



Список использованной литературы:

1. Фурса С.Я. Цивільний процес. Академічний курс / С.Я. Фурса, Є.І. Фурса. – К. : Видавць Фурса С.Я. ; КНТ, 2009. – 848 с.

2. Теорія нотаріального процесу : [науково-практичний посібник] / за заг. ред. С.Я. Фурси. – К. : Алерта ; Центр учбової літератури, 2012. – 920 с.

3. Зейкан Я.П. Глава 10 : Одержання адвокатом доказів у цивільному процесі в сучасних умовах / Я.П. Зейкан // Зейкан Я.П. Адвокат. Навички професії / Я.П. Зейкан. – К. : КНТ, 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://info-library.com/content/2247_Glava_Oderjannya_dokaziv_y_civilnomu_procesi_v_suchasnih_umovah.html.

4. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1433796505413264>.

5. Цивільний процесуальний кодекс України від 01 липня 2004 року № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

6. Про виконавче провадження : Закон України 21 квітня 1999 року № 606-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-14/print1433796505413264>.

7. Про нотаріат : Закон України від 02 вересня 1993 року № 3425-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3425-12/print1410253163003074>.

8. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/print1433796505413264>.

9. Кодекс Законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08/print1433796505413264>.

10. Рішення Московського районного суду міста Харкова від 05 грудня 2013 року 643/15066/13-ц; 2/643/4982/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36004250>.

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДОГОВОРОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

Наталія МАМАЛЫГА,

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету біоресурсів і природопольовання України

Summary

Administrative agreement is investigated in article. This agreement is new institution of administrative law. The complexity of his research is that he has incorporated elements of both imperative and dispositive. Although dispositive of this agreement is somewhat limited, but some of its features clearly expressed. In addition, the scientists now regarded institute one of the sources of administrative law, because its characteristic features meet the criteria for classification of certain legal acts to external forms of expression law. Some of the scientists consider it as one of the forms of government administration. They relate to methods of indirect effects. Administrative agreement is related to a public contract and administrative act

Key words: administrative agreement, sources of administrative law, form of government, public contract, administrative act.

Аннотация

В статье исследован административный договор, который является новым институтом административного права. Сложность его исследования заключается в том, что он вообрал в себя элементы императивности и диспозитивности одновременно. И хотя диспозитивность данного договора несколько ограничена, но некоторые из ее признаков явно выражены. Кроме того, учеными данный институт рассматривается как один из источников административного права, поскольку его характерные признаки соответствуют критериям отнесения тех или иных правовых актов к внешним формам выражения правовых норм. Некоторые ученые одной из форм управления считают административные договоры. Их относят к методам косвенного воздействия. Соотносят административный договор с публично-правовым договором и административным актом.

Ключевые слова: административный договор, источник административного права, форма управления, публично-правовой договор, административный акт.

Постановка проблемы. С принятием Концепции реформы административного права Украины развитие этой отрасли получило достаточно новых горизонтов, которые присущи государствам, отходящим от принципов советской и постсоветской доктрины права. Учеными и законодателями были определены основные направления совершенствования старых и внедрения новых норм и институтов административного права, соответствующих современным условиям, при которых возникают административно-правовые отношения. Административно-правовые отношения – это общественные отношения в сфере государственного управления, участники которых выступают носителями прав и обязанностей, урегулированных нормами административного права. Предметом выполнения положений Концепции реформы административного права Украины стало дальнейшее

исследование отношений, регулируемых нормами отрасли, создание новых и совершенствование существующих административно-правовых механизмов осуществления исполнительной власти, повышение эффективности управления, обеспечения правопорядка и осуществления административного судопроизводства.

Актуальность темы. Система государственного управления Украины со времен провозглашения независимости является не совсем эффективной, поскольку сочетает в себе институты советской эпохи и новые, возникшие в новом государстве. Такое сочетание внутренне противоречивое, несовершенно и далекое от реальной жизни. Институты, которые регулируют отношения, исторически трансформировались в иные, а регулятивные механизмы для возникающих отношений отсутствуют. Опыт проведения административных реформ в странах Центральной и Вос-



точной Европы, в связи с вступлением в Европейский Союз, свидетельствует о необходимости доктринального осмысления новых принципов, ключевых положений, идей, общего содержания правовых категорий, которые необходимо имплементировать в национальную правовую систему, а также их соотношения с устоявшимися юридическими терминами.

Административные договоры исследовались комплексно или частично в трудах известных украинских и зарубежных административистов. Труды Д.Н. Бахраха, В.А. Юсупова, С.С. Скворцова, К.К. Афанасьева, А.С. Васильева, А.П. Коренева, А.А. Абдурахманова, А.В. Демина посвящены исследованию правовой природы этого института.

Целью статьи является комплексное исследование административных договоров как источника административного права, формы управления, их соотношения с публично-правовыми договорами и административными актами.

Изложение основного материала исследования. Процесс реформирования науки административного права начинается с подготовки Концепции административной реформы, которая 22 июля 1998 г. была утверждена Указом Президента Украины. На этапе проведения административной реформы важно переосмысление содержания и места последнего в обновленной доктрине. В процессе реформирования украинской науки административного права ряд фундаментальных принципов и категорий нуждаются в доктринальном пересмотре с позиций так называемой концепции «человекоцентризма» [1, с. 6–7].

Одним из шагов на пути воплощения административной реформы стало принятие Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАС Украины) в 2006 г. Среди новых институтов п. 14 ст. 1 КАС Украины определен административный договор. Административный договор – это двух- или многостороннее соглашение, содержание которого составляют права и обязанности сторон, вытекающие из властных управленческих функций субъекта властных полномочий, который является одной из сторон соглашения [2].

Однако с позиции законодателя не раскрыты все значения данного института. Согласно исследованиям ученых, административный договор можно рассматривать как:

- источник административного права;
- метод административного права;
- форму государственного управления;
- разновидность публично-правового договора;
- разновидность административного акта.

Итак, рассмотрим административный договор с учетом всех мнений.

Источниками административного права являются принятые уполномоченными органами акты правотворчества, которые целиком состоят из административно-правовых норм, содержат хотя бы одну из таких норм. Они составляют систему логично и последовательно размещенных актов, поскольку все они подчинены. Подчинение источников выражается в следующем:

- 1) все они основываются на нормах Конституции и законов Украины, которые имеют высшую юридическую силу;
- 2) источники – нормативные акты органов исполнительной власти всех звеньев служат юридической базой для источников – нормативных актов, которые принимают нижестоящие органы исполнительной власти;
- 3) источники – нормативные акты высших органов исполнительной власти характеризуются большим масштабом действия, чем аналогичные акты нижестоящих органов;
- 4) источники – нормативные акты отраслевого (ведомственного) характера основываются на источниках общего характера [3].

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что нормативность является одним из основных признаков, которые выделяют источники права от других правовых актов. По мнению некоторых ученых, административные договоры могут содержать в себе общеобязательные правила поведения, охраняемые государством, иметь нормативный характер. С другой стороны, в юридической науке существуют мнения о том, что каждый договор содержит в себе нормы права особого вида – локальные нормы или «микронормы», поэтому все виды договоров являются

источниками права. Административные договоры чаще других имеют нормативный характер в связи с их публично-правовой природой и функциональным назначением. Кроме того, ряд ученых указывают на правотворческое значение административных договоров. Таким образом, можно сказать, что административные договоры также могут иметь организационный (нормативный) характер и быть источниками административного права в правотворческом значении (основанием для принятия правовых актов управления) [4, с. 75–78].

Метод правового регулирования – это особый юридический режим, во многом ориентирован на способы правового регулирования – разрешения, запреты, обязательства [5, с. 197]. Что касается метода административного права, то под ним следует понимать совокупность приемов (способов, средств) воздействия, с помощью которых устанавливается юридически властное и юридически подвластное положения субъектов в правоотношениях [6, с. 31].

Административному праву присуще применение таких способов правового регулирования, как предписания, запреты и разрешения. А характерным признаком предмета административного права является то, что возникновение административно-правовых отношений обусловлено юридическим неравенством сторон. С нормативного определения административного договора следует, что обязательно одной из сторон договора является субъект, наделенный властными управленческими функциями, откуда и возникает признак неравенства сторон.

В процессе внедрения административной реформы вопрос о методе административного права приобрел актуальность. Наряду с присущим данной области императивным методом (методом властных предписаний) все чаще внимание ученых привлекает развитие метода административного права, который заключается в более широком применении отдельных средств метода диспозитивного в виде различных договорных форм и, прежде всего, формы административного договора [6, с. 273].

Однако не стоит забывать и о том, что институт административного до-



говора подпадает также под регулирование норм административного процессуального права. Такие выводы можно сделать по определению предмета данной отрасли. Предмет административного процессуального права составляет система общественных правоотношений, возникающих между органом властных полномочий, их должностными лицами, судом, с одной стороны, и физическими или юридическими лицами, с другой, по признанию, реализации и защиты прав и законных интересов личности и государства в сфере публичных отношений и рассмотрения и решения административных дел в порядке, определенном административным процессуальным законодательством [7, с. 22]. Исходя из данного определения, можно сделать вывод, что, так как одна сторона административного права четко определена – это субъект властных полномочий, а другая сторона не установлена законодательством, поэтому к ней можно отнести физическое или юридическое лицо или другой субъект властных полномочий. Что касается содержания договора, то им являются права и обязанности сторон. Поскольку эти отношения подпадают под регулирование норм данной отрасли, можно предположить, что административный договор является также и методом административного процессуального права.

Итак, методу административного права присущи как общие методы правового регулирования: императивный и диспозитивный, которые реализуются путем:

- а) использование предписаний;
- б) установление запретов;
- в) предоставление разрешений.

Есть и специальные методы, присущие только этой отрасли: субординации, координации, административного договора, регистрации, стимулирования, инвестиций и др.

Под методом административного процессуального права следует понимать систему закрепленных юридическими нормами приемов и средств воздействия на предмет общественных отношений в процессуальной форме, с помощью которых создаются порядок и условия для реализации и защиты прав и законных интересов физических или юридических лиц, государства и рассмотрения и решения индивидуальных

административных дел. К тому же по содержанию метод административного процессуального права является императивно-диспозитивным и сводится к установлению определенного порядка осуществления процессуальных действий, запрещения определенных действий, предоставления возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предоставления возможности действовать по своему желанию [7, с. 24–25]. Благодаря анализу вышеизложенного становится очевидным то, что административный договор является одним из методов административного процессуального права.

Учеными проведено исследование в сфере государственного управления и одной из форм управления определен административный договор. Форма государственного управления – внешне выраженное действие – волеизъявление исполнительно-распорядительного органа (должностного лица), совершенное в рамках режима законности и его комплекции для достижения управленческой цели – выражения во внешнем виде конкретных действий государственных органов, их структурных подразделений и должностных лиц, которые осуществляются в процессе исполнительской деятельности и направлены на реализацию функций управления. Выделяют две группы форм управления – правовые и неправовые.

Правовые формы управления – формы управленческой деятельности, которые непосредственно вызывают правовые последствия, связанные с установлением или применением норм права, а именно: издание правовых актов управления; заключение соглашений (договоров); совершение иных юридически значимых действий [8, с. 167].

С применением административно-правовых методов органы государственной власти осуществляют управляющее воздействие на объект путем использования административно-правовых средств управления. По одному из критериев такие методы делятся на прямые и косвенные. Прямые методы характеризуются влиянием субъекта управления на объекты управления в одностороннем порядке. Использование методов прямого административного воздействия необходимо для до-

стижения целей и задач государственного управления.

Для косвенных методов характерно следующее: руководящее влияние осуществляется косвенно, через создание ситуации, которая непосредственно касается существенных и, можно сказать, жизненно важных интересов и потребностей исполнителей, управляемых; у подчиненных, управляемых существует и возможность выбора одного из нескольких или даже многих вариантов поведения; важно также наличие развитого механизма правосудия, решения споров, наличие обеспечивающих защиту законных интересов граждан, их объединений цивилизованных процедур разрешения противоречий и конфликтов. Административный договор может быть средством осуществления косвенного управленческого воздействия в случае, например, с размещением государственных заказов и заключением государственных контрактов.

Однако часто в рамках административно-правового договора можно найти элементы прямого властного воздействия в сочетании с экономическим стимулированием. Такая ситуация складывается, в частности, в тех случаях, когда орган исполнительной власти рассматривает договор как возможную альтернативу административному акту. Прямое воздействие на объект (которому он обязан подчиниться) подкрепляется и усиливается заинтересованностью лица в выполнении необходимых действий. Подобное сочетание методов орган власти может использовать, если считать его более целесообразным, эффективным, таким, что ускоряет достижение цели [9, с. 41].

Среди мнений ученых встречается и определение административного договора как разновидности публично-правового договора. В системе правовых связей он занимает промежуточное место между административным актом (односторонним волеизъявлением государственного органа власти) и договором частноправового характера. Исполнительная власть для обеспечения своей деятельности использует трудовые и гражданско-правовые договоры. В то же время административный договор – это один из договоров, с помощью которых государственная администрация осуществляет управленческие функции [9, с. 47].



Существенное значение для правовой характеристики административного договора имеет соотношение последнего с административными актами. Административный акт – письменное или конклюдентное решение, действие, бездействие субъекта властных полномочий (субъекта публичной администрации), в связи с выполнением этим субъектом его компетенции. Административные акты субъектов властных полномочий (субъектов публичной администрации), во-первых, имеют преюдициальный характер, то есть могут создавать неблагоприятные последствия для лица, в отношении которого эти акты и справки составлены, во-вторых, эти документы могут быть доказательствами, поскольку подтверждают обстоятельства. Поэтому однозначно можно утверждать, что административные акты субъектов властных полномочий (субъектов публичной администрации) являются юридически значимыми, то есть влияют на состояние дел и обязанностей [10, с. 340]. Их можно объединить более общим понятием – «правовой акт исполнительной власти», который следует рассматривать двояко. При узком, традиционном, подходе к правовым актам будут относиться только односторонне-властные предписания субъектов исполнительной власти, а при широком понимании к ним добавляются и многосторонние акты волевого соглашения, главными из которых являются совместные решения государственных органов, которые вызывают юридические последствия, и административные договоры [11, с. 48].

Выводы. Административный договор – это правовой акт управления, который устанавливается на основании норм права двумя (или более) субъектами административного права, один из которых обязательно является органом исполнительной власти, может содержать в себе общеобязательные правила поведения (нормативный характер), устанавливать (сменять, прекращать) конкретные правоотношения между его участниками (индивидуальный характер) [4, с. 77].

Административный договор – относительно новый институт административного права. Он вобрал в себя элементы императивности и диспозитивности одновременно. При этом диспозитивность данного договора

несколько ограничена, хотя некоторые из ее признаков явно выражены. Некоторые ученые рассматривают данный институт как один из источников административного права, поскольку его характерные признаки соответствуют критериям отнесения тех или иных правовых актов к внешним формам выражения правовых норм. Некоторые ученые одной из форм управления считают административные договоры. Их относят к методам косвенного воздействия. Также административный договор соотносят с публично-правовым договором и административным актом.

На данном этапе исследования института административного договора ученым и законодателям стоит уделить внимание отношениям, возникающим по заключению административных договоров, и сбалансировать научные достижения, зарубежный опыт и законодательное закрепление в решении всех связанных с этим проблем.

Список использованной литературы:

1. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права / А.А. Пухтецька. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 237 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>.
3. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/113.htm.
4. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України / О.В. Константи́й. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
5. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / [В.М. Суботтін, О.В. Філонов, Л.М. Князькова, І.Я. Тодоров]. – К. : Знання, 2005. – 327 с.
6. Курс адміністративного права України : [підруч.] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч.

посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

8. Тимченко С.М. Правознавство : [навч. посіб.] / С.М. Тимченко, Т.О. Коломоєць – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2007. – 588 с.

9. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Скворцов. – О., 2004. – 212 с.

10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : [словник термінів] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т», 2014. – 520 с.

11. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.К. Афанасьєв. – Луганськ, 2002. – 191 с.