені дією нормативних актів та власними цивільними обов'язками, включення до тексту договору будь-яких «випадкових» умов виключається. У той самий час, якщо нормативний акт, допускає включення до адміністративного договору умов, які стосуються адміністративного договору іншого типу і виду, то зацікавлена сторона адміністративного договору вправі вимагати досягнення угоди за цією умовою.

Вказані умови адміністративного договору слід розуміти як додаткові умови адміністративного договору. Можливість включення до тексту

адміністративного договору додаткових умов має бути передбачена нормативним актом.

У цивільних правовідносинах встановлено, що якщо сторони не дійшли згоди щодо «випадкових» умов, то договір вважається укладеним, крім неузгоджених умов. Для адміністративних правовідносин, що ґрунтуються на адміністративному договорі, відсутність угоди щодо додаткових умов означає, що адміністративний договір укладено без додаткових умов.

У системі освіти прикладом додаткової умови адміністративного договору служить умова в управлінському договорі про визначення частки відрахувань у дохід засновника з виручки освітньої установи, отриманої від діяльності, що приносить дохід (ст. 40 Закон України «Про освіту»). Зазначена умова не належить до основних умов адміністративного договору, оскільки пов'язані з основною діяльністю освітньої установи з реалізації освітніх програм за рахунок коштів бюджету. Підприємницька та інша діяльність, що приносить дохід, є додатковою діяльністю будь-якої установи, в тому числі освітньої; і, отже, будь-яка зацікавлена сторона управлінського договору, зазвичай, - це орган управління освітою, вправі вимагати досягнення угоди за умови визначення частки відрахувань в дохід засновника з виручки освітньої установи. Відсутність зазначеної умови у тексті управлінського договору не змінює основні умови про порядок фінансування основної освітньої діяльності освітньої установи та означає, що управлінський договір між освітньою установою та її засновником (органом управління освітою) укладено без додаткових умов про розмір частки відрахувань засновнику з виручки освітньої установи.

Крім того, у зв'язку з розширенням цільового замовлення на фахівців з професійною освітою як додаткові умови управлінського договору можуть виступати умови щодо порядку розподілу (направлення на роботу) випускників освітніх установ професійної освіти.

У системі освіти умови щодо предмета адміністративного договору визначають зміст соціального замовлення на освіту та управлінські

відносини, пов'язані з виконанням соціального замовлення на освіту. Залежно від типу, виду чи форми адміністративного договору основні умови визначають адміністративні зобов'язання сторін договору у зв'язку з виконанням соціального замовлення на освіту та управлінську діяльність. При необхідності, якщо це передбачається нормативними актами про адміністративні договори конкретних типів, видів або форм, до тексту адміністративного договору можуть бути включені додаткові умови, основною метою яких є забезпечення ефективного виконання соціального замовлення на освіту.

Соціальне замовлення на освіту, як вже було зазначено вище, включає такі дії держави як визначення кількості учнів та якість передбачених навчальними закладами освітніх програм. Зазначені дії держави припускають наявність економічного планування розвитку системи освіти та розвиток господарських відносин між державними та (або) муніципальними організаціями в системі освіти на основі економічного плану.

Нині доктрина цивільного права визнає необхідним адміністративне планування лише за умови укладання державних контрактів. У відносинах, не пов'язаних з виконанням державних контрактів, суб'єкти господарювання діють на свій страх і ризик з метою найкращої власної економічної вигоди.

В адміністративному праві основним економічним документом визнається лише бюджет. Розподіл бюджетних коштів, що здійснюється в адміністративному порядку, передбачає створення комплексу заходів щодо визначення основних цілей та завдань діяльності держави, механізм бюджетного фінансування та контроль за забезпеченням цільового характеру використання бюджетних коштів. Економічні плани розвитку мають допоміжне завдання - визначають параметри бюджету наступного фінансового року.

А отже, викладене вказує на необхідність підвищення ролі адміністративних договорів у правовому регулюванні відносин у системі

освіти - економічних та управлінських відносин у зв'язку з виконанням соціального замовлення на освіту.

3.3 Адміністративний договір в управлінні державної служби

Новелою Закону України «Про державну службу» [93] стало запровадження адміністративно-правового поняття службового контракту. Хоча «контрактні» норми в Законі про держслужбу з'явилися ще з 01.01.2020 р., проте процедуру укладення контрактів із держслужбовцями Кабмін визначив не так давно - у Порядку № 494 [94].

Введення контрактного механізму актуалізувало загальну фундаментальну проблему співвідношення імперативного та диспозитивного методів при регулюванні відносин, зокрема, на державній службі. Вивчення проблем службового контракту в контексті теорії адміністративного договору є досить актуальним. Саме з адміністративним договором у юридичній науці зазвичай асоціюється контракт на державній службі, який визнається одним із самостійних його видів.

Якщо говорити про вже наявний додаток теорії адміністративного договору до сфери державної служби, то найбільш повно і послідовно вона використовувалася стосовно мілітаризованої державної служби, насамперед служби військової. Наприклад, В.В Вернигора [95] дослідивши суспільні відносини, пов'язані з організацією військової служби, встановив що вони виникають між державними органами (організаціями) та їх структурними підрозділами у зв'язку з: становленням юридичного статусу військової посади; включенням військових посад до відповідних переліків; встановленням юридичних вимог до військових посад; визначенням способів заміщення військових посад і встановленням умов вступу на військову службу; встановленням кваліфікаційних вимог для заміщення військових посад; визначенням порядку атестації військовослужбовців; веденням особових справ військовослужбовців; проведенням кадрової політики

(підбором, підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації військовослужбовців); організаційним забезпеченням військової служби.

Також, В.В. Вернигора встановив, що військово-службові відносини не мають аналогів як у приватноправових, так і у державно-правових відносинах, адже вони пов'язані з нормативно закріпленою можливістю застосовувати військовослужбовцями спеціальних засобів, зброї та бойової техніки для вирішення поставлених задач в особливих умовах.

Отже, військово-службові відносини є одним з особливих видів адміністративно-правових відносин, що проявляється перш за все в його суб'єктному складі. Так учасниками цих відносин є не лише орган державної влади, чи його представник що наділений державно-владними повноваженнями з однієї сторони, а й інші учасники на яких поширюється дія законодавства у військовій сфері.

З вищенаведеного виходить, що і контракт про проходження військової служби має адміністративно-правову природу і є різновидом адміністративно-правового договору. Як різновид останнього договір є вироблений внаслідок узгодження волі сторін двосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників.

Теорія адміністративного договору, розроблена у вітчизняній науці адміністративного права, виділяє адміністративні договори нормативного характеру та правозастосовні. Прикладом останнього, як зазначають, може бути договір про вступ громадяни на державну службу. Такий підхід домінує у науці адміністративного права.

Можливість використання договору стосовно Збройних Сил України багато в чому обмежена такою особливістю військової служби, як детальна регламентація їх у нормативних актах. Сторони не мають права ні розширити, ні звужити передбачені законами умови контракту, що, з одного боку, обмежує можливості контракту як форми регулювання військово-службових відносин, з другого – є певною гарантією від відомчого свавілля. У сучасних умовах сказане повною мірою застосовується не лише до

військової, а й до державної служби. Зазначена позиція збігається з висловленою дещо раніше думкою Д.М. Бахраха. Розмірковуючи про адміністративний договір, він зазначив, що договір, навіть такий недосконалий у наших умовах, надає стабільності, гласності, наочності ієрархічним відносинам, створюючи для нижчестоящої сторони додаткові гарантії від адміністративного свавілля, некомпетентного втручання зверху, для здійснення діяльності відповідно до обов'язків [96, с.39].

Деякий інтерес становить ідея про формалізацію у законодавстві адміністративних договорів, включаючи договори у сфері державної служби. На сьогодні головна увага науковцями приділяється дослідженню поняття і змісту посади державної служби. В адміністративному праві склалося два головних підходи у вивченні сутності цього елемента державної служби – організаційний та функціональний. Значний внесок у розвиток проблеми зробили провідні українські та зарубіжні вчені, зокрема, І. Пахомов, Ю. Битяк, В. Манохін, Г. Петров. Частково питання змісту посади державної служби, його наповнення, вивчення проблем професійних стандартів висвітлені у низці дисертацій, а саме у дисертаціях С. Гайдученко «Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби» (2010 р.); Н. Артеменко «Управління професіоналізацією кадрів державної служби України» (2010 р.), О. Гусака «Міжпрофесійна мобільність фахівців у системі державної служби України (на прикладі офіцерів, звільнених у запас)» (2009 р.) [97].

Аналіз вищезазначених позицій показує, що, по-перше, ними констатується публічно-правова природа службового договору; а по-друге, що не менш важливо, службовий контракт є особливим видом адміністративного договору.

З урахуванням викладеного, можна дати характеристику службового контракту через призму раніше виявлених ознак адміністративного договору.

1. Адміністративний договір є управлінське рішення, прийняте задля досягнення конкретних цілей у вигляді реалізації відповідних управлінських

функцій. Характер цілей та функцій у сфері державної служби похідні від основних цілей державного управління - забезпечення оптимальної організації та структурування, створення кваліфікованого персоналу управління, здійснення керівництва, координації та регулювання процесів, що протікають щодо суб'єкта та об'єкта управління. Службовий контракт як особливий вид управлінського рішення опосередкований певними цілями, які прямо не закріплені в законі, але знайшли своє відображення у вигляді принципів та пріоритетних напрямів формування кадрового складу державної служби, які мають забезпечити вирішення завдань, пов'язаних із оновленням та ротацією кадрового складу. Службовий контракт, як особливий вид управлінського рішення, будучи двосторонньою угодою, дозволив з урахуванням закону надати «технічну і технологічну» завершеність, включивши до механізму його функціонування достатню правову чіткість і визначеність. Тим самим буде досягнуто суттєвої мети реформи державного управління [98] - створення системи державного управління, що регулюється переважно законом, що є необхідною умовою підвищення її ефективності, передбачуваності та зменшення числа неправомірних дій та рішень.

Якщо говорити про державних службовців, то законодавець не уточнює, які саме функції реалізують ті державні органи, забезпечення виконання повноважень яких вони здійснюють. У Законі України «Про державну службу» вказано, що посада державної служби - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, які встановлені для цієї посади, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо:

- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;

- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу. Таким чином, процес укладання службового контракту є реалізацією організаційної функції, тобто формування системи державного управління на основі встановлених принципів і підходів, визначення структури керуючої та керованої систем у державному управлінні. Зрештою функціональна сутність службового договору, як адміністративного договору виявляється у організуючій діяльності з упорядкування штату, персоналу, забезпечення процесів управління.

2. Адміністративний договір висловлює узгоджену волю суб'єктів адміністративного права, як мінімум один із яких під час укладання договору реалізує повноваження виконавчої влади. Про наявність цієї ознаки свідчить низка причин. Перший, найхарактерніший для адміністративного права, у тому, що однією зі сторін службового договору є представник наймача. Відповідно до закону про держслужбу їм може бути: керівник державного органу; особи, які заміщають державну посаду; представник керівника чи особи, які здійснюють повноваження наймача від імені України. Таким чином, наймачем тут є держава в особі спеціально уповноважених на це представників. Як відомо, це перша та визначальна умова адміністративно-правових відносин. Вперше сама держава як така, а не її орган і посадова особа виступають як сторона, з якою укладається службовий контракт. Не можна не відзначити, що в юридичній науці існує думка, яка ставить під сумнів можливість розглядати власне державу як роботодавця, аналогом

якого стосовно системи державної служби є держава-наймач. Так, А.Ф. Нуртдінова вважає, що розглядати державу як роботодавця можна лише у глобальному соціально-економічному плані. У суворо юридичному сенсі, на її думку, роботодавцем виступають конкретні установи чи підприємства. Вони вступають у трудові відносини та несуть відповідальність за дотримання законодавства та договорів про працю. Однак такий підхід в умовах реформи державної служби, здається, навряд чи може бути визнаний прийнятним [99].

Для теоретичного обґрунтування норми, що утвердилася в законі про державу-наймача, має сенс звернутися до теорії юридичної особи держави. Вона розглядає державу як юридичну особу, бачить у різних державних установах «не що інше, як органи єдиної державної особи». Конституція України 1996 року дає вагомі підстави для такої інтерпретації. Як відомо, у ст. 3 Конституції прямо і однозначно закріплено: визнання, дотримання та захист прав людини та громадянина – обов'язок держави. Саме держава як така, а не її окремі органи чи посадові особи. Таким чином, можна говорити про прийнятність теорії юридичної особи держави у сучасній Україні. Отже, держава, тобто сама Україна, у глобальному соціально-економічному, як вважає А.Ф. Нуртдінова, а й у суворо юридичному сенсі цілком можна розглядати поруч із громадянином як самостійну сторону державно-службових правовідносин. Таке розуміння становища держави поступово усвідомлюється і як слідство, починає затверджуватись у законодавстві.

Цілком природно, що закон про державну службу в Україні поки що не є ідеальною законодавчою конструкцією. Проте, як і будь-яка правова норма, відбиває закономірності цього виду відносин на певному етапі, закріплює правила поведінки, відповідні цим закономірностям. Оскільки дотримання норм права забезпечується можливістю застосування заходів державного впливу, правило поведінки має бути таким, щоб воно реально могло дотримуватися з моменту видання норми, отже, перспективи розвитку, його тенденції можуть враховуватися лише тією мірою, коли вони вже дозріли.

Оскільки службовий контракт визначається як угода між представником наймача (держави) і громадянином, то є горизонтальне адміністративно-правове ставлення, яке і становить подальшу основу адміністративно-правового регулювання служби. Досить характерне у зв'язку з цим те, що службовий договір та наступні з нього права та обов'язки сторін багато в чому повторили положення трудового законодавства.

Так, відповідно до ст. 31¹ Закону про державну службу визначено:

- умови контракту про проходження державної служби можуть передбачати виконання державним службовцем роботи дистанційно (поза приміщенням державного органу), у тому числі з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- при укладанні контракту про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби, державному органу заборонено змінювати істотні умови контракту, оприлюднені в оголошенні про проведення конкурсу;

- контракт про проходження державної служби укладається на строк до трьох років.

- контракт про проходження державної служби підписується державним службовцем та суб'єктом призначення або керівником державної служби і є невід'ємною частиною акту про призначення на посаду.

- контракт про проходження державної служби набирає чинності з дати, визначеної в акті про призначення на посаду як дата початку виконання посадових обов'язків.

Службовий (адміністративний) контракт успадкував із трудового права також основні елементи свого змісту. Це вже згадані права та обов'язки сторін, а також суттєві умови службового контракту, куди входить таке:

- найменування посади державної служби, що заміщується, із зазначенням підрозділу державного органу;

- дата початку виконання посадових обов'язків;

- права та обов'язки державного службовця;
- види та умови медичного страхування державного службовця та інші види його страхування;
- права та обов'язки державного органу, який є роботодавцем;
- умови професійної службової діяльності, компенсації та пільги, передбачені за професійну службову діяльність у важких, шкідливих та (або) небезпечних умовах;
- режим службового часу та часу відпочинку (якщо він відрізняється від службового розпорядку державного органу);
- умови оплати праці (обсяг посадового окладу державного службовця, надбавки та інші виплати, у тому числі пов'язані з результативністю його професійної службової діяльності), встановлені вищезазначеним законом, та іншими нормативними правовими актами;
- види та умови соціального страхування, пов'язані з професійною службовою діяльністю.

Залежно від особливостей майбутньої діяльності державного службовця у службовому контракті можуть передбачатися:

- випробування на час вступу на державної службу;
- нерозголошення відомостей, що становлять державну та іншу таємницю, що охороняється законом, і службової інформації, якщо посадовим регламентом передбачено використання таких відомостей;
- обов'язок особи проходити державну службу після закінчення навчання в освітньому закладі професійної освіти не менше встановленого договором на навчання терміну, якщо навчання велося за рахунок коштів бюджету;
- показники результативності професійної службової діяльності державного службовця та пов'язані з ними умови оплати його праці;
- інші умови, які не погіршують становища державного службовця проти становищем, встановленим названим законом, іншими законами та іншими нормативними правовими актами.

Закон забороняє односторонню зміну умов службового договору. Це може бути зроблено лише за згодою сторін і лише у письмовій формі. Якщо укладено терміновий службовий договір, у ньому вказуються термін його дії та обставини (причини), що стали підставою його укладання. Причому ці обставини також мають бути передбачені законом.

У службовому контракті передбачається відповідальність сторін за невиконання чи неналежне виконання обов'язків і зобов'язань відповідно до законодавства України. При цьому забороняється вимагати від державного службовця виконання посадових обов'язків, не встановлених службовим контрактом та посадовим регламентом, що ще раз характеризує службовий контракт як адміністративно-правовий, у якому міститься вихідний пункт виникнення владних відносин державної служби.

Службовий договір укладається у письмовій формі у двох примірниках, кожен із яких підписується сторонами. Один екземпляр передається державному службовцю, інший зберігається у його особистій справі.

Сказане свідчить про те, що з формуванням нового вигляду державної служби законодавець здійснив одержавлення деяких трудових відносин у вигляді трансформації в адміністративно-правову форму з метою забезпечення пріоритету публічно-правових інтересів.

Щодо досліджуваної проблематики, на підставі вищевикладених міркувань, можна з упевненістю вказати, що службовий контракт має одну з ознак адміністративного договору, а саме, висловлює узгоджену волю суб'єктів адміністративного права, як мінімум один з яких під час укладання договору реалізує повноваження виконавчої влади.

3. Адміністративний договір є правової акт управління, бо його вчинення тягне за собою певні правові наслідки.

Оцінка правової природи службового договору передбачає його дослідження через призму адміністративного договору як правового акту управління.

Безсумнівно, службовий договір є юридичний варіант управлінського рішення. Як раніше зазначалося, адміністративний договір як правовий акт управління є волевиявленням кількох сторін, однією з яких є орган виконавчої влади. Так, укладання службового договору є узгодженою волею двох сторін: з одного боку - повноважний суб'єкт, який від імені України, отже органу виконавчої влади; з іншого - громадянин, який подає документи на державну службу або державний службовець, який проходить державну службу.

Таким чином, службовий договір як правовий акт - це юридичний факт, що є підставою виникнення службового відношення, в силу якого його сторони набувають прав та обов'язків, що визначають їх правовий статус як державних службовців. Слід зазначити, що ця обставина відрізняє державних службовців від працівників, які укладають трудовий договір. На відміну від державних службовців, сторони трудового договору вільніші у виборі його умов. Вони мають право включати до трудового договору будь-які умови, якщо вони погіршують становище працівника. Сторони ж службового договору щодо його змісту обмежені рамками закону. Проте, деякі умови службового договору вони мають право визначити на власний розсуд. Наприклад, угодою сторін може бути передбачена умова про випробування при прийнятті на державну службу, якщо вона не була обумовлена в акті про призначення на посаду. Сторони можуть домовитися про особливий режим служби, про направлення державного службовця для підвищення кваліфікації та ін.

Отже, у підсумку зазначимо, що аналіз ознак службового контракту крізь призму правової природи адміністративного договору дозволяє дійти висновку у тому, що службовий договір - це опосередкований організаційною функцією управління адміністративний договір, між публічним утворенням від імені органу виконавчої влади і громадянином, спрямований на виникнення, зміну чи припинення відносин державної служби.

Висновки до розділу 3

Вплив укладення адміністративного договору на суспільні відносини в економічній сфері досягається шляхом домовленостей, заснованих на взаємному волевиявленні обох сторін. Регулювання суспільних відносин у сфері економіки за допомогою договірної впливу слід визнати безпосереднім адміністративно-договірним регулюванням за умови, що такий вплив здійснюється за участю головного органу державної влади (або місцевого самоврядування). Також дуже важливо, що в рамках адміністративно-договірної регулювання визначено коло проблем, які необхідно вирішити шляхом підписання адміністративних договорів. Інакше кажучи, предмет договору сформульовано так, щоб охопити адміністративні та інші правовідносини управління, в яких беруть участь суб'єкти господарювання, в яких орган державної влади чи місцевого самоврядування не є суб'єктом з господарськими можливостями та безпосередньо не здійснює організаційно-господарської влади.

Відзначено, що предметом адміністративного договору в системі освіти є не лише відносини щодо виконання сторонами соціального замовлення на освіту, а й управлінські відносини між органами управління освітою, підвідомчими їм освітніми установами та іншими суб'єктами правовідносин у системі освіти. Управлінський договір у системі освіти укладається між органом управління (засновником) та підвідомчою йому освітньою установою. Раніше було зазначено, що управлінський договір укладається у двох формах: договір про закріплення майна на праві оперативного управління та договір освітньої установи із засновником. Цей поділ управлінського договору на дві самостійні форми викликано практикою функціонування органів адміністративного управління: договір про закріплення майна на праві оперативного управління укладається освітньою установою з органом управління державним (комунальним)

майном; тоді як друга форма управлінського договору укладається із засновником, як правило, органом управління освітою. Встановлено, що Закон України «Про освіту» такий поділ управлінського договору не проводить.

Що ж до адміністративного договору в управлінні державної служби, то тут слід відзначити, що службовим контрактом є управлінське рішення, прийняте задля досягнення конкретних цілей у вигляді реалізації відповідних управлінських функцій. Характер цілей та функцій у сфері державної служби, похідні від основних цілей державного управління - забезпечення оптимальної організації та структурування, створення кваліфікованого персоналу управління, здійснення керівництва, координації та регулювання процесів, що протікають щодо суб'єкта та об'єкта управління. Службовий контракт, як особливий вид управлінського рішення опосередкований певними цілями, які прямо не закріплені в законі, але знайшли своє відображення у вигляді принципів та пріоритетних напрямів формування кадрового складу державної служби, які мають забезпечити вирішення завдань, пов'язаних із оновленням та ротацією кадрового складу. Службовий контракт, як особливий вид управлінського рішення, будучи двосторонньою угодою, дозволив з урахуванням закону надати «технічну і технологічну» завершеність, включивши до механізму його функціонування достатню правову чіткість і визначеність. Тим самим буде досягнуто суттєвої мети реформи державного управління - створення системи державного управління, що регулюється переважно законом, що є необхідною умовою підвищення її ефективності, передбачуваності та зменшення числа неправомірних дій та рішень.

ВИСНОВКИ

Здійснене у кваліфікаційній роботі комплексне дослідження інституту адміністративного договору як форми державного управління, дозволило зробити такі висновки:

1. Встановлено, що адміністративний договір має складну правову природу та має ряд особливостей: по-перше, у юридичному значенні слід говорити про договір як форму тих чи інших відносин, тобто як різновиду адміністративних правовідносин, в основі яких лежить взаємне волевиявлення сторін. По-друге, адміністративний договір може бути охарактеризований як правовідносини, що мають регулятивний характер. По-третє, адміністративний договір можна назвати комплексними адміністративно-правовими відносинами, що мають складну юридичну природу та характеризуються можливістю правового регулювання різними галузями публічного права.

Таким чином, у загальному вигляді поняття адміністративного договору можна сформулювати як угоду двох або більше суб'єктів адміністративного права, за допомогою якого виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини, при цьому одна із сторін завжди орган чи представник органу публічної влади.

2. Класифікація адміністративних договорів, що відбиває диференціацію договірних правових режимів у різних сферах державного управління може бути представлена у вигляді сукупності наступних елементів:

а) адміністративні договори горизонтального типу, що укладаються між органами виконавчої влади одного чи різних рівнів;

б) адміністративні договори вертикального типу, укладені між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративного права.

Наголошено, що необхідна подальша робота над класифікацією договорів з різних підстав. Дослідникам необхідно уникати помилок у розподілі договорів на види. Кожна класифікація повинна включати всі види договорів, що підрозділяються за встановленим критерієм, причому вони не повинні перетинатися всередині класифікації. Один і той самий договір може бути класифікований за кількома критеріями.

3. Проведений аналіз юридичної літератури, дозволяє вважати можливим та допустимим говорити саме про предмет адміністративного договору за наступними підставами: по-перше, аксіологічна сутність адміністративного договору полягає в тому, що договір виступає гнучкою правовою формою, в яку можуть включатися правові відносини у сфері державного управління. Практиологічна сутність адміністративного договору полягає в тому, що він спрямований на регулювання соціальних відносин і, відповідно, фактичної діяльності їхніх учасників. Це регулювання ґрунтується на законі, на основі якого формуються межі можливої та належної поведінки, а також наслідки неналежної поведінки. Таким чином, предметом договору виступають безпосередньо комплекси фактичної діяльності суб'єктів. Це означає, що некоректно говорити про предмет адміністративного договору як про соціальні процеси, так чи інакше пов'язані з діяльністю державної адміністрації (отримуємо необґрунтовано широке тлумачення предмета договору, порівняної предметною областю галузевого регулювання), як прав та обов'язків сторін, що виникають у зв'язку із здійсненням адміністративної (публічної) функції (отримуємо змішування із змістом договору, а також вимагає пояснення поняття публічної функції), як здійснення органами державної влади управління суспільством (отримуємо змішування предметної галузі форми управління та практичної реалізації державного управління). Також вважаємо, що навряд чи виправдано говорити про предмет договору з матеріально-ціннісної точки зору.

4. Учасником договору поряд з обов'язковою участю органу влади, що діє в межах своєї компетенції, може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка має правоздатність та дієздатність. Адміністративне право вносить велику кількість обмежень на участь в управлінських правовідносинах іноземних громадян та осіб без громадянства. Спеціальні норми адміністративного, податкового, соціального та інших галузей законодавства часто містять вказівки на склад учасників угод, у тому числі визначають орган, який представляє державу у конкретному вигляді договору.

Під суб'єктом адміністративного договору слід розуміти особу (орган), визначену адміністративно-правовими нормами, що володіє адміністративно-правовим статусом (сукупністю нормативно закріплених юридичних прав та обов'язків) та адміністративною правосуб'єктністю (можливістю/здатністю) виступати як суб'єкт прав і обов'язків). Один із суб'єктів адміністративного договору наділений державно-владними повноваженнями.

5. Зміст адміністративного договору утворюють два види умов: програмні та внутрішньо-договірні. Програмні умови разом відображають зміст адміністративного договору як адміністративного акту. Їх узгодження є результатом вироблення відповідного управлінського рішення, внаслідок чого вони є *condictio sine qua non* для кожного конкретного адміністративного договору. Недосягнення угоди щодо програмних умов означає, що договору просто немає. Внутрішньо-договірні умови зумовлені загальним адміністративно-правовим режимом (вірніше, режимами) договору, внаслідок чого вони мають бути закріплені нормативно та виконувати по відношенню до договору роль так званих звичайних умов, що включаються в дію незалежно від спеціальної угоди сторін, в силу самого факту укладання договору (тобто досягнення угоди щодо програмних умов).

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 до договору або відмовитися від

нього); б) які формулює орган публічної влади, та інша сторона або приймає їх, або відмовляється від участі у договорі; в) за якими сторони повинні дійти згоди відповідно до норм спеціальних законів; г) і, нарешті, які обидві сторони визнали необхідними для включення до договору (чітко виражений погоджувальний елемент).

6. Встановлено, що основною формою державно-договірного управління у сфері управління економікою є державний контракт, що опосередковує постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб.

Доведено, що укладання державного договору є реалізацією публічно-правового повноваження, який як елемент компетенції присутній у правовому статусі органів виконавчої влади. Це виключає можливість виступу як державного замовника будь-кого, крім органу державної влади, бо владне повноваження не може бути делеговано суб'єкту приватного права: ч. 1 ст. 5 Конституції України допускає лише дві форми реалізації влади - безпосередньо народом і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

7. Встановлено, що у системі управління освітою умови щодо предмета адміністративного договору визначають зміст соціального замовлення на освіту та управлінські відносини, пов'язані з виконанням соціального замовлення на освіту.

Доведено, що залежно від типу, виду чи форми адміністративного договору, основні умови визначають адміністративні зобов'язання сторін договору у зв'язку з виконанням соціального замовлення на освіту та управлінську діяльність. При необхідності, якщо це передбачається нормативними актами про адміністративні договори конкретних типів, видів або форм, до тексту адміністративного договору можуть бути включені додаткові умови, основною метою яких є забезпечення ефективного виконання соціального замовлення на освіту.

8. Встановлено, що новелою Закону України «Про державну службу» стало запровадження адміністративно-правового поняття службового контракту. Хоча «контрактні» норми в Законі про держслужбу з'явилися ще з 01.01.2020 р., проте процедуру укладення контрактів із держслужбовцями Кабмін визначив не так давно - у Порядку № 494. Введення контрактного механізму актуалізувало загальну фундаментальну проблему співвідношення імперативного та диспозитивного методів при регулюванні відносин, зокрема, на державній службі.

Доведено, що саме з адміністративним договором у юридичній науці зазвичай асоціюється контракт на державній службі, який визнається одним із самостійних його видів. Аналіз ознак службового договору крізь призму правової природи адміністративного договору, дозволив сформулювати поняття службового контракту - опосередковуючий організаційну функцію управління адміністративний договір між публічною установою від імені органу виконавчої влади і громадянином, спрямований на виникнення, зміну чи припинення відносин державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (Дата звернення: 20.07.2021).
2. Французское административное право. Перевод с французского / Брэбан Г.; Пер.: Васильев Д.И., Карпович В.Д.; Под ред. и со вступ. ст.: Боботов С.В. Москва. Прогресс, 1988. 488 с.
3. Макаренко О.Ю. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407-410. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_71.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Москва: Зерцало-М, 2018. 480 с.
6. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Книга 1. Издание 3-е, стереотипное. Москва: Изд-во «Статут», 2001. 850 с.
7. Біла В.Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43-48.
8. Константи́й О.В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133-137. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/37.pdf (дата звернення: 28.05.2021).
9. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія / наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.

10. Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України: дис. ... док. юрид. наук. Львів, 2018. 473 с.
11. Поліщук Н.Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 208 с.
12. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
13. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи. *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 66-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2016_4_13.
14. Файоль, Анри. *Общее и промышленное управление* [Текст] / А. Файоль; пер. Б.В. Бабина-Кореня с предисл. А.К. Гастева. Москва: Центральный институт труда, 1923. 122 с.
15. Ведель Ж. *Административное право Франции*. Москва: Прогрессе, 1973. 512 с.
16. *Загальне адміністративне право: підручник* / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
17. Біла В.Р. *Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби в Україні*: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 192 с.
18. Мельник Р.С. *Загальне адміністративне право: навч. посіб.* / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
19. *Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права* / Е. Шмідт-Ассманн. 2-е вид., перероб. та допов. Київ: К.І.С., 2009. 523 с.

20. Вишневецький А., Хмельницька О. Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби. *Вісн. держ. служби України*. 2004. № 4. С. 39-44.

21. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

22. Методологія державного управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д.О. Безносенко, С.В. Бутівченко, Л.М. Гогіна, Ю.Г. Іванченко, В.М. Князєв, І.В. Козюра, С.О. Кравченко, Ю.Г. Кальниш, В.І. Луговий, О.М. Руденко, Ю.П. Сурмін, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 196 с.

23. Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 13 травня 1991 року № 10306-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030%D0%B1-12#Text>. (Дата звернення: 10.09.2021).

24. Про порядок реалізації Закону УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР»: Постанова Кабінету Міністрів української РСР від 24 травня 1991 р. N 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-91-%D0%BF#Text>. (Дата звернення: 10.09.2021).

25. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва. Норма, 2000. С. 177-178.

26. Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивакин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. Москва. 2003. С. 81.

27. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04 1999 р. № 586-ХІV. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (Дата звернення: 10.09.2021).

28. Сохацька О.Є. Методично-правове забезпечення організації договірної роботи в органах місцевого самоврядування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/region/05sojoms.pdf>. (Дата звернення: 10.09.2021).

29. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 29.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення: 10.09.2021).

30. Пилипенко С. Особливості правового регулювання відносин за договором, укладеним в електронній формі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 48-53.

31. Кравчук Н.Я., Колісник О.Я., Мелих О.Ю. Фінансова безпека: Навчально-методичний посібник. Тернопіль: Вектор, 2010. 277 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/584/1/book%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0.pdf>. (Дата звернення: 10.09.2021).

32. Право в публічному управлінні: навч. посіб. / [Н.Г. Плахотнюк, В.І. Мельниченко, С.Д. Дубенко та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 240 с. URL: <http://academy.gov.ua/law/pages/dop/2/files/a72218ad-4cea-4d25-9a40-688268759ecc.pdf>. (Дата звернення: 10.09.2021).

33. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-ІУ URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (Дата звернення: 17.09.2021).

34. Петков С.В. Предмет адміністративного права - константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 35-42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_6. (Дата звернення: 10.09.2021).

35. Адміністративне право: навч. посіб. / В.В. Середя, З.Р. Кісіль, Р.-В.В. Кісіль; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2015. 519 с.

36. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю.А. Москва: 1998. 798 с.
37. Бахрах Д.Н. Административное право: крат. учеб. курс / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. Москва: Норма, 2004. 309 с.
38. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х // ВВР УРСР. 1984. № 51. С. 1122 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>. (Дата звернення: 10.09.2021).
39. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования. Сб. науч. Трудов. Вып. 3. *Публичное право. Проблемы современного развития*. Воронеж, 1995. С. 38-40.
40. Гуд А.М. Адміністративний договір як форма договірної регулювання адміністративно-правових відносин: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 195 с.
41. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (Дата звернення: 10.09.2021).
42. Ківалов С.В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь. Одеса: Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12118>. (Дата звернення: 10.09.2021).
43. Родоман Т.О. Проблема визначення поняття зміни умов договору в цивільному законодавстві України. *Судова апеляція*. 2014. № 3(36). С. 112-118.
44. Добровольська Н.В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція* 2020. № 3 (28). С. 28-34.
45. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. Москва. 2002. 711 с.

46. Козлов Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов Москва: Юристъ, 2005. 703 с.
47. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. Москва. Изд-во БЕК, 1995. С. 183-198.
48. Бахрах Д.Н. Административное право России. [5-е изд., перераб. и доп.]. Москва. Эксмо, 2010. 607 с.
49. Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора. Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 53-56.
50. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ. Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
51. Курчевская С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юр. наук: спец. 12.00.14 – административное право и процесс, финансовое право, информационное право. Воронеж, 2002. 19 с.
52. Остапенко И.А. Административный акт и административный договор как правовые формы государственного управления: монография. Волгоград: Изд-во Волгогр. ин-та экон, социол. и права, 2010. 188 с.
53. Бандурка О.О. Адміністративний договір як форма регулювання адміністративних відносин. URL: <http://sd-vp.info/2017/administrativnij-dogovir-yak-forma-regulyuvannya-administrativnih-vidnosin/#:~:text=%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%BC%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%83%20%D0%B2%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B0%D1%8E%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F%20%D0%B4%D1%96%D1%97,%D1%8F%D0%BA%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BE%2C>

%20%D0%B7%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BB
 %D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF
 %D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE
 %D0%B3%D0%BE%20%D1%87%D0%B8.

54. Стефанюк В.С. Адміністративний договір: необхідність впровадження. URL: <https://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>.

55. Господарський кодекс України: за станом на 09.06.03 р. Київ. Парламентське видавництво, 2013. 192 с.

56. Казанцев М.Ф. Договорное регулирование: Цивилистическая концепция. Екатеринбург. УрО РАН, 2005. 452 с.

57. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 52-53.

58. Федосенко В.А. Субъективные права в публичной сфере: дис... канд. юрид. наук: 12.00. 01. Москва, 2007. 28 с.

59. Петров Г.И. Административная правосубъектность граждан СССР. Правоведение.1975. № 1. С. 24 – 31.

60. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник]. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

61. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва: НОРМА, 2008. 448 с.

62. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб. Юридический центр Пресс, 2004. 496 с.

63. Административное право Украины: Учебник / [под общей ред. С.В. Кивалова]. Харків: Одиссей, 2004. 880 с.

64. Коломоець Т.О., Лютіков П.С. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб як основа їх адміністративно-правового статусу: теоретико-правовий аналіз. *Право України*. 2013. № 3-4. С. 385-395. URL: <https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/>.

65. Желтобрюх І.Л. Розсуд в податковому правозастосуванні: дис. ... канд. юрид. наук; Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 199 с.
66. Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. Москва. 1948. С. 63.
67. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. Москва: Издательство БЕК, 1995. 339 с.
68. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. А.В. Демин; Краснояр. гос. ун-т. Юрид. ин-т. Красноярск: Красноярский университет [КрасГУ], 1998. 92 с.
69. Бояринцев М.А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 79-94. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik06_08.pdf.
70. Ольховська С.М. Адміністративний договір в діяльності органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 18 с.
71. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посібник. Київ. 1996. 67 с.
72. Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. За ред. Ю.П. Битяка. Харків. 2000. 520 с.
73. Бахрах Д.Н. Совершенствовать правовые формы защиты прав граждан от административного произвола // Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы научно-практической конференции. Екатеринбург, 2003. С. 9-10.

74. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник. За заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків: Ун-т внутр. справ, 2001. 99 с.

75. Комзюк А.Т., Липій Є.А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 34-38.

76. Проблеми правового регулювання договірних відносин суб'єктів господарювання: монографія. В.М. Адам та ін.; за заг. ред. М.С. Долинської. Львів: ТОВ «Галицька видавнича спілка», 2019. 247 с.

77. Монаєнко А. На кордоні юрисдикцій: розмежування публічно-правових та приватноправових відносин. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/na-kordoni-yurisdikciy-rozmezhuвання-publichnopravovih-ta-privatnopravovih-vidnosin.html>.

78. Бородовський С.О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. Київ, 2005. 209 с.

79. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин: монографія. Суми: Мрія, 2010. 360 с.

80. Афанасьев К.К. Административный договор: учеб. пособие. К.К. Афанасьев; отв. ред. А.И. Никитенко. Луганск, 2001. 72 с.

81. Байда Б. Укладання договорів, що породжують господарські зобов'язання. Б. Байда, О. Левицька. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 373-378. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_865_59.

82. Про Закон України «Про поставки продукції для державних потреб»: Лист Вищого арбітражного суду від 12.03.96р. №01-8/110. Дата оновлення: 06.07.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_110800-96#Text.

83. Погрібний О.С. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України. Київ. 2009. 304 с.

84. Старилов Ю.Н. Действительность административного договора. Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов. Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 34-45.

85. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII. Дата оновлення: 01.08.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18#Text>.

86. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Дата оновлення: 02.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (Дата звернення: 10.09.2021).

87. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу)»: Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 року № 1-14/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-04#Text>.

88. Нечитайло Т.О. Правосуб'єктність держави як учасника корпоративних правовідносин. Т.О. Нечитайло, В.В. Луць. *Право і суспільство*. 2016. № 2(2). С. 61-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_2%282%29__13.

89. Гражданское право: В 2 т. Том 1: Учебник. / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство БЕК, 1998. 816 с.

90. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 26 с.

91. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. Дата оновлення: 02.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

92. Кузькін Є.Ю. Фінансово-бюджетний потенціал органів місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 308 с.

93. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Дата оновлення: 13.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

94. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text>.

95. Вернигора В. Поняття військовослужбових відносин як об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 306-311.

96. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. №2. С. 39.

97. Каталог дисертацій. Бібліотека дисертацій України. URL: <http://www.disslib.org/search>.

98. Реформа державного управління: урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>.

99. Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России. Москва. 1998. С. 117-118.